

BORGER-
RÅDGIVERENS
BERETNING

2021



INDHOLD

FORORD	3
1. STATUS, ANBEFALINGER OG NEDSLAG	4
Generelle anbefalinger	4
Henvendelser til Borgerrådgiveren	5
Fordelingen af klager på forvaltninger og temaer	7
Travlhedens faldgruber	9
Konsekvenser af lang sagsbehandlingstid og en anbefaling	13
2. UAFHÆNGIGHED, FORANKRING OG RESULTATER	16
Ståsted	16
En klageinstans ser primært klager	17
Dokumentation og åbenhed	17
Politisk forankring	18
Udvalgte resultater	18
3. RETSSIKKERHED, SAMARBEJDE OG LÆRING	20
Sådan arbejder Borgerrådgiveren	20
De tre indsatsniveauer	22
Tilsyn i borgersager	22
Tilsyn iværksat af egen drift	23
Læring og forbedringer	24
Konfliktløsning og mægling	25
Ligebehandling	26
Sekretariatsbetjening af landets borgerrådgivernetværk	27
4. WHISTLEBLOWERORDNINGEN I KØBENHAVNS KOMMUNE	28
Ny lov gør whistleblowerordning obligatorisk	28
Tillid til ordningen og placeringen hos Borgerrådgiveren	28
Hvad er ændret, og hvad er videreført?	29
Stigning i antal indberetninger	31

FORORD

Denne beretning indeholder Borgerrådgiverens tilbagemelding om overordnede konstateringer og anbefalinger, en beskrivelse af udvalgte sager og en afrapportering af Borgerrådgiverens arbejde i beretningsåret 2021.

Borgerrådgiverudvalget ønsker, at beretningens konklusioner og anbefalinger opnår størst mulig udbredelse og har opfordret Borgerrådgiveren til en kortere beretningsform. Beretningen er derfor generelt afkortet. Den feedback, der ikke er plads til i beretningen, sikres ved den løbende dialog med forvaltningerne – ofte med afsæt i konkrete sager.

Forvaltningerne arbejder med forskellig intensitet med borgernes feedback til læring og forbedringer, og det er generelt Borgerrådgiverens budskab, at dette arbejde bør sættes i system, så det bliver en rutine at bruge klagerne til at forbedre kvaliteten i sagsbehandlingen og borgerbetjeningen, og så kommunen i videst mulige omfang undgår, at samme fejl begås flere gange.

Formålet med Borgerrådgiverens tilsyns- og rådgivningsopgave kan netop opsummeres til: At hjælpe borgerne med at få den behandling, de har krav på, og at undgå, at kommunen begår samme fejl to gange.

Borgerrådgiveren har prioriteret et tematisk nedslag i en problemstilling, som går på tværs i kommunen: Travlhedens faldgruber. Temaet omhandler nogle af de administrative fristelser, der kan opstå, når kommunens enheder er presset på tid og ressourcer, og når sagsbehandlingen i nogle henseender kommer til at varetage interne kommunale hensyn i stedet for hensyn til borgerne.

København, maj 2022



Johan Busse
Borgerrådgiver



STATUS, ANBEFALINGER OG NEDSLAG

Kommunen leverer generelt borgerservice på et tilfredsstillende niveau og har generelt godt styr på borgernes retssikkerhed. Men der er undtagelser. Vurderet ud fra de henvendelser, Borgerrådgiveren modtager, er udfordringen for kommunen at efterleve borgernes rettigheder efter forvaltningsloven og i nogle tilfælde standarden for god borgerservice og principperne for god forvaltningsskik. Mere end hver anden, der klager til Borgerrådgiveren, får medhold i sin klage.

Kommunens handlinger og undladelser genererer altså berettigede klager, og bag klagerne ligger et mørketal for de tilfælde, hvor borgernes rettigheder heller ikke blev imødekommet, men som aldrig førte til en klage.

GENERELLE ANBEFALINGER

Borgerrådgiveren anbefaler, at Borgerrepræsentationens beslutning af 20. juni 2012, om ”at forvaltningerne forpligtes til løbende at udbyde obligatoriske kurser inden for god sagsbehandling, både til nye og til erfarne sagsbehandlere”, efterleves.

Borgerrepræsentationen bad i 2013, 2015 og 2017 Borgerrådgiveren om at evaluere forvaltningernes indsatser for forbedring af borgerbetjeningen og sagsbehandlingen (FOKUS). Evalueringsordningen er ikke videreført, og Borgerrådgiveren har derfor ikke længere samme indblik i forvaltningernes arbejde for at sikre overblik over kvalitetsniveauet i borgerbetjeningen og sagsbehandlingen og i de indsatser, forvaltningerne udfolder.

Borgerrådgiveren anbefaler, at de stående udvalg og Økonomiudvalget fortsat sikrer, at forvaltningerne prioriterer vidensindsamling om kvalitetsniveauet i borgerbetjeningen og sagsbehandlingen og handler på tilfælde af manglende efterlevelse af borgernes rettigheder og retssikkerhed og eventuelle konstaterede service- eller kvalitetsmangler.

Et værktøj til læring af fejl i konkrete sager er miniFOKUS, som Borgerrådgiveren præsenterede i beretningen for 2016. Værktøjet består af følgende simple spørgsmål, man i en enhed bør stille sig selv, når der opstår en konflikt, en klagesag eller lignende kontrovers med en borger.

1. Hvad er der sket?
2. Hvad ville vi ønske, der var sket i stedet for?
3. Hvorfor skete det?
4. Kunne det ske igen?
5. Hvad kan vi i givet fald gøre for at undgå gentagelse?

Borgerrådgiveren er bekendt med, at metoden blandt andet anvendes i Borgercenter Handicap.

Borgerrådgiveren anbefaler alle borgerbetjenende enheder i kommunen at anvende den eller en tilsvarende metode.

HENVENDELSER TIL BORGERRÅDGIVEREN

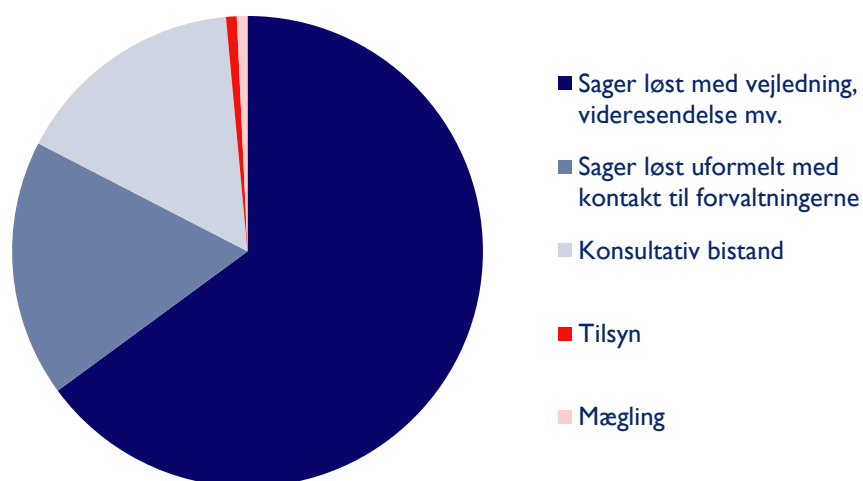
Borgerrådgiveren modtog 840 henvendelser fra borgere i beretningsåret. Det er godt 9 % flere end i forrige beretningsår. Antallet af henvendelser fra medarbejdere i forvaltningerne lå på nogenlunde samme niveau som i forrige beretningsår.

HENVENDELSER TIL BORGERRÅDGIVEREN I BERETNINGÅRET 2021 (1. APRIL 2021 – 31. MARTS 2022)

Klager og andre henvendelser samt tilsyn	840
Konsultativ bistand og undervisning	140
I alt	980

Ud af Borgerrådgiverens registrerede indsatser i beretningsåret tegner dialogorienteret løsning sig for 99 %, mens kun 1 % var formelle skriftlige tilsyn baseret på alle afsluttede indsatser.

FORDELING AF BORGERRÅDGIVERENS INDSATSER



Den største gruppe af sager kunne løses ved umiddelbar vejledning om blandt andet rettigheder, hjælp til at klage og videresendelse mv.

Den næststørste gruppe af sager kunne løses i uformel dialog med forvaltningerne. Det er i disse sager, Borgerrådgiveren har god brug af sit kontaktpersonnetværk i kommunen, og hvor Borgerrådgiveren forsøger at genetablere dialogen mellem borger og forvaltning og yder vejledning om ret og pligt til begge parter. En stor del af disse sager består af pendulmægling, hvor Borgerrådgiveren over en kortere eller længere periode er i dialog med henholdsvis borger og forvaltning for at afdække muligheder og forhindringer og finde løsninger, der ligger inden for gældende ret og kommunens serviceniveau, og som begge parter kan leve med. Traditionelle mæglingssager involverer et større setup og registreres særskilt.

Samlet set har Borgerrådgiverens indsats haft konkret effekt i 88 % af borgernes henvendelser.

Af de sager, Borgerrådgiveren modtog i beretningsåret, var mere end hundrede henvendelser fra borgere og virksomheder, som egentlig skulle i kontakt med en anden del af kommunen, men enten var henvist til Borgerrådgiveren ved en fejl, havde misforstået hvem de skulle henvende sig til, eller som gav op over for kommunens mange indgange.

Langt fra alle henvendelser af denne art kan anses som klager, men det kan være svært at afgrænse, om f.eks. en henvendelse fra en borger, der vælger at gå igennem Borgerrådgiveren efter flere forgæves forsøg på at finde rette indgang, også indeholder et element af utilfredshed med kommunen. Der er borgere og virksomheder, som oplyser, at de henvender sig til Borgerrådgiveren for at sikre, at deres forespørgsel, klage eller andet når frem til rette enhed. Det er under alle omstændigheder en reel feedback til kommunen om, at borgere og virksomheder i nogle tilfælde har vanskeligt ved at finde rette kontaktindgang i kommunen.

BORGERRÅDGIVERENS GENNEMSNITLIGE SAGSBEHANDLINGSTID

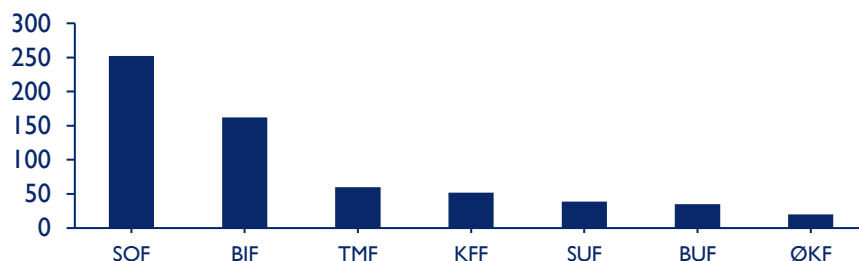
Klager og andre henvendelser samt tilsyn	15,3 dage
Konsultativ bistand	10,6 dage

Det bemærkes, at tilsynssager, hvor Borgerrådgiveren systematisk gennemgår konkrete sagsforløb, vil have væsentligt længere sagsbehandlingstider. Dette gælder både Borgerrådgiverens tilsyn i konkrete borgersager og undersøgelser af generelle forhold i forvaltningerne. Sådanne sager kræver tidkrævende høring af forvaltningen, indhentelse og gennemgang af sagsakter, eventuel partshøring samt skriftlig afrapportering mv.

FORDELINGEN AF KLAGER PÅ FORVALTNINGER OG TEMAER

Socialforvaltningen tegnede sig igen for den største andel klager (ca. 41 %) med Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen på andenpladsen (ca. 26 %) og Teknik- og Miljøforvaltningen på en tredjeplads (ca. 10 %).

KLAGERNES FORDELING PÅ FORVALTNINGER



SOF: Socialforvaltningen

BIF: Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen

TMF: Teknik- og Miljøforvaltningen

KFF: Kultur- og Fritidsforvaltningen

SUF: Sundheds- og Omsorgsforvaltningen

BUF: Børne- og Ungdomsforvaltningen

ØKF: Økonomiforvaltningen

Borgernes problemer handlede oftest om ydelser, bistand eller praktisk hjælp og dernæst om kommunikation og information.

En væsentlig del af borgerne var utilfredse med en økonomisk ydelse eller afslag herpå, mens en del andre klager skyldtes utilfredshed med kommunens sagsbehandlingstid. Borgerrådgiveren oplever desuden en tendens til, at flere klager handler om manglende eller utilstrækkelig adgang til aktindsigt.

Ca. 58 % af klagerne angik kommunens manglende efterlevelse af borgernes rettigheder efter forvaltningsloven mv., mens ca. 14 % handlede om dårlig oplevet borgerservice og manglende efterlevelse af principperne for god forvaltningsskik eller det, der med et andet udtryk kan kaldes mangel på ordentlighed i borgerbetjeningen.



Borgerrådgiverens indsats har haft konkret effekt i 88 % af borgerhenvendelserne.

Forvaltningerne erkendte borgernes indsigelser helt eller delvist i ca. 57 % af klagerne, hvilket førte til ændrede afgørelser i ca. 16 % af sagerne, mens det i ca. 41 % alene førte til forbedret sagsbehandling, bedre inddragelse, bedre begrundelser og forbedret kommunikation mv. (tallene omfatter de tilfælde, hvor Borgerrådgiveren af forvaltning eller borger er oplyst om sagens endelige udfald).

PROBLEMSTILLING I FORVALTNINGEN (ANTAL AFSLUTTEDE SAGER)

Almindelig forvaltningsret	397
God forvaltningsskik og borgerservice	99
Andet	78
Opgavevaretagelse/faktisk forvaltningsvirksomhed	68
Diskrimination	29
Databeskyttelsesret	13
Forhold på bosteder, plejecentre og lignende	4
Kommunens fysiske rammer	2

De enheder, som Borgerrådgiveren modtog flest klager over, var:

- Ydelsesservice København, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen
- Jobcenter København, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen
- Borgercenter Børn og Unge – Nørrebro-Bispebjerg, Socialforvaltningen
- Borgercenter Børn og Unge – Valby-Vesterbro-Kgs. Enghave, Socialforvaltningen
- Folkeregisteret, Kultur- og Fritidsforvaltningen

Antallet af klager over en enkelt enhed kan dog ikke uden videre tages som udtryk for, hvor tilliden fra borgerne halter mest, eller hvor sagsbehandlingen og borgerbetjeningen er mest udfordret. Blandt andet antallet af ekspeditioner/sager i den pågældende enhed bør tages i betragtning, ligesom karakteren af konstaterede fejl naturligvis er afgørende for vurderingen af, om der er mere alvorlige udfordringer, som bør adresseres. Kendskabet til Borgerrådgiveren i enhederne kan ligeledes spille en rolle, idet medarbejdere, der har viden om Borgerrådgiveren, er mere tilbøjelige til at henvise utilfredse borgere til Borgerrådgiveren med deraf følgende risiko for en periode med et større antal klager, men også samtidig med øget mulighed for konstruktiv dialog, læring osv.

Listen bør f.eks. også suppleres med en bemærkning om, at Ydelsesservice København håndterer et meget stort antal ekspeditioner og desuden har en god organisering af arbejdet med at følge op på klager, så de håndteres hurtigt og samvittighedsfuldt, og at fejl i almindelighed ikke gentages.

Ligeledes bør det f.eks. bemærkes, at Borgerrådgiverens undersøgelse af Folkeregisterets håndtering af klager i 2021 gav anledning til at bemærke, at Folkeregisteret efter Borgerrådgiverens vurdering ikke har mange klagesager set i forhold til den store mængde afgørelser, der træffes.

Omvendt kan enheder, som ikke topper klagelisten, udvise konkrete forløb, som giver anledning til bekymring. Nedenfor er blandt andet omtalt to ek-

sempler herpå, dels fra byggesagsområdet (Teknik- og Miljøforvaltningen), dels fra Psykiatrienheden under Borgercenter Voksne (Socialforvaltningen), der ellers ligger henholdsvis nr. 6 og nr. 15 på listen over enheder, der klages til Borgerrådgiveren over.

TRAVLHEDENS FALDGRUBER

Borgerrådgiveren har i beretningsåret observeret problemstillinger, som falder ind under temaet travlhedsens faldgruber. Temaet vurderes at være relevant flere steder i kommunen. Det handler grundlæggende om, at enheder i kommunen undertiden ikke formår at fastholde det solide borgerfokus, som sikrer, at der primært ageres ud fra borgerens interesser og kun sekundært ud fra kommunens interesser.

Dårlig borgerbetjening og mangelfuld sagsbehandling kan have mange årsager. Det kan f.eks. skyldes uklare forventninger og rammer, kompliceret lovgivning, økonomisk smalhals, rekrutteringsudfordringer, kompetenceunderskud, dårligt arbejdsmiljø, ledelsesudfordringer, dårlig arbejdstilrettelæggelse, organisatoriske udfordringer - eller slet og ret travlhed. Ofte er der en sammenhæng mellem to eller flere faktorer, og årsagen kan derfor ikke nødvendigvis isoleres til én ting, og også travlhed kan udspringe af flere af de nævnte faktorer.

Når et borgercenter, en afdeling, et kontor eller anden enhed igennem længere tid oplever et væsentligt misforhold mellem sine samlede ressourcer og arbejdsopgaver, øges risikoen for, at der begås fejl. Frister skrider, sager glemmes, vigtig lovgivning overses, der sjuskes med kommunikation mv. Indimellem opleves sagspresset så massivt, at håndtering af presset identificeres som hovedopgaven, hvorved fokus på borgeren risikerer at svinde ind.

Et klassisk offer for travlheden ses, når behovet for at afslutte sagerne fører til, at sager sparkes til hjørne, eller at der skydes genveje. Det kan f.eks. ses, når man i en enhed ikke prioriterer den mere tidskrævende helhedsorienterede sagsbehandling.

Borgerne har en forventning om, at kommunen taler sammen internt, koordinerer og leverer en samlet løsning på den enkelte borgers udfordringer, men travlhed (og i nogle tilfælde silotænkning) kan føre til, at en enhed kun fokuserer på sin egen del af opgaven, henviser til andre og lader borgeren opsoge resten selv. De fleste kender nok udtrykket ”at blive sendt fra Herodes til Pilatus” og har dermed et billede af, hvad det dækker over.

Borgerrådgiveren henviser i dialogen med forvaltningerne i sådanne tilfælde ofte til stafetprincippet. Stafetprincippet er med til at sikre, at borgernes henvendelser bliver videresendt til og besvaret af de rigtige enheder. At borgeren oplever overgange, der fungerer.

Stafetprincippet er et billede på, hvordan kommunen ideelt set skal arbejde sammen. Hver for sig repræsenterer enhederne ekspertise, specialisering og kompetence. Men for at komme i mål med stafetten, som er borgerens pro-

blem eller ønske, er det helt essentielt, at vi i kommunen er gode til både at aflevere og at modtage.

Borgerrådgiveren beskrev i beretningen for 2020 en sag om en ung mand, der ved det fyldte 18. år blev trukket igennem et langvarigt og fejlbehæftet sagsbehandlingsforløb, fordi han overgik fra at få hjælp efter et regelsæt et sted i kommunen til at skulle have hjælp efter et andet regelsæt et andet sted i kommunen. Det havde store konsekvenser for ham. Han mistede sin økonomiske støtte til psykologhjælp og har først 2 år og 7 måneder efter, han fyldte 18 år, fået en endelig afgørelse i sagen.

Borgerrådgiveren undersøgte og udtalte i oktober 2021 kritik af det usædvanlig lange sagsforløb, der har været i sagen til trods for Socialforvaltningens indgående kendskab til den unge mand. Forvaltningen var enig i kritikken og beklagede, at sagen havde været behæftet med en række fejl, hvilket blandt andet havde givet anledning til misforståelser og en uacceptabel lang sagsbehandlingstid.

Forvaltningen havde den 12. februar 2021 truffet afgørelse om afslag på økonomisk støtte til psykologbehandling. En afgørelse den unge mand klagede over, og som Ankestyrelsen den 30. november 2021 hjemviste til fornyet behandling i kommunen. Ankestyrelsen oplyste i afgørelsen, at hjemvisningen blandt andet var begrundet i, at kommunens faglige vurdering ikke i tilstrækkelig grad var underbygget af faktuelle oplysninger.

Den unge mands mor kontaktede Borgerrådgiveren dagen efter, idet hun ikke havde tillid til, at kommunen ville overholde sagsbehandlingsfristen for hjemvisninger på 4 uger.

Borgerrådgiveren har ikke kompetence til at tage stilling til kommunens afgørelser, men bad forvaltningen om at blive orienteret for at følge med i sagsbehandlingen og sagsbehandlingstiden. Borgerrådgiveren fik den 7. april 2022 besked om, at den unge mand havde fået en endelig afgørelse, hvori kommunen bevilliger støtte til psykologbehandling.

Den unge mands ret til støtte blev dermed først afklaret 2 år og 7 måneder efter, han fyldte 18 år. Konsekvensen for den unge mand og hans familie har været, at de i en del af perioden var nødtvunget til selv at finde midler til psykologhjælpen for at få hverdagen med skolegang osv. til at fungere, mens den unge mand i den sidste del af perioden var uden hjælp, da han ikke ønskede at ligge sin familie til last (2021-0029882 og 2021-0388750).

I en anden sag søgte en kvinde med spiseforstyrrelse om at blive visiteret til et botilbud, fordi hun ikke på egen hånd ville kunne klare hverdagen uden at få tilbagefald. Kvinden fik bevilliget et botilbud, men der var ventetid, så kommunen kunne ikke sige noget om, hvornår hun rent faktisk kunne flytte ind. Kommunen beroligede dog kvinden med, at der ville blive sørget for, at hendes behov for hjælp blev varetaget på en anden måde, indtil hun fik plads.

Dette skete imidlertid ikke, og kvinden måtte henvende sig på ny. Henvendelsen blev behandlet som en almindelig ansøgning med endnu en udmeldt sagsbehandlingstid på 6 uger uden skelen til, at kvindens behov allerede var afdækket. Oven i denne sagsbehandlingstid var der også ventetid på den hjælp, som skulle kompensere kvinden, imens hun ventede på sit botilbud.

Borgerrådgiveren fandt det ved et tilsyn meget kritisabelt, at kvinden ikke modtog midlertidig støtte i en periode på 3 måneder fra afgørelsen om botilbuddet, selv om forvaltningen mente, at hun havde behov og var berettiget hertil. I de 3 måneder levede kommunen hverken op til sin forsyningsforpligtelse på botilbud eller kompenserende hjælp, indtil et faktisk botilbud kunne tilbydes.

For en borger med kvindens udfordringer, kunne ventetiden potentielt medvirke til at fastholde eller forværre hendes tilstand og øge behovet for hjælp, hvilket ud over at være en belastning for hende også kunne indebære en yderligere belastning af det offentlige system – kommunalt eller i sundhedsvæsenet.

Socialforvaltningen har beklaget forløbet i den konkrete sag og har oplyst, at sagen indeholder flere læringspunkter, som forvaltningen arbejder videre med. Borgerrådgiveren er orienteret om, at kvinden i den konkrete sag efterfølgende modtog tilbud om privat botilbud pga. ventetid til de tidligere godkendte tilbud (2021-0370067).

En række andre sager fra samme enhed og samme periode viser en særlig fremgangsmåde, som medvirker til at trække borgernes sager ud. Fælles for sagerne var, at de også vedrørte kvinder med spiseforstyrrelser, som efter udskrivning fra psykiatrisk behandling søgte kommunen om hjælp. Kvinderne fik hjælp af en socialrådgiver på den psykiatriske afdeling til at formulere deres ansøgninger, men fik den besked fra kommunen, at ansøgningerne blev betragtet som et ønske fra en samarbejdspartner om, at kommunen opstartede en afklaring af støttebehov, hvorfor henvendelserne ikke ansås som omfattet af den politisk fastsatte sagsbehandlefrist på 6 uger. Ifølge fremgangsmåden startede sagsbehandlingstiden først med at løbe fra det tidspunkt, hvor der havde været afholdt et møde i kommunen med kvinderne. I et tilfælde var ventetiden på dette møde på 3 måneder.

Borgerrådgiveren påpegede i et tilsyn i en af disse sager, at Borgerrådgiveren allerede i 2019 påtalte, at en tilsvarende praksis med først at starte uret på et senere tidspunkt ikke var lovmedholdelig.

Forvaltningen henviste til, at der ikke var tale om en praksis, hvorfor Borgerrådgiveren måtte forstå, at der var tale om 6 enkeltstående fejl. Borgerrådgiveren fandt det beklageligt, at fejlen optrådte i disse 6 sager og bemærkede, at fejlens udbredelse og det forhold, at enheden ikke blev opmærksom på den i forbindelse med borgerens klage, indikerede en vis afstand mellem det, der beskrives som enhedens praksis, og den faktiske sagsbehandling i konkrete sager (2021-0307437).

I et andet eksempel undskyldte enheden en lang sagsbehandlingstid med, at enheden ikke havde opfattet henvendelsen som en ansøgning om noget konkret, men som et ønske om en (mere generel) udredning. Dette uagtet at borgerens ansøgning allerede i overskriften og de to første linjer helt konkret angav, at der var tale om en ansøgning, og hvad den præcis angik. De faktiske forløb i sådanne sager synes i højere grad at varetage interne kommunale hensyn end hensynet til borgeren.

En borger henvendte sig om en byggesag, hvor han efter 8 måneder havde rykket kommunen for svar. Borgeren oplyste blandt andet følgende: ”Har forsøgt at ringe og skrive til forvaltningen mange gange, men jeg får ikke noget svar. Vi er fuldstændig låst. Er flere gange blevet lovet at blive ringet op af en leder, men jeg hører intet. Har i dag været i kontakt med dem igen. De opfordrede mig til denne klage.”

Det lykkedes borgeren at få telefonisk kontakt med byggesagsafdelingen, hvor han efter det oplyste fik at vide, at hans sag fortsat lå i screeningsprocessen, som skulle sikre, at alt var indsendt korrekt. Det overraskede borgeren, da han havde fået at vide, at alt var i orden, og at sagen var ”fuldt oplyst”. Borgeren oplyste videre, at han havde fået besked om, at afdelingens gennemsnitlige sagsbehandlingstid først blev beregnet fra den dag, sagen går fra screening til egentlig sagsbehandling. Borgerens konklusion var, at det så ikke var utænkeligt, at han skulle vente yderlige 5-7 måneder på svar, hvilket er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, der fremgår af forvaltningens hjemmeside. Oplysningerne er ikke valideret og beror alene på borgerens oplysninger, men de afspejler med sikkerhed borgerens oplevelse af forløbet (2022-0020858).

En anden problemstilling, som Borgerrådgiveren modtager henvendelser om, er, når borgeren ’vendes i døren’ med en mundtlig afvisning. Kommunen har vejledningspligt, men undertiden kommunikerer kommunen så upræcist, at borgeren helt forståeligt opfatter en mundtlig vejledning som et afslag og undlader at følge op ved at forlange et skriftligt svar med begrundelse, klagevejledning mv. Relevant vejledning findes i [KlarRet 16](#) – Borgerrådgiverens guide om forskellen på at yde vejledning og træffe afgørelse.

Det kan have stor betydning for den enkelte borger, om en henvendelse til kommunen håndteres som en egentlig ansøgning eller blot som en henvendelse om muligheder eller vejledning. Det kan det, fordi borgeren får en række rettigheder og pligter som følge af, at en henvendelse til kommunen betragtes som en ansøgning. Det handler blandt andet om, at kommunen er forpligtiget til at behandle en ansøgning på en bestemt måde og kan være forpligtiget til at overholde tidsfrister for sagsbehandlingen fastsat af lovgiver eller kommunen. En ansøgning medfører desuden som hovedregel, at borgeren bliver part i sagen og dermed får de rettigheder og pligter, som følger af forvaltningsloven, retssikkerhedsloven m.fl. Borgeren har også bedre muligheder for at klage over en afgørelse.

En særlig variant af denne problemstilling viste sig i en anden klage over en byggesag. Her rykkede en borger for svar på sin ansøgning til byggesagsafdelingen og fik efter syv måneders ventetid det svar, at en byggesagsbehandler havde screenet borgerens ansøgningsmateriale og på den baggrund vurderede, at borgeren ville modtage et afslag. Sammen med den besked modtog borgeren et link, han kunne benytte til at frafalde sin ansøgning. Forvaltningen oplyste loyalt, at forvaltningen skulle behandle sagen, før borgeren kunne modtage et endeligt svar, og at det oplyste blot var en service, så borgeren kunne beslutte, om han ville opretholde sin ansøgning. Men for borgeren fremstod det som et afslag uden sagsbehandling og en opfordring til at trække ansøgningen tilbage.

Borgerrådgiveren har besluttet at undersøge sagsforløbet for at afklare, om metoden med en hurtig screening og efterfølgende fremsendelse af et link som et tilbud til borgeren om at frafalde sin ansøgning er udtryk for et enkeltstående tilfælde, eller om det er udtryk for en mere udbredt praksis i forvaltningen. Borgerrådgiveren vil også undersøge, om det er normal praksis at afvise borgernes spørgsmål om sagsbehandlingsprocessen og bede dem afvente behandlingen af selve ansøgningen, som vel at mærke er præget af meget lange sagsbehandlingstider (2022-0028937).

KONSEKVENSER AF LANG SAGSBEHANDLINGSTID OG EN ANBEFALING

Alle borgere, som er afhængige af kommunen – hvad enten det drejer sig om behov for en tilladelse, økonomisk eller praktisk hjælp, behovsunderstøttelse, handicapkompensation eller lignende – påvirkes negativt af lange sagsbehandlingstider. For de fleste er ventetiden forbundet med usikkerhed, som kan give utryghed og bekymringer. Men konsekvenserne kan være – og er ofte – mere håndgribelige end det. I en konkret sag hos Borgerrådgiveren var en familie f.eks. presset af at afvente tilladelse til at bebygge deres grund. Familien havde udgifter til et midlertidigt hjem og havde ikke kunnet forudse deres forhold og økonomi, navnlig fordi den reelle ventetid afveg væsentligt fra den, der stod på hjemmesiden.

I sager om forsørgelsesydelse kan sagsbehandlingstiden få stor betydning for borgernes økonomi og levegrundlag, ligesom det også kan være vanskeligt for disse borgere at planlægge ud i tiden uden sikker viden om økonomien, og når der ikke er overensstemmelse mellem den fastsatte og den reelle sagsbehandlingstid. For en borger med en psykiatrisk diagnose, som står uden relevant hjælp i en periode, kan ventetiden være afgørende for risikoen for genindlæggelse, og for en familie med et handicappet barn kan det være afgørende hurtigt at få klarhed over, om begge forældre fortsat kan være tilknyttet arbejdsmarkedet, eller om en skal gå hjemme med barnet, ligesom det bliver vanskeligt at planlægge, hvis de udmeldte frister ikke kan overholdes.

Dertil kommer, at langt fra alle ydelser kan gives med tilbagevirkende kraft, og at det stort set er umuligt at få erstatning for selv ekstremt lange sagsbehandlingstider. Derfor hænger borgere og virksomheder på en stor del af regningen for lange sagsbehandlingstider, ligesom det er dem, som for en periode kan være frataget muligheden for at indrette sig efter de reelle om-

stændigheder, fordi det er uklart for dem, om det er sagsbehandlingstiden oplyst på hjemmesiden, der er gældende, og hvorfra den i givet fald løber.

En række af de konkret omtalte sager ovenfor er fra Psykiatrienheden under Borgercenter Voksne i Socialforvaltningen og fra byggesagsområdet i Teknik- og Miljøforvaltningen. Borgerrådgiveren er bekendt med, at begge enheder er presset af blandt andet store sagsmængder, og kombinationen af lange sagsbehandlingstider, utilstrækkelig opfølgning og uforståelige opgørelser af sagsbehandlingstider er da også fænomener, som borgerne ofte beretter om, når der er tale om pressede enheder.

Teknik- og Miljøforvaltningen er opmærksom på den lange sagsbehandlingstid ved behandling af ansøgninger i byggesager, og forvaltningen og Borgerrådgiveren har på forvaltningens anmodning i januar 2022 afholdt et møde, hvor problemstillingen blev drøftet.

Der foreligger efter det oplyste genopretningsplaner for de nævnte enheder, og Borgerrådgiveren følger op i forhold til de nævnte problemstillinger, men erfaringsmæssigt findes der ingen lette løsninger på travlhed.

Når en forvaltning oplever et øget antal henvendelser eller en stigning i mængden af komplicerede sager, ser Borgerrådgiveren en tendens til, at forvaltningsprocesser skrider, og fejl opstår. Følgen heraf kan meget vel være forringet kvalitet og service overfor borgerne med muligt retstab, dårlig dialog og et øget antal klager til følge, og risikoen er dermed, at der kommer et endnu større pres på forvaltningen.

Borgerrådgiveren anbefaler generelt, at enheder, der er ramt af længerevarende udfordringer med at efterleve politisk vedtagne mål for sagsbehandlingstiden, er opmærksomme på, at der ikke iværksættes eller udvikler sig sagsbehandlingsrutiner, som reelt forlænger ventetiden for borgerne og/eller slører den sagsbehandlingstid, borgerne reelt møder i kommunens sagsbehandling.



2

UAFHÆNGIGHED, FORANKRING OG RESULTATER

STÅSTED

Københavns Kommune gik foran, da Borgerrepræsentationen i 2004 etablerede Borgerrådgiveren og fik en uafhængig kommunal ombudsmandsfunktion. Nu har 78 af landets kommuner enten en borgerrådgiver eller en på vej, og flertallet af disse er skabt med udgangspunkt i Københavns Kommunes model.

Borgerrådgiveren fører tilsyn med kommunens forvaltninger, behandler klager fra borgere og virksomheder og er en aktiv medspiller i politikernes og forvaltningernes arbejde med at skabe forbedringer i kommunens sagsbehandling og service.



Borgerrådgiveren skal bistå Borgerrepræsentationen med dennes tilsyns- og kontrolfunktioner i forhold til udvalg, borgmestre og forvaltninger (uddrag af styrelsesvedtægt for Københavns Kommune § 24, stk. 2).

Borgerrådgiveren er ansat af og forankret direkte under Borgerrepræsentationen. Borgerrådgiveren er dermed en del af Københavns Kommune, men er uafhængig af kommunens udvalg, borgmestre og forvaltninger. Uafhængigheden er en forudsætning for, at vurderinger af konkrete klager og generelle undersøgelser kan ske på et objektive og sagligt grundlag.

Borgerrådgiverens forhold er reguleret i styrelsesvedtægten for Københavns Kommune § 24 og i vedtægt for Borgerrådgiverfunktionen.

Borgerrådgiver Johan Busse er cand.jur. og har en mastergrad i Public Governance. Johan Busse har tidligere arbejdet i Forbrugerrådet, Forbrugerstyrelsen (Erhvervsministeriet), for Folketingets Ombudsmand, som konstitueret landsdommer i Østre Landsret og er udpeget af justitsministeren som formand for Dataetisk Råd. Johan Busse har været borgerrådgiver i Københavns Kommune siden 2004. Borgerrådgiverens sekretariat består af en chefkonsulent, 7 jurister, 2 administrative medarbejdere og en kommunikationsmedarbejder. Juristerne har alle tidligere erfaring med sagsbehandling i kommuner og staten.

Borgerrådgiverens sekretariat er en selvstændig forvaltningsenhed i Københavns Kommune og varetager derfor selv opgaver med personaleforhold, budget, regnskab, kommunikation mv.

Borgerrådgiveren modtog i 2021 en samlet bevilling på 9,35 mio. kr. Budgettet for 2022 udgør 11,2 mio. kr.

EN KLAGEINSTANS SER PRIMÆRT KLAGER

Størstedelen af den service, Københavns Kommune leverer, er som forudsat af det politiske niveau, og det har kommunens mange dygtige og engagerede medarbejdere en stor del af æren for. Borgerrådgiveren ser alene et udsnit af kommunens sagsbehandling, og dette udsnit er oftest kendetegnet ved, at borgeren, der henvender sig til Borgerrådgiveren, er utilfreds med den behandling, han eller hun har fået af kommunen. Det er derfor afgørende for den samlede forståelse af kommunens niveau for retssikkerhed og borgerservice at vide, at den ikke kan udledes af Borgerrådgiverens Beretning alene, men at denne udgør et væsentligt bidrag, når det gælder om at klarlægge, hvor der er forbedringsmuligheder.

DOKUMENTATION OG ÅBENHED

Borgerrådgiveren modtager henvendelser fra borgere og virksomheder og er dagligt i kontakt med forvaltningernes medarbejdere for at løse borgernes og virksomhedernes udfordringer med kommunen og for at bistå i arbejdet med at levere korrekt sagsbehandling og god borgerservice. De fleste indsatser registreres i Borgerrådgiverens statistiksistem, som giver et godt grundlag for at understøtte forvaltningernes fokus på god sagsbehandling og retssikkerhed. Statistikken bruges også til løbende at orientere Borgerrådgiverudvalget og forsyne forvaltningerne med oplysninger, ligesom den er udgangspunkt for Borgerrådgiverens undervisningsindsats.

Borgerrådgiveren leverer statistik til forvaltningerne på forespørgsel. Statistikken kan anvendes som bidrag til forvaltningernes eget overblik over, hvor det er relevant at sætte ind med tiltag, udbyde undervisning eller følge udviklingen. Borgerrådgiveren præsenterer også gerne eventuelle tendenser i statistikken med konkrete eksempler.

I statistikken registreres blandt andet baggrunden for klagerne og konsekvenserne for borgerne og kommunen. Det giver viden om, hvordan kommunens sagsbehandling ser ud fra borgernes perspektiv, og hvordan konstaterede fejl påvirker kommunens administration, effektivitet og serviceniveau. Registreringerne anvendes også til at analysere, hvor der er læringspotentiale, og hvor i kommunens forvaltninger læringen konkret og generelt sker tilstrækkeligt hurtigt, og hvor der eventuelt er et behov for kompetenceløft.

Borgerrådgiveren er underlagt størst mulig åbenhed. Det følger af Borgerrådgiverens vedtægt og af Borgerrådgiverens Kommunikationsstrategi, som er politisk vedtaget og sætter rammerne for den interne og den eksterne kommunikation. En stor del af Borgerrådgiverens arbejde er derfor tilgængeligt på kk.dk/borgerraadgiveren med de begrænsninger, der følger af regler om tavshedspligt mv.

POLITISK FORANKRING

Borgerrådgiverens virksomhed følges af Borgerrådgiverudvalget, der er et rådgivende udvalg under Borgerrepræsentationen. Udvalget består af syv medlemmer af Borgerrepræsentationen, som ikke må være borgmestre. Det skyldes Borgerrådgiverens uafhængighed. Borgerrådgiverudvalget vælges for en fireårig periode. Det nuværende udvalg tiltrådte den 4. februar 2022 og består på tidspunktet for afgivelsen af beretningen af:

Laura Rosenvinge (A) – forperson
Gyda Heding (Ø) – næstforperson
Katrine Kildgaard (B)
Peter Bjerregaard (C)
Klaus Mygind (F)
Claus Buch (V)
Sinem Demir (Ø)

Borgerrådgiverudvalget tager aktivt del i og understøtter Borgerrådgiveren i at skabe forbedringer i kommunen og er i den forbindelse særligt optaget af Borgerrådgiverens og forvaltningernes samarbejde om at opnå størst mulig læring af de enkelte indsatser.

Borgerrådgiveren holder løbende Borgerrådgiverudvalget orienteret om observationer og konstateringer i arbejdet med at føre tilsyn med og være konsulent for kommunens syv forvaltninger. Udvalget behandler derudover Borgerrådgiverens årlige beretning og er med til at fastlægge, hvilke større undersøgelser og inspektioner Borgerrådgiveren skal foretage af egen drift.

UDVALGTE RESULTATER

Borgerrådgiveren deler løbende viden om lovmæssig sagsbehandling, god borgerbetjening og borgernes oplevelser med forvaltningerne i konkrete klagesager, rådgivning, undervisning og oplæg mv. Det påvirker retssikkerheden positivt. Men det er vanskeligt at opgøre den konkrete effekt af alle dele af Borgerrådgiverens arbejde. En række resultater lader sig dog opgøre, og blandt dem, der er opnået i beretningsåret ved tilsyn i egen drift-sager, konkrete borgersager mv. og i dialog med og ved konsultativ bistand til forvaltningerne, er følgende eksempler:

Tilsyn

- Ændret praksis ved tilføjelse af overgangsvurdering i sager, hvor en borger, der modtager støtte, nærmer sig 18 år (Socialforvaltningen)
- Forstærket fokus på overholdelse af den skærpede vejledningspligt i børnesager, hvor det fyldte 18. år kan få konsekvenser for borgerens støtte (Socialforvaltningen)
- Iværksættelse af konkrete tiltag for bedre opfølgning og overholdelse af svarfrister samt orientering til borgeren i tilfælde, hvor svarfristen ikke kan overholdes (Socialforvaltningen)

- Konstatning af stort antal sager hjemvist fra klageinstans og tilbud om bistand til nedbringelse af disse (Kultur- og Fritidsforvaltningen)
- Øget fokus på kontakthierarki på borger.dk og virk.dk med henblik på, at sager sendes til rette enhed (Kultur- og Fritidsforvaltningen)

Konsultativ bistand

- Vejledning om kommunens forpligtelse til at reagere på underretning om bekymring for en borger (Socialforvaltningen)
- Vejledning om kommunens forpligtelse til at reagere på underretning om bekymring for en ældre medborger (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen)
- Vejledning om kommunens forpligtelse til at yde borgeren en helhedsorienteret indsats (Socialforvaltningen)
- Øget viden om journaliseringspligt i relation til SMS-korrespondance (Socialforvaltningen)
- Opmærksomhed på uhensigtsmæssigheder og mulige problemstillinger ved kommunikation til og fra borgere i ny digital post (Kultur- og Fritidsforvaltningen)
- Fokus på relevansen af at Københavns Kommunes ”Kodeks for regler og normer for forvaltningens rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren og borgmestrene” er tilgængelig på medarbejdersiden (Økonomiforvaltningen)
- Gennemskuelige betalingservice-oversigter til borgerne (Økonomiforvaltningen, Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen)

3

RETSSIKKERHED, SAMARBEJDE OG LÆRING

SÅDAN ARBEJDER BORGERRÅDGIVEREN

Borgerrådgiveren behandler klager over kommunens sagsbehandling, personalets adfærd og udførelsen af praktiske opgaver samt vejleder om klagesystemet. Borgerrådgiveren arbejder for at sikre borgernes retssikkerhed og for et godt og tillidsfuldt samarbejde med forvaltningerne om læring af sagerne.

Borgerrådgiverens bedømmelsesgrundlag er gældende ret, god forvaltningsskik og overordnede medmenneskelige betragtninger. Hertil kommer Københavns Kommunes værdigrundlag, Kodeks for Københavns Kommune og øvrige vedtagne politikker og beslutninger om kommunens serviceniveau.

Borgerrådgiveren vejleder borgere og vurderer, om forvaltningen i konkrete og generelle sager har handlet i strid med gældende ret eller på anden måde har lavet fejl eller forsømmelser.

Borgerrådgiveren peger ved sit tilsyn på mulige brud på lovgivningen og andre forhold, som påvirker den oplevede borgerservice negativt, og arbejder for at hente den størst mulige læring ud af borgernes tilbagemeldinger. Læringen skal gøre kommunen bedre til at opdage og rette fejl og uhenigtsmæssige arbejdsgange og til at inddrage viden fra borgerne om deres forventninger til og oplevelser af kommunens service.



Borgerrådgiveren kan give anvisninger og synliggøre problemer, men evnen og viljen til at rette op og skabe forbedringer skal komme fra forvaltningerne.

Borgerrådgiveren bidrager løbende til, at den vigtige viden og de tilbagemeldinger, vi får fra borgerne om, hvor vi som kommune ikke gør det godt nok, eller hvor vi kan blive bedre, bliver viderebragt og konkretiseret. Det betyder, at den enkelte medarbejder, leder og forvaltning får viden om, hvad det konkrete problem er eller har været og herudfra kan handle og rette op – konkret som generelt.

Borgerne skal klage til forvaltningen, før Borgerrådgiveren involveres. Har borgeren været i dialog med forvaltningen om klagen, eller kan borgeren ikke selv varetage dialogen, forsøger Borgerrådgiveren i første omgang at hjælpe ved på uformel vis at kontakte den relevante enhed, f.eks. gennem

Borgerrådgiverens kontaktperson i forvaltningen, en sagsbehandler eller centerchef, telefonisk eller via e-mail. Formålet er at understøtte dialogen mellem borgere og forvaltninger for at løse konflikter, og Borgerrådgiveren har fokus på, hvad borgerne ønsker at opnå.

Det, Borgerrådgiveren bidrager med i kontakten, kan være en juridisk præcisering af borgerens problem og gældende ret, som vi beskriver for sagsbehandleren. Det kan også være en hjælp til genetablering af dialogen mellem borger og forvaltning eller en afklaring, som gør, at borgeren forstår kommunens reaktion. Vi undersøger, om der – uden at gå på kompromis med borgerens rettigheder – kan findes en enkel løsning, som både borgeren og kommunen kan leve med.



I mange tilfælde gør Borgerrådgiverens bidrag det enklere for forvaltningen at forstå og handle ud fra, hvad det er, borgeren gerne vil opnå.

I beretningsåret er 151 sager løst via telefonisk kontakt og opfølgning i forvaltningerne.

I de tilfælde, hvor den uformelle kontakt ikke fører til en tilfredsstillende løsning for borgeren, skriver Borgerrådgiveren på mere formel vis til forvaltningen for at finde en anden løsning eller få et svar, som borgeren er tilfreds med. Er der tale om problemstillinger og konflikter, som forvaltningen har brug for bistand til at identificere eller løse, yder Borgerrådgiveren konsultativ bistand og udpeger problemstillinger, som forvaltningen bør arbejde for at løse.

Er der tale om problemstillinger og konflikter, som ikke bliver løst tilfredsstillende via dialog eller konsultativ bistand, vurderer Borgerrådgiveren, om der er grundlag for at lave et tilsyn og undersøge, om forvaltningen har handlet korrekt. Tilsyn, som indebærer en større skriftlig undersøgelse, gennemføres kun, hvis der er udsigt til, at indsatsen kan forbedre borgerens forhold og/eller skabe læring i kommunen.

DE TRE INDSATSNIVEAUER

Borgerrådgiverens tilsyn består af tre indsatsniveauer:

Tillid og dialog

Problemstillinger og konflikter, som forvaltning og borger kan løse selv
→ Borgerrådgiveren stimulerer dialogen mellem borger og forvaltning, formidler kontakt mv.

Konsultativ bistand

Problemstillinger og konflikter, som forvaltningen har brug for bistand til at løse eller identificere
→ Borgerrådgiveren uddanner, rådgiver, medierer, mægler og udpeger

Tilsyn

Problemstillinger og konflikter, som ikke bliver løst gennem dialog eller konsultativ bistand, herunder uidentificerede problemstillinger
→ Borgerrådgiveren anvender traditionelle tilsynsredskaber som undersøgelser, vurderinger og eventuelt kritik, anbefaling og henstilling mv. i kombination med rådgivning o.l.

TILSYN I BORGERSAGER

Borgerrådgiveren laver et konkret tilsyn, hvis en sag ikke kan løses tilfredsstillende via dialog med forvaltningen, og Borgerrådgiveren vurderer, at borgerens eller virksomhedens rettigheder ikke er iagttaget, og/eller at sagen har et læringspotentiale for kommunen. Det sker for at sikre borgerens eller virksomhedens retsstilling og for at understøtte læring i kommunen. Princi- pielle klager, som kan have betydning for mange borgere, vil ofte blive be- handlet som tilsynssager.

Et tilsyn kan føre til, at Borgerrådgiveren udtaler kritik og kommer med anbefalinger og henstillinger. Borgerrådgiveren kombinerer altid kritik, an- befalinger og henstillinger med tilbud om assistance til læring af den konkre- te sag og konstruktiv rådgivning. Helt konkret kan en opfølgning ske ved, at Borgerrådgiveren deltager med oplæg på et møde, så den læring, der måtte være i den konkrete sag, bliver drøftet i dialog.

Opfølgning på Borgerrådgiverens tilbud kræver, at forvaltningen eller enhe- den tager imod det, da Borgerrådgiveren ikke har kompetence til at pålægge opfølgning. Det er desværre sjældent, at forvaltningerne efterspørger Bor- gerrådgiverens bistand i denne fase af sagsbehandlingen.

TILSYN IVÆRKSAT AF EGEN DRIFT

Ud over den løbende behandling af klager fra borgere og virksomheder har Borgerrådgiveren også mulighed for at lave undersøgelser af egen drift. Det betyder, at Borgerrådgiveren ikke skal afvente en klage fra en borger for at lave et tilsyn – det kan ske på eget initiativ. Egen drift-undersøgelser gør det muligt at finde og ofte også i et samarbejde mellem forvaltning og Borgerrådgiveren at håndtere væsentlige udfordringer, der påvirker større grupper af borgere og virksomheder.

Borgerrådgiveren fastlægger en årlig plan for egen drift-området i samarbejde med Borgerrådgiverudvalget. Planen tager udgangspunkt i tilbagemeldinger fra forvaltninger og fagudvalg, og i de erfaringer Borgerrådgiveren har fra konkrete borgersager. Temaet for beretningsåret 2021 var den oplevede borgerservice og sagsbehandling for psykisk udsatte og handicappede.



Formålet med egen drift-undersøgelserne er at skabe læring og medvirke til forbedringer i forvaltningerne.

Borgerrådgiveren har i beretningsåret afsluttet en generel egen drift-undersøgelse om Folkeregisterets håndtering af henvendelser om fejlregistreringer. Undersøgelsen viste, at Folkeregisteret ikke har mange klagesager, men at en forholdsvis stor del af disse hjemvises og ændres i klageinstansen. Undersøgelsen viste også, at en stor del af de henvendelser, Borgerrådgiveren modtager om Folkeregisteret, er fejlsendt. Borgerrådgiveren har derfor anbefalet forvaltningen at undersøge, om der kan skabes mere klarhed over kontaktindgange til Folkeregisteret, og har tilbudt forvaltningen bistand til at nedbringe andelen af sager som hjemvisning og ændres.

Borgerrådgiveren har i beretningsåret også bedt en forvaltning om at svare på, om gældende regler på konkrete områder bliver efterlevet. Sagen vedrørte Teknik- og Miljøforvaltningens oplysninger om Højesterets dom om erhvervsaffaldsgebyrer på kommunens hjemmeside (kk.dk) og forvaltningens opfølgning overfor erhvervsdrivende som følge af dommen. Borgerrådgiveren fandt grundlag for at undersøge og efterfølgende udtale kritik af forvaltningens kommunikation til offentligheden via kk.dk, som Borgerrådgiveren fandt meget beklagelig, blandt andet fordi nyheden efter Borgerrådgiverens opfattelse måtte have givet mange læsere indtryk af, at kommunen vandt en sag i Højesteret, som kommunen reelt tabte.

Der er på grund af prioritering af andre opgaver hos Borgerrådgiveren, bl.a. henvendelser fra borgere i konkrete sager, kun afsluttet få egen drift-undersøgelser i beretningsåret.

LÆRING OG FORBEDRINGER

Borgerrådgiveren har fokus på den oplevede borgerservice, borgernes retssikkerhed og forbedringspotentialer både ved tilsyn og i den konsultative bistand. Den løbende dialog med og tilbagemelding til forvaltningerne sikrer, at borgernes klager og Borgerrådgiverens viden og konstateringer kan anvendes konstruktivt – her og nu og fremadrettet.

Borgerrådgiveren prioriterer, som en del af de faste opgaver, at dele ud af sin viden og sine erfaringer. Bistand og rådgivning, undervisning i forvaltningsretlige emner og oplæg om borgerrådgiverfunktionen er derfor en del af Borgerrådgiverens tilbud til kommunens medarbejdere og forvaltninger. Rådgivningen og undervisningen er gratis og kan frit rekvireres af medarbejdere og forvaltninger.

Konsultativ bistand

Kommunens medarbejdere kan blandt andet benytte Borgerrådgiverlinjen til at indhente konsultativ bistand. Borgerrådgiveren vejleder og rådgiver om de forvaltningsretlige principper, regelsæt, god borgerbetjening og grundlæggende principper for god forvaltningsskik og kan henvise til administrativ praksis, principafgørelser, ombudsmandsudtalelser mv., som kan bidrage

BORGERRÅDGIVERLINJEN

Alle kommunens medarbejdere kan ringe til Borgerrådgiverlinjen og få hjælp til forvaltningsretlige spørgsmål. Formålet er at dele viden om god og effektiv borgerbetjening og sagsbehandling. [Borgerrådgiverlinjen](#) er åben hverdage kl. 9.00-20.00 og er kun for kommunens medarbejdere (internt link).

til håndteringen af de konkrete sager og udfordringer, medarbejderne møder i deres sagsbehandling.

I mange tilfælde kan dialogen mellem forvaltningen og Borgerrådgiveren medvirke til en gradvis afklaring af sagerne og en bedre forståelse af, hvad borgerne ønsker at opnå med deres henvendelser.

Der er løbende efterspørgsel på konsultativ bistand, men Borgerrådgiveren ville fortsat foretrække en højere efterspørgsel for at forebygge fejl. Borgerrådgiveren vil derfor arbejde for en øget synlighed af rådgivningsfunktionen internt i kommunen og ønsker i den forbindelse at samarbejde med forvaltningerne for på bedst mulig vis og i størst muligt omfang at få viden om Borgerrådgiverens tilbud ud til medarbejderne i de enkelte forvaltninger.

Borgerrådgiverens uformelle bistand og rådgivning til kommunens medarbejdere skaber gode samarbejdsrelationer og et fællesskab om fagligheden og sagligheden, som forbedrer kommunens sagsbehandling og borgernes retssikkerhed.

Borgerrådgiveren ydede konsultativ bistand i 131 tilfælde i beretningsåret 2021.

Borgerrådgiveren anser sin forpligtelse til at bidrage til konstruktive, fremadrettede initiativer som knyttet til en forudsætning om gensidig respekt,

åbenhed og ligeværdighed i dialogen. Det betyder blandt andet, at Borgerrådgiveren skal have adgang til oplysninger, der er relevante for rådgivningen, samt at den pågældende forvaltning rent faktisk skal efterspørge kvalificeret input.

I et enkelt tilfælde har Borgerrådgiveren i beretningsåret meddelt en forvaltning, at et sparringsmøde først kunne berammes, hvis forvaltningen ombestemte sig med hensyn til udlevering af nærmere angivet materiale. Borgerrådgiveren forsøgte gennem ni måneder med gentagne skriftlige anmodninger uden held at få adgang til forvaltningens egne klagestatistikker som en del af mødeforberedelsen. Borgerrådgiveren har gentagne gange i løbet af de ni måneder givet udtryk for, at Borgerrådgiveren grundlæggende finder det u hensigtsmæssigt at rådgive forvaltningen uden at have indblik i allerede foreliggende viden, og at Borgerrådgiveren finder det useriøst, at forvaltningen forventer, at Borgerrådgiveren udtaler sig om forvaltningens indsatser, uden at forvaltningen vil give adgang til relevant materiale.

Undervisning, oplæg og praktik

Borgerrådgiveren har igen i dette beretningsår været fast underviser på Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens introkurser og har i løbet af året blandt andet holdt oplæg for medarbejdere og ledelse i Hjælpemiddelcentret under Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og for ansatte i Økonomiforvaltningen.

Borgerrådgiveren har desuden forestået oplæg for studerende i administrationsøkonomi ved Professionshøjskolen.

En genoptagelse af Borgerrådgiverens deltagelse i introforløb for ansatte i Socialforvaltningen er aftalt, men blev i første omgang forhindret af omstændighederne grundet COVID-19.

En del oplæg og undervisning har i år måttet gennemføres digitalt pga. omstændighederne grundet COVID-19, hvilket naturligvis påvirker de muligheder for feedback, der ligger i den fysiske fremlæggelse. Også de planlagte praktikudvekslinger med forvaltningens medarbejdere blev i beretningsåret forhindret af omstændighederne grundet COVID-19 og de aktuelle ressourcer hos Borgerrådgiveren på daværende tidspunkt, men de forventes iværksat i den kommende tid.

KONFLIKTLØSNING OG MÆGLING

Borgerrådgiveren kan tilbyde mægling mellem borger og forvaltning, hvis Borgerrådgiveren vurderer, at mægling vil være værdiskabende for borgeren – og forvaltningen er enig heri. Borgerrådgiveren leder som upartisk facilitator mæglingen og arbejder for at reducere konfliktniveauet. Mæglingen bliver på den måde et konfliktløsningsværktøj.

Mæglingen er ikke et led i behandlingen af borgerens sag i kommunen, og kommunens afgørelser kan ikke være omdrejningspunkt.

Formålet med mæglingen er at gøre det lettere for borgeren og forvaltningen at bilægge konkrete konflikter, der er opstået i forbindelse med sagsbehandlingen eller borgerens møde med forvaltningen.

Der er ikke altid en konkret løsning på en konflikt, men gennem mægling kan man med dialog og ved at lytte forsøge at håndtere eller nedtrappe spændingerne.

Borgerrådgiveren fik i 2021 tilsagn om midler fra en finanslovspulje. Puljemidlerne blev blandt andet givet til udvikling og udbredelse af mægling som konfliktløsningsværktøj. Der blev også givet midler til Borgerrådgiverens udvikling og udbredelse af mægling ved budgetforhandlingerne 2022.

Borgerrådgiverens erfaring med mægling er, at borgere i særlig konfliktfyldte sager oftest fravælger muligheden. Af denne grund har Borgerrådgiveren i 2021 haft særlig fokus på brug og udvikling af såkaldt pendulmægling. Pendulmægling lægger vægt på at skabe dialog og afklaring mellem parterne, uden at parterne nødvendigvis behøver at mødes fysisk. Borgerrådgiveren har i 2021 haft flere gode erfaringer med at bidrage til konfliktnedtrapping ved hjælp af pendulmægling.

Borgerrådgiveren vil fortsat tilbyde og udvikle mæglingstilbuddet og vil i den forbindelse blandt andet gå i dialog med forvaltningerne for at øge medarbejdernes opmærksomhed på Borgerrådgiverens mæglingstilbud, så medarbejderne har viden om muligheden og kan formidle tilbuddet til borgere på et tidligere tidspunkt i eventuelle konflikter.

LIGEBEHANDLING

Borgerrådgiveren har siden 2007 haft en særlig opgave med at føre tilsyn med eventuel diskrimination i Københavns Kommune og tilbyde vejledning til forvaltningerne for at forebygge brud på ligebehandlingsprincippet. Indsatsen omfatter alle former for brud på ligebehandlingsprincippet, men i praksis fylder ligebehandling af handicappede mest.

HENVENDELSER OM OPLEVET DISKRIMINATION INDKOMMET I BERETNINGÅRET 2021

Handicap	18
I øvrigt (bl.a. klager hvor diskriminationsgrund ikke er angivet)	7
Køn	6
National, social eller etnisk oprindelse	4
Seksuel orientering	1
Alder	1
I alt	37

Borgerrådgiveren modtager kun meget få klager over oplevet diskrimination i kommunen, og Borgerrådgiveren kan derfor prioritere sin indsats internt i forhold til forebyggende indsatser. Generelt er det Borgerrådgiverens oplevelse, at der er stort fokus på at undgå brud på ligebehandlingsprincippet.

SEKRETARIATSBETJENING AF LANDETS BORGERRÅDGIVERNETVÆRK

Der er som følge af puljemidler i finansloven opstået flere nye borgerrådgi-verfunktioner rundt omkring i landets kommuner, og Borgerrådgiveren i København har i den forbindelse udvidet sin service overfor både nye og gamle borgerrådgi-verfunktioner med en direkte hotline for faglig sparring, tilbud om praktik samt fremadrettet opdaterede versioner af Borgerrådgi-verens udgivelse KlarRet, der er egnet til brug uden for Københavns Kom-mune.

Borgerrådgiveren kan som landets længst fungerende af sin art bistå de mange nye borgerrådgivere med vejledning om forskellige aspekter af arbej-det med borgerhenvendelser, undersøgelser og whistleblowerordning, som mange borgerrådgivere også varetager for deres kommuner. Tilbuddet fi-nansieres af staten.

4

WHISTLEBLOWERORDNINGEN I KØBENHAVNS KOMMUNE

NY LOV GØR WHISTLEBLOWERORDNING OBLIGATORISK

Den 17. december 2021 trådte den EU-baserede lov om beskyttelse af whistleblowere i kraft. Helt overordnet betød det, at whistleblowerordninger fra og med denne dato er et retligt krav i kommuner og andre organisationer og virksomheder af en vis størrelse.



Whistleblowerordningen er med den nye lov og de deraf følgende procedurer, beskyttelseshensyn mv. et styrket tilbud til kommunens medarbejdere og samarbejdspartnere.

Da Københavns Borgerrepræsentation i 2011 vedtog at indføre en kommunal whistleblowerordning, blev det opfattet som kontroversielt og banebrydende, og det er tankevækkende, at det her knap 10 år senere er blevet obligatorisk for alle større offentlige og private myndigheder, organisationer og virksomheder i hele EU. På sin vis er dette en parallel til, at Københavns Kommune gik foran ved etableringen af borgerrådgiverfunktionen i 2004, og at der i 2022 vil være borgerrådgivere i 78 af landets 98 kommuner.

Erfaringerne fra Københavns Kommunes whistleblowerordning efterspørges af statslige myndigheder, private og mange kommuner på samme måde som kommunens erfaringer med borgerrådgiverfunktionen.

TILLID TIL ORDNINGEN OG PLACERINGEN HOS BORGERRÅDGIVEREN

Whistleblowerordningen blev evalueret af Borgerrådgiveren på vegne af Borgerrådgiverudvalget i november 2014 og af advokatfirmaet Horten på vegne af Borgerrepræsentationen i december 2019.

Evalueringen i 2014 viste, at såvel tillidsrepræsentanter som direktioner støttede op om ordningen. Flertallet af tillidsrepræsentanterne var generelt positivt stemte over for whistleblowerordninger på større arbejdspladser. For knap en fjerdedel af tillidsrepræsentanterne havde indførelsen af Whistleblowerordningen i Københavns Kommune tilmed påvirket deres syn i positiv retning, og 81 % af tillidsrepræsentanterne ville anbefale medarbejdere i kommunen at benytte ordningen under Borgerrådgiveren.

Evalueringen i 2019 skulle blandt andet belyse, om formålet med placeringen af whistleblowerordningen i regi af Borgerrådgiveren var opfyldt. Evalueringen fandt, at dette var tilfældet. Evalueringen var baseret på en 360

graders inddragelse af politikere, forvaltninger, medarbejderrepræsentanter m.fl. og flugter med Betænkning nr. 1553 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger, hvori det konkluderes, at det vil være nærliggende at forankre whistleblowerordningen hos borgerrådgiveren i de kommuner, hvor der er en sådan.

HVAD ER ÆNDRET, OG HVAD ER VIDEREFØRT?

Københavns Kommunes whistleblowerordning havde og har fortsat til formål at opfange såvel som at forebygge grove fejl og forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening, manglende efterlevelse af juridiske forpligtelser, samt at følge op ved fare for enkeltpersoners sundhed og sikkerhed, fare for miljøet, tilfælde af omsorgssvigt og lignende. Samtidig var og er det et væsentligt parameter at sikre, at også de medarbejdere, som kan være genstand for indberetning, kan have tillid til, at indberetningerne behandles med den nødvendige diskretion, og ikke risikerer at blive hængt ud i bredere sammenhænge alene ud fra en anonym indberetning.

Uanset at den tidligere ordning generelt fungerede fornuftigt i flertallet af sagerne, så er konsekvenserne af de nye retlige krav, at den tidligere sagsgang ikke længere er lovlig. Formålet med de nye regler på dette punkt er, at der ikke opstår interessekonflikter ved sagernes undersøgelse. Dette udgør en garanti for uvildig vurdering og tilfører ordningen større troværdighed og sikkerhed for en ensartet kvalitet i undersøgelse.

Hvor opfølgende undersøgelser tidligere overvejende skete ved, at Borgerrådgiveren videreformidle indberetninger til de relevante forvaltninger, Intern Revision eller Databeskyttelsesrådgiveren og modtog en afsluttende rapport derfra (uden at modtage alle sagens oplysninger og bilag og uden mulighed for at tage selvstændig stilling til rigtigheden af de indberettede oplysninger), er situationen nu den, at såvel modtagelse som opfølgning og vurdering efter de nye regler skal ske hos en særlig udpeget upartisk person eller afdeling.

Borgerrepræsentationen har på baggrund af de hidtidige erfaringer med ordningen udpeget Borgerrådgiveren til at udgøre kommunens uvildige og uafhængige afdeling til varetagelse af den nye obligatoriske ordning. Borgerrepræsentationen vedtog den 16. december 2021 de fornødne ændringer af kommunens styrelsesvedtægt og af vedtægt for Borgerrådgiverfunktionen.

De nye regler og de deraf følgende nye krav til procedure, dialog, undersøgelse, opfølgning og konklusion med videre indebærer således en række nye procedurer, herunder navnlig at væsentlige dele af undersøgelsesprocessen og konklusionsansvaret er placeret hos Borgerrådgiveren. Forvaltningerne kan fortsat medvirke til at oplyse sagerne, hvilket Borgerrepræsentationen har besluttet, at de skal, men vurdering af hvad der skal belyses, hvorvidt sagen er belyst tilstrækkeligt og dækkende, samt hvad det giver anledning til af konklusioner i forhold til de indberettede oplysninger, må nu ikke længere overlades til forvaltningerne.

Tilsvarende er der med de nye regler indført nye lovkrav for eksempelvis tidsfrister for kvittering og opfølgning samt for sikring af indberetteres anonymitet (tilsidesættelse heraf er en ulovlighed i sig selv). Af selvstændig betydning er det også, at der nu i forhold til tilbagemelding til indberetter som udgangspunkt er en frist på 3 måneder, og overholdes denne ikke, kan konsekvensen efter omstændighederne være, at indberetteres offentliggørelse af ellers fortrolige oplysninger er lovlig.

Københavns Kommune har valgt at videreføre de positive erfaringer fra den tidligere ordning i videst mulige omfang, hvilket primært betyder, at den relevante forvaltning (eventuelt Intern Revision eller Databeskyttelsesrådgiveren) på Borgerrådgiverens skriftlige opdrag medvirker til at oplyse sagen ved eksempelvis at lave en redegørelse.

Når et sagskompleks i en whistleblowersag skal undersøges efter en sådan ny procedure, indebærer det i sagens natur et vist ressourceforbrug, herunder fordi det er krævende at sætte sig ind i relevante områder i forvaltningen på en sådan måde, at konkrete forhold, sædvaner og praksis på området forstås og respekteres i rimeligt omfang. Det er derfor nyttigt for Borgerrådgiveren, at forvaltningen medvirker ved sagsoplysningen.

Borgerrepræsentationen har også i overensstemmelse med den tidligere ordning besluttet, at Borgerrådgiveren ikke har kompetence til at træffe beslutning om reaktioner i form af f.eks. ansættelsesretlige konsekvenser, politianmeldelse mv. Videre opfølgning efter Borgerrådgiverens afslutning af en whistleblowersag er derfor fortsat de enkelte forvaltningers ansvar.

Også anvendelsesområdet er udvidet med de nye regler og den nye ordning, og der kan derfor indberettes om alvorlige lovovertrædelser, øvrige alvorlige forhold samt de overtrædelser af EU-retten, som er direktivets oprindelige udgangspunkt. Som eksempel kan nævnes, at indberetninger om seksuel chikane, grov mobning og helt uacceptabelt arbejdsmiljø nu vil falde indenfor ordningen (fordi de ud fra anden lovgivning kan udgøre potentielt alvorlige lovovertrædelser).



Borgerrådgiveren har ikke valgfrihed med hensyn til, hvad der skal undersøges i en whistleblowersag, idet lov om beskyttelse af whistleblowere fastslår, at forhold omfattet af lovens afgrænsning pligtmæssigt skal undersøges.

Whistleblowerordningen i Københavns Kommune er således et styrket tilbud til medarbejdere og samarbejdspartnere og skal efter de nye regler nu også være tilgængelig for en bredere kreds, herunder tidligere medarbejdere.

STIGNING I ANTAL INDBERETNINGER

Whistleblowerordningen har i sin levetid oplevet et stigende antal indberetninger, og med implementeringen af den nye ordning er tendensen fortsat og forstærket.

I perioden april-december 2021 er der modtaget i alt 50 selvstændige indberetninger, mens der i perioden januar-marts 2022 er modtaget 32 selvstændige indberetninger. Hertil kommer, at en større andel af indberetningerne synes at falde inden for ordningens afgrænsning, både fordi den nye ordnings afgrænsning er bredere, og fordi whistleblowerordninger generelt set både er blevet mere kendt og relevant benyttet. Dette betyder, at indberetninger, der tidligere faldt uden for ordningen, efter den 17. december 2021 i langt højere grad vil være omfattet og derfor pligmæssigt skal undersøges.

52 % af de indberettede forhold modtaget i perioden april-december 2021 faldt inden for ordningen, mens 87 % af de indberettede forhold modtaget i perioden januar-marts 2022 ses at falde inden for ordningen.

Den lovpligtige offentlige information om whistleblowerordningen sker i praksis ved, at orienteringen til borgerrepræsentanterne i Borgerrådgiverudvalget gøres tilgængelig for almenheden i udvalgs materialet på kk.dk. Udvalget har bedt om, at opgørelsen sker halvårligt. Nedenfor gives et foreløbigt overblik, idet sagerne for 2022 endnu ikke kan opgøres endeligt.

OMFATTEDE FORHOLD FORDELT I PROCENT PÅ TEMAER I PERIODEN APRIL-DECEMBER 2021

Personale	32 %
Borgerbetjening og service	24 %
Økonomi	20 %
Andet	12 %
Arbejds miljø	12 %

OMFATTEDE FORHOLD FORDELT I PROCENT PÅ TEMAER I PERIODEN JANUAR-MARTS 2022

Lov- og retskrav	27 %
Arbejds miljø og sikkerhed	24 %
Andet	15 %
Straffelovsovertrædelser	12 %
Sundhed og folkesundhed	8 %
Kommunens interne regler	8 %
Økonomi	4 %
Borgerbetjening og service	1 %
Omsorgssvigt	1 %

