



Fælles fundament for forvaltningernes arbejde med mål for sagsbehandlingen

16-11-2009

Sammenfatning

Formålet med Borgerrepræsentationens beslutning er at opnå et kvalitetsløft i sagsbehandlingen til gavn for borgernes retssikkerhed.

Sagsnr.
2009-35359

Dokumentnr.
2009-548593

Sagsbehandler
Malene Møller Ruszkai

Et væsentligt element i kvalitetsbegrebet består af den juridiske kvalitet, som er kendetegnet ved, at man har kendskab til og forståelse for anvendelse af:

- Gældende ret – både de materielle regler og sagsbehandlingsreglerne, herunder de bærende værdier bag reglerne
- Principperne om god forvaltningsskik, herunder de bærende værdier bag principperne
- Københavns Kommunes værdier

Juridisk kvalitet opnås ved, at forvaltningerne arbejder med de parametre, som er afgørende herfor samt arbejder på at gøre juraen til en central værdi i kommunen.

Det foreslås, at forvaltningerne skal fokusere på overholdelse af følgende fælles mål:

1. Opfyldelse af tidsfristen for besvarelse af indsigt/aktindsigt i hhv. offentlighedsloven, forvaltningsloven og persondataloven
2. Efterlevelse af tilbagemeldingsgarantien på 10 arbejdsdage

Herudover fremgår det af Borgerrepræsentationens beslutning (2009-62746), at der skal fastsættes forvaltningsspecifikke mål for:

1. Reduktion af klager
2. Reduktion af fejl i sagsbehandlingen. Det er op til forvaltningerne selv at sondre imellem typer af fejl
3. Reduktion af sagsbehandlingstiden, medmindre der er tale om et område, hvor der gælder særlige frister

Målene foreslås fastsat på et eller flere udvalgte fokusområder. Der vil være metodefrihed i relation til, hvordan de fælles mål og de forvaltningsspecifikke mål måles.

BR-Sekretariatet

Rådhuset, 2. Sal, 12
1599 København V

Telefon
3366 2124

Telefax
3366 7000

Mobil
27792124

E-mail
mlm@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800275

www.kk.dk

Indledning

Borgerrepræsentationen besluttede den 10. juni 2009 (2009-62746) bl.a. at pålægge forvaltningerne at arbejde med at forbedre kommunens sagsbehandling og service til borgerne, herunder at fastsætte forpligtende og synlige mål for reduktion af klager, reduktion af fejl i sagsbehandlingen og reduktion af sagsbehandlingstiden samt eventuelle andre mål. Borgerrepræsentationen besluttede endvidere, at status for målopfyldelsen halvårligt skulle afrapporteres til Økonomiudvalget.

Arbejdet med at efterleve beslutningen har været forankret i den tværgående juridiske koordinationsgruppe (herefter koordinationsgruppen). Gruppen har afholdt en række møder, herunder en workshop med henblik på at operationalisere beslutningen og sikre en ensartet tilgang til, hvorledes beslutningen skal efterleves i praksis.

Koordinationsgruppen har vurderet, at der har været behov for at opnå klarhed om følgende:

- Hvad er intentionerne bag Borgerrepræsentationens beslutning?
- Hvad er juridisk kvalitet, og hvordan opnås kvaliteten?
- Hvordan skal der fastsættes konkrete mål for kvalitet?
- Hvordan skal der måles og ske afrapportering?

Nærværende fundament har til formål at skabe en fælles referenceramme, som forvaltningerne kan tage afsæt i ved fastsættelsen af de konkrete mål.

Intentionerne bag Borgerrepræsentationens beslutning

Borgerrepræsentationens beslutning blev truffet som følge af Borgerrådgiverens beretning for 2008. Borgerrepræsentationens beslutning skal derfor ses i lyset heraf.

Af beretningen kan udledes, at Borgerrådgiveren mener, der generelt set bør ske en forbedring af retssikkerheden, hvilket tillige kan udledes af de fire tidligere beretninger (2004-2007).

Borgerrepræsentationens beslutning skal derfor efter koordinationsgruppens opfattelse ses som et udtryk for et ønske om at opnå et kvalitetsløft i sagsbehandlingen til gavn for borgernes retssikkerhed.

Den største udfordring består herefter i, at der skal opstilles mål for noget, der som udgangspunkt vanskeligt kan måles, nemlig kvalitet.

Hvad er juridisk kvalitet, og hvordan opnås kvaliteten?

Folketingets Ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen har i en artikel "Om Ombudsmandens skriftsprog", der er gengivet i FOB 1995.661, beskrevet kravene til kvalitet på følgende måde:

"Kvalitet er at skrive i et sprog, som borgerne kan forstå (kommunikation). Endvidere er kvalitet ensbetydende med at træffe indholdsmæssige korrekte afgørelser."

Af Borgerrådgiverens beretning for 2008 kan udledes, at juridisk kvalitet opnås ved, at der i relation til kommunens sagsbehandling sker forbedringer inden for følgende områder:

1. Styr på gældende ret

Af beretningens s. 116 fremgår det, at "Borgerrådgiveren fandt, at sagsbehandlernes kendskab til det regelgrundlag, som gælder for det område, de skal træffe afgørelser indenfor, er en helt grundlæggende forudsætning inden for den offentlige forvaltning." Eksemplet handler om, at sagsbehandleren i en sag om sygedagpenge skulle have haft styr på de gældende regler på EU/EØS området. Endvidere fremgår det af beretningens s. 151, at der begås substantielle fejl, der ikke burde forekomme i så stort tal, som det er tilfældet.

2. Bedre behandling af borgerne

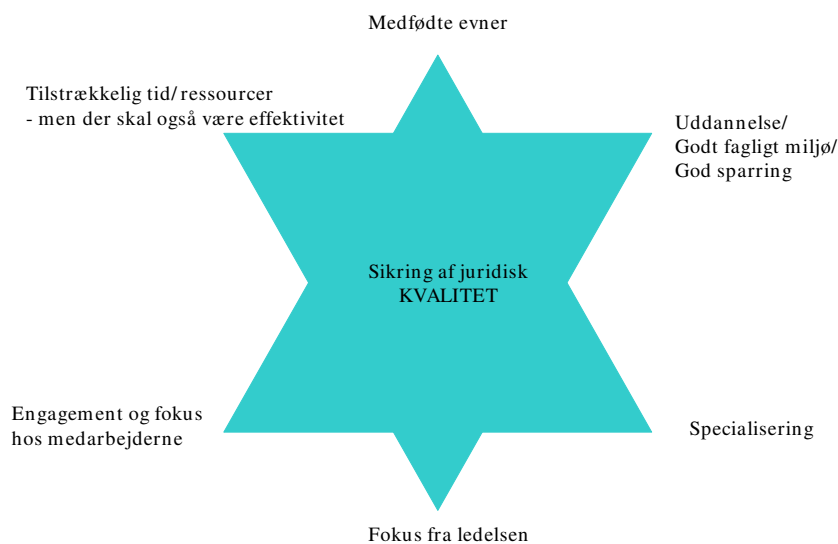
3. Bedre kommunikation

Den optimale juridiske kvalitet må på denne baggrund kunne udtrykkes ved, at sagsbehandlerne har kendskab til og forstår at anvende:

- Gældende ret – både de materielle regler og sagsbehandlingsreglerne, herunder de bærende værdier bag reglerne
- Principperne om god forvaltningsskik, herunder de bærende værdier bag principperne
- Københavns Kommunes værdier

Det er efter koordinationsgruppens opfattelse meget ambitiøst at stile mod at opnå optimal juridisk kvalitet. Ambitionen må derfor ikke føre til en nulfejls-kultur el.lign.. Dette kan få kommunen til at "sande til" i arbejdet med at højne kvaliteten i forhold til kommunens sagsbehandling. Det væsentligste må derfor være, at forvaltningerne arbejder kontinuerligt med at forbedre retssikkerheden.

Når juridisk kvalitet skal opnås, er det koordinationsgruppens vurdering, at en række parametre spiller ind herpå. Dette kan illustreres således:



I forhold til parameteret "Medfødte evner" mener koordinationsgruppen, at dette er svært at arbejde konkret med i forvaltningerne. Det vil være urealistisk at anbefale, at kommunen i forbindelse med fremtidig rekruttering af sagsbehandlere, som ofte har en anden baggrund end den juridiske, bør lade evnen til at sikre juridisk kvalitet være en afgørende faktor for ansættelse, når henses til at denne faktor er i konkurrence med andre behov. Ikke desto mindre er det et parameter, som har indflydelse på kvaliteten.

Styrkelse af juridisk indsigt i forvaltningerne kræver "uddannelse". Det er imidlertid koordinationsgruppens opfattelse, at uddannelsen skal være målrettet til medarbejdernes konkrete fagområder. Ellers kan de, der undervises, ikke bruge undervisningen til at højne kvaliteten i deres daglige arbejde. Vejen til styrkelse af den juridiske indsigt i forvaltningerne sker derfor ikke blot ved udarbejdelse af generelle pjecer.

"Specialisering" kan i mange tilfælde føre til en højere kvalitet i sagsbehandlingen. Forvaltningerne vil derfor med fordel kunne overveje at iværksætte initiativer med henblik på at fremme en sådan specialisering uden at miste fokus på at tænke helhedsorienteret.

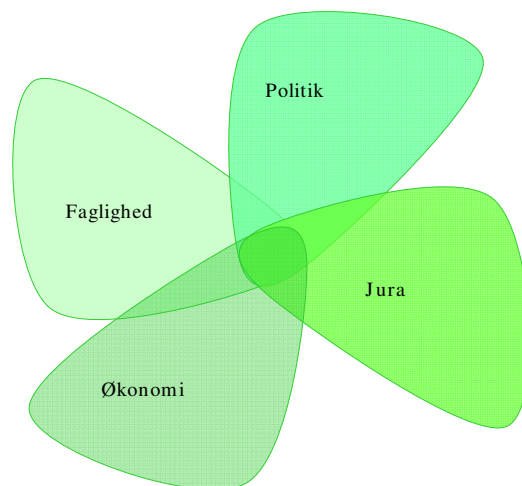
"Fokus fra ledelsen" er efter koordinationsgruppens overbevisning af afgørende betydning for at opnå juridisk kvalitet.

Koordinationsgruppen mener, at 7-direktørkredsen bør inddrages aktivt i det generelle arbejde med at løfte den juridiske kvalitet i kommunen, hvilket koordinationsgruppen – med Økonomiforvaltningen i spidsen - vil sørge for. Endvidere er det koordinationsgruppens opfattelse, at forvaltningerne bør overveje i en eller anden form at integrere ønsket om juridisk kvalitet i resultatkontrakter, udviklingskontrakter el. lign.

”Engagement og fokus hos medarbejderne” er også et vigtigt parameter for opnåelse af et reelt kvalitetsløft. Koordinationsgruppen mener f.eks., at forvaltningerne i relevant omfang kan lade juridisk kvalitet indgå som et punkt i forbindelse med MUS og GUS.

Endelig kan det være vanskeligt at opnå kvalitet, hvis der ikke er den ”fornødne tid, eller der ikke er de fornødne ressourcer”, uden at dette må bruges som en undskyldning for ineffektivitet.

Opnåelse af juridisk kvalitet forudsætter efter koordinationsgruppens opfattelse tillige, at denne inddrages rettidig i kommunens sagsbehandling på linje med inddragelse af hensynet til politik, økonomi og anden relevant faglighed. Den helhedsorienterede tankegang kan illustreres ved følgende figur:



Det er efter koordinationsgruppens opfattelse vigtigt, at juraen inddrages på et stadie, hvor der kan gives proaktive råd, og at juraen bliver en central værdi i Københavns Kommune. Såfremt der er det rigtige fokus på juraen, vil der derigennem også komme fokus på borgernes rettigheder.

Sammenfattende er det koordinationsgruppen opfattelse, at forvaltningerne kan højne den juridiske kvalitet ved at arbejde med de parametre, som er afgørende herfor samt ved at arbejde på at gøre juraen til en central værdi i kommunen.

Koordinationsgruppen anbefaler, at forvaltningerne udvælger et eller flere områder, hvor der træffes afgørelser og/eller udøves faktisk forvaltningsvirksomhed, og gør disse til genstand for arbejdet.

Hvordan fastsættes der konkrete mål for den juridiske kvalitet?

Efter koordinationsgruppens opfattelse er kvalitet i sagsbehandlingen som minimum ensbetydende med, at man som borger får rettidigt svar på sine henvendelser.

Koordinationsgruppen mener derfor, at forvaltningerne bør fokusere på overholdelsen af følgende allerede eksisterende fælles mål:

1. Opfyldelse af tidsfristen for besvarelse af indsigt/aktindsigt i hhv. offentlighedsloven, forvaltningsloven og persondataloven
2. Efterlevelse af tilbagemeldingsgarantien på 10 arbejdsdage.

I forhold til tilbagemeldingsgarentien har Borgerrådgiveren i øvrigt i sin egen driftundersøgelse af 13. maj 2008 fundet kommunens administration og efterlevelse af denne utilfredsstillende, hvilket efter koordinationsgruppens opfattelse endvidere er et incitament til at fokusere på dette fælles mål.

Forvaltningerne bør herefter påbegynde den individuelle målfastsættelsesproces ved at udvælge et eller flere fokusområder, som skal gøres til genstand for målfastsættelsen.

Koordinationsgruppen mener, at man ved et fokusområde skal forstå et område, hvor der er så stor *ensartethed*, at man med fordel vil kunne løfte kvalitetsniveauet ved at sikre, at der er:

1. Styr på de materielle regler
2. Styr på de formelle regler
3. Styr på god forvaltningsskik, herunder kommunikationen til borgerne
4. Styr på kommunens værdier

Såfremt en eller flere forvaltninger vurderer, at de ikke har en opgaveportefølje, som passer til ovennævnte definition, må udvælgelsen af området/områderne ske på anden vis.

Når forvaltningerne har besluttet sig for, hvilket fokusområde eller hvilke fokusområder, der skal gøres til genstand for den individuelle målfastsættelse, skal forvaltningerne ifølge Borgerrepræsentationens beslutning (2009-62746) fastsætte specifikke mål for:

1. Reduktion af klager
2. Reduktion af fejl i sagsbehandlingen. Det er op til forvaltningerne selv at sondre imellem typer af fejl
3. Reduktion af sagsbehandlingstiden, medmindre der er tale om et område, hvor der gælder særlige frister

Som anført af Borgerrådgiveren i beretningen for 2008, s. 22 er forvaltningerne meget forskellige, når det for eksempel gælder opgaveporteføljer. Koordinationsgruppen mener, det er væsentligt at holde sig de indbyrdes størrelsesforhold og forskelle i opgavevaretagelsen for øje ved en sammenligning af de fastsatte mål imellem forvaltningerne. Forvaltninger, der varetager sager med hyppig borgerkontakt, og hvor relationen til borgere er kendetegnet ved et stærkt myndighedspræg, må f.eks. altid forventes at have en stor andel af klager.

Hvordan skal der måles og ske afrapportering?

Koordinationsgruppen mener ikke, det har været hensigten, at målingerne skulle foretages af eksterne konsulenter, eller at målingerne skulle ske ved en yderligere systematisk gennemgang af de mange sager i kommunen. Derfor bør kvalitetsmålingerne indgå som en integreret del af sagsbehandlingens arbejde.

Der vil imidlertid ikke grundet eksisterende begrænsninger i mange IT- systemer kunne indsamles statistik på en simpel måde. Der er derfor enten behov for en meget stor manuel indsats eller for nye IT-systemer. På baggrund heraf finder koordinationsgruppen, at der som udgangspunkt må være metodefrihed i relation til, hvordan der måles. F.eks. kan man vælge at måle ved at lave en fuldstændig opgørelse eller ved stikprøvekontrol.

Det er endvidere koordinationsgruppens opfattelse, at statusafrapporteringen bør ske i form af en ”temperaturmåling”, hvor de enkelte forvaltninger har muligheder for i almindelig tekst at angive, hvad og hvordan de har målt samt hvad status er i forhold til det generelle arbejde med at højne den juridiske kvalitet.

Tidsplan

Når fundamentet har været forelagt for Økonomiudvalget til godkendelse den 24. november 2009, skal der efterfølgende ske en intern klarlægning af, hvordan forvaltningerne mere konkret vil arbejde ud fra det fælles fundament. I januar 2010 skal de fremtidige forvaltningsspecifikke mål godkendes af de respektive stående udvalg, og i februar 2010 skal Økonomiudvalget orienteres herom samt godkende de mål, som Økonomiforvaltningen foreslår, skal gælde specifikt for Økonomiforvaltningen.

Økonomiudvalget skal orienteres om forvaltningernes arbejde med mål for sagsbehandlingen og det generelle arbejde med at højne den juridiske kvalitet første gang i august 2010 og herefter hvert halve år.