



Dato: 16-05-2006

Sagsnr.: 303832

Dok.nr.: 1843823

Temaer for arbejde med kvalitets- og metodeudvikling for ”Borgerens møde med Socialforvaltningen”

Indhold:

- 1. Sammenfatning**
- 2. Afgrænsning og overordnede principper for kvalitetsarbejdet**
- 3. Borgerne som målgruppe og overordnet fokus for kvalitetsarbejdet**
- 4. Elementer i borgerserviceydelsen**
 - 4.1. *Basisydelsen*
 - 4.2. *Serviceydelsen*
- 5. Indgangsvinkel for kvalitetsudvikling af borgerserviceydelsen**
 - 5.1. *Socialministeriets undersøgelse af retssikkerhedslovens § 4 – borgerens medvirken ved sagsbehandlingen af sin sag*
 - 5.2. *Klager til borgmesteren og til borgerrådgiveren*
 - 5.3. *Borgerrådgiverens beretning for 2005*
 - 5.4. *Kontroller/undersøgelser af personsager i 2005*
 - 5.5. *Presseomtaler, politikerspørgsmål m.v.*
- 6. Temaer for kvalitetsudvikling og metodeudvikling**
 - 6.1. *Igangsatte eller planlagte kvalitetsinitiativer*
 - 6.2. *Løbende kvalitetsarbejde*
 - 6.3. *Forslag til 2 temaområder for kvalitetsinitiativer*
- 7. Tids- og handleplan**
- 8. Økonomi**

1. Sammenfatning

Kontoret for Tilsyn, Kvalitet og Service i enkeltsager (kaldet "Kvalitets- og tilsynskontoret") stiller i dette notat forslag om, at der i perioden september 2006 til september 2007 arbejdes med følgende temaer for kvalitets- og metodeudvikling for "Borgerens møde med Socialforvaltningen":

Temaområde 1 – Sagsbehandlingens forløb, lange sagsbehandlingstider og underretning af borgeren – analyse af de "døde" perioder

Temaområde 2 - Borgernes medinddragelse i sagsbehandlingen og god borgerservice

Forslagene er udarbejdet med baggrund i de tilkendegivelser og problemstillinger kontoret har opfanget gennem behandling af borgerklager til borgmesteren og borgerrådgiveren samt interne kontroller- og undersøgelser foretaget på grundlag af revisionens beretning, presseomtale og politikerspørgsmål. Se nærmere om indfaldsvinklen på kvalitetsudviklingen i pkt. 5.1. – 5.5.

Igangsatte eller planlagte kvalitetsinitiativer samt løbende kvalitetsarbejde

Der er beskrevet allerede igangsatte eller planlagte kvalitetsinitiativer samt det løbende kvalitetsarbejde, der udføres af Kvalitets- og tilsynskontoret i notatets pkt. 6.1. og 6.2.

Forslag til 2 temaområder for kvalitetsudvikling

Kvalitets- og tilsynskontoret har nærmere beskrevet de to temaområder for kvalitets- og metodeudvikling for "Borgerens møde med Socialforvaltningen" i pkt. 6.3.

Tids- og Handleplan

Der er beskrevet en tids- og handleplan for de 2 temaområder i notatets pkt. 7.

Økonomi

Det fremgår i notatets pkt. 8, at undersøgelsen i *Temaområde 1* forventes at kunne gennemføres inden for Kvalitets- og tilsynskontorets egne økonomiske rammer.

For så vidt angår *Temaområde 2* estimeres udgiften til eksternt konsulentbistand omkring udformning/gennemførelse af fokusgruppeinterview og spørgeskemaundersøgelse m.v. til

maksimalt at udgøre 100.000 kr.. Beløbet vil indgå i indstilling til udvalget om anvendelse af de afsatte midler til kompetenceudvikling for 2007 på 5 mill.kr. årlig (SUD j.nr. 125 /2006), der hvert år forelægges for Socialudvalget.

2. Afgrænsning og overordnede principper for kvalitetsarbejdet

I notatet er området for kvalitetsudvikling afgrænset til den borgerservice, der varetages i socialcentre, handicap- og rådgivningscentre.

Notatet beskriver således ikke tilsynsområdet med institutioner m.v. Det er særskilt beskrevet i andre notater, der tidligere er forelagt Socialudvalget eller direktionen, herunder om tilrettelæggelse af det socialfaglige tilsyn, sundhedsfaglige tilsyn og udvidet tilsyn samt om organisering af tilsynsområdet med henblik på sikring af gennemførelse af uvildig tilsyn samt råd og vejledning i vanskelige sag

Kvalitets- og tilsynskontorets arbejde med kvalitetsudvikling tager primært udgangspunkt i:

- Retsregler og almindelige retsgrundsætninger om borgernes retssikkerhed
- Kommunens værdigrundlag
- Socialforvaltningens visioner og organisationsform, der er beskrevet i Implementeringsplanen for forvaltningen
- Åbenhed i kommunen

Kvalitetsinitiativerne skal derfor være bærere af de overordnede principper om:

- at forvaltningen skal møde borgerne med respekt, ligeværdighed, dialog og tillid (*Kommunens værdigrundlag*)
- at borgerne, politikerne og omverdenen skal opleve, at forvaltningen giver en god kundebehandling gennem dialog og inddragelse af den enkelte og ved overholdelse af tidsfrister, udarbejdelse af handlerplaner m.v. (*Socialforvaltningens Implementeringsplan*)
- at borgerne får en hurtig, sikker og effektiv sagsbehandling, og at der kommunikeres med borgerne i et forståeligt sprog og forhindre, at dårligt sprog og manglende formidling fører til ulykkelige borgere, frustrerede medarbejdere og klager (*Åbenhed i kommunen*)
- at sagsbehandlingen af den enkelte sag skal tilrettelægges med respekt for beskyttelse af borgerens retssikkerhed, herunder

retssikkerhedslovens bestemmelser om borgerens mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag

Kvalitetsinitiativerne skal desuden respektere det bærende organisatoriske princip i den brugerrettede forvaltning om organisering af medarbejderne i brugerrettede enheder i team.

3. Borgerne som målgruppe og overordnet fokus for kvalitetsarbejdet

Kvalitets- og tilsynskontoret har sat særligt fokus på kvalitet og service i den enkelte sag, herunder opfangning af tilkendegivelser, problemstillinger og tendenser, som f.eks. behandling af borgmester- og borgerrådgiversager viser, eller pejlemærker, der viser sig på baggrund af undersøgelser på særlige områder, f.eks. foranlediget af presseomtale af borgeres oplevelse af deres sagsbehandling eller borgeres henvendelse til politikere m.v.

Det er på baggrund af ovenstående naturligt at anskue kvalitetsarbejdet ud fra "Borgerens møde med Socialforvaltningen", det vil sige med fokus på, hvilke forventninger borgerne har og hvad borgerne i sær lægger vægt på i forhold til forvaltningens service (den personlige og skriftlige kontakt med forvaltningen), og hvordan servicen eventuelt bedre kan afpasses deres behov inden for de rammer som lovgivningen, politiske og organisatoriske beslutninger giver mulighed for.

Kvalitetsinitiativerne skal derfor afdække:

- hvad der har betydning for borgernes tillid og tiltro til, at forvaltningen ved behandling af deres henvendelse/afgørelse har afsøgt og vurderet samtlige muligheder, herunder også de lovgivningsmæssige aspekter i sagen, og
- i hvilken grad forvaltningens måde at levere afgørelser på og måde at møde borgerne på spiller ind på deres tillid og tiltro til forvaltningen.

4. Elementer i borgerserviceydelsen

Behandling af en borgers henvendelse kan deles op i to hovedelementer, nemlig:

- levering af *basisydelsen*, det vil sige en korrekt ydelse i henhold til specifikke krav efter lovgivningen samt politisk vedtagne krav på serviceområder, der f.eks. er reguleret ud

- fra rammebestemmelser etc., samt krav fastsat i forvaltningens egne interne retningslinier, og
- levering af *serviceydelsen*, det vil sige den måde, som forvaltningen leverer ydelsen på, f.eks. personlig betjening, telefonbetjening, skriftlig besvarelse af breve, sagsbehandlingstiden, skemaer, informationer, m.v.

4.1. Basisydelsen

I relation til Kvalitets- og tilsynskontorets ansvarsområde er basisydelsen afgrænset til de formelle krav, der stilles til sagsførelse i en borgersag eller til afgørelse i en sådan sag. De formelle krav kan blandt andet dreje sig om følgende:

- Borgerens medvirken ved sagsbehandlingen
- Helhedsorienteret sagsbehandling
- Partshøring før der træffes en afgørelse
- Begrundelse i afgørelser, der ikke giver borgeren medhold
- Borgerens samtykke i forbindelse med indhentelse og videregivelse af oplysninger
- Partsrepræsentation
- Klagevejledning
- Aktindsigt
- Tavshedspligt
- Habilitet
- Rådgivnings- og vejledningsforpligtelse
- Ligebehandlingsprincip
- Officialprincippet (kommunens pligt at sørge for, at sagen er fuldt oplyst inden afgørelse træffes)
- Notatpligt og journalisering
- Dokumentation
- Skriftlighed i visse tilfælde
- Sagsbehandlingsfrister i ansøgningssager og skriftlig besked

De formelle krav til sagsførelsen og afgørelsen er beskrevet i forvaltningsloven, offentlighedsloven, retssikkerhedsloven, persondataloven, regnskabsbekendtgørelsen på det sociale område eller de kan være en følge af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger samt være fastsat i forvaltningens egne interne retningslinier.

Kvalitets- og tilsynskontorets kvalitetsarbejde omfatter ikke initiativer, der vedrører det materielle indhold i en afgørelse, f.eks. korrekt beløbsmæssig udmåling af en ydelse eller bevilling/afslag på en serviceydelse i henhold til krav i en specifik faglovgivning (f.eks. pension, børneydelser,

merudgifter, boligstøtte, hjælpemidler, personlig hjælp/støtte til børn, unge og voksne), da sådanne initiativer i henhold til organisationsbeskrivelsen henhører under mål- og rammekontorerne's ansvarsområder samt deres udviklings- og opfølgingsforpligtelse.

Det samme gælder særlige formelle krav til sagsførelsen eller til afgørelsen, som er fastsat i de specifikke faglove på mål- og rammekontorerne's ansvarsområder, f.eks. arbejdsevnetoden ved behandling af sager om førtidspension eller funktionsevnetoden ved behandling af sager om nødvendige merudgifter efter serviceloven.

4.2. Serviceydelsen

I relation til Kvalitets- og tilsynskontorets ansvarsområde tænkes serviceydelsen bredt at omfatte forvaltningsretlige forhold, der ikke er nedskrevet i lovtekst m.v., men som følger af ombudsmandens og borgerrådgiverens udtalelser om god forvaltningsskik, forvaltningsretlig litteratur, vejledende udtalelser fra ministerier m.v., domspraksis og administrativ praksis i øvrigt. Det kan blandt andet dreje sig om følgende:

- Tilrettelæggelse af hurtig og smidig sagsbehandling
- Sagsbehandlingstiden i ansøgnings/afgørelsessager og for besvarelse af henvendelser fra borgerne i f.eks. rådgivnings- og vejledningssager
- Manglende tilbagemelding på telefoniske, personlige eller skriftlige henvendelser
- Manglende orientering om sagens status
- Personalets optræden, herunder høflig og hensynsfuld optræden
- Telefonbetjeningen
- Hvordan der skrives til borgerne i breve
- Hvilke informationer borgerne får i skemaer og skriftligt materiale
- Skriftlighed i andre sager end hvor det er lovreguleret

Kvalitets- og tilsynskontorets ansvarsområde omfatter ikke kvalitetsudvikling af serviceniveauet/kvalitetsstandarder m.v. inden for specifikke fagområder som f.eks. botilbud, boliganvisning, aflastningspladser og døgnpladser etc. Kvalitetsarbejde vedrørende sådanne områder hører ifølge organisationsbeskrivelsen under mål- og rammekontorerne's forpligtelse til at sikre den overordnede kvalitet og videreudvikling af området.

5. Indgangsvinkel for kvalitetsudvikling af borgerserviceydelsen

Kvalitets- og tilsynskontoret har fået en række værdifulde meldinger om kvaliteten af den basisydelse og den serviceydelse, der leveres til borgerne, gennem arbejdet med behandling af klager fra borgere, der henvender sig til borgmesteren eller borgerrådgiveren, samt gennem revisionens undersøgelser af personsager og forvaltningens egne interne undersøgelser, herunder også undersøgelser der igangsættes som følge af presseomtale, politikerhenvendelser m.v. Det drejer sig om:

- lange sagsbehandlingstider
- den måde borgerbetjeningen leveres på, f.eks. manglende underretning i sager, der trækker ud og den telefoniske betjening af borgerne
- manglende overholdelse af grundlæggende retssikkerhedsgarantier, herunder vejledning partshøring, medvirken, retten til skriftlige afslag, begrundelse og klagevejledning
- kontakten til og samarbejdet med sagsbehandlere
- manglende journalisering og notatføring i sagerne

De opfangede tilkendegivelser og problemstillinger indgår som et naturligt element i kontorets kvalitetsarbejde med henblik på at sikre borgerne den bedst mulige borgerservice, men der bør også indtænkes andre metoder til at skabe indsigt og overblik over den aktuelle status på kvaliteten i sagsbehandlingen af den enkelte sag samt omkring borgernes mere generelle forventninger, ønsker og behov i forhold til forvaltningens borgerservice, herunder borgernes aktive medinddragelse i behandlingen af deres sag.

Som nævnt ovenfor i pkt. 3 om borgerne som målgruppe bør der tages udgangspunkt i "Borgerens møde med Socialforvaltningen", det vil sige vælges en indgangsvinkel der "ser udefra og ind i forvaltningen" og altså ikke tager afsæt i et udgangspunkt om, at forvaltningen er "bedrevidende" om, hvad der er bedst for borgerne.

5.1. Socialministeriets undersøgelse af retssikkerhedslovens § 4 – borgerens medvirken ved sagsbehandlingen af sin sag

At der er behov for at arbejde med udvikling af kvalitet i sagsbehandlingen ud fra en indgangsvinkel om, at borgerne skal inddrages mere aktivt under sagsbehandlingen, understøttes også af de konklusioner, som Rambøll Management kom frem til i en undersøgelse af retssikkerhedslovens § 4 i april 2004, som er udarbejdet for Socialministeriet. Det fremgår af rapporten, at

kommunerne har vanskeligheder med at tænke brugerinddragelse ind i sagsbehandlingen.

I sammenfatningen om undersøgelsen, der har dækket områderne voksne med handicap, børn og unge samt ældre (i et appendix til undersøgelsen er der endvidere draget paralleller til de mest udsatte grupper), står der

Om borgerne:

"..... Resultaterne af undersøgelsen viser, at der eksisterer en forskel mellem sagsbehandlerne vurdering af, hvorvidt borgerne føler sig inddraget og borgernes egne oplevelser. Borgerne oplever generelt ikke, at de får den fornødne viden om deres rettigheder og føler sig ikke tilstrækkeligt inddraget i sagsbehandlingen....."

Kontrasten mellem borgernes og sagsbehandlerne oplevelse af borgermedvirken betyder, at der kan opstå en forventningskløft mellem sagsbehandlerne, der leverer, "hvad der er forventet" af dem ud fra institutionens egen logik, og borgerne der i udgangspunktet har en forventning om at blive tilstrækkeligt informeret i henhold til loven....."

Om sagsbehandlerne:

".....Undersøgelsen viser, at sagsbehandlerne i en række tilfælde ikke udfører deres arbejde i overensstemmelse med retssikkerhedslovens bestemmelser. Baseret på undersøgelsens data vurderer vi ikke, at det er udtryk for en bevidst taktik fra sagsbehandlerne for at tilbageholde information for borgerne, men nærmere at sagsbehandlerne ikke har kendskab nok til lovgivningen, ikke er tilstrækkeligt bevidste om borgernes ønsker og behov, og oplever at være under et ressourcepres."

Undersøgelsen viser således, at sagsbehandlerne oplever et betydeligt ressourcepres, hvor de søger at balancere deres tid mellem krav om effektivitet i sagsbehandlingen og krav om individuel tilrettelæggelse af sagsbehandlingen. For at finde en balance mellem disse modsatrettede krav udvikler sagsbehandlerne forskellige coping-strategier, hvor en række af de procesretlige elementer i sagsbehandlingen bliver mere eller mindre bevidst valgt fra, under henvisning til metodefrihed i det sociale arbejde. De "bøjer" således lovgivningen og bruger den, hvor de finder det hensigtsmæssigt, og undlader at bruge den, hvor det vurderes som mest hensigtsmæssigt i den konkrete situation. Endvidere forsøger sagsbehandlerne i en række tilfælde at afvikle egen magtrolle i relationen med borgeren, ud fra en forståelse af, at dette sikrer det bedste mulige afsæt for at imødekomme borgeren, hvor denne er, med henblik på at etablere den gode dialog. Denne adfærd får imidlertid som konsekvens, at borgernes retssikkerhed udhules ved at deres rettigheder sløres....."

I rapporten anføres en række anbefalinger og redskaber, der kan være med til at fremme og understøtte en højere grad af fokusering på borgernes retssikkerhed i kommunernes sagsbehandling. Der peges blandt andet på:

- at ledelsesmæssig prioritering af retssikkerhedsloven, konkretisering af kommunens politik i retningslinier og opfølgning på praksis kan sikre en større gennemslagskraft hos sagsbehandlerne
- at politikker og retningslinier på området omsættes til socialfaglige principper
- at organisatoriske værdier udmøntes i praksis, herunder udarbejdes operationelle mål for borgernes retssikkerhed
- at der udvikles metodiske principper for borgernes medvirken, der er afpasset de enkelte målgruppers overordnede forudsætninger for at medvirke i egen sag
- at socialfaglig praksis udbredes
- at reorganisering af sagsgange kan være med til at styrke anvendelse og kendskab til retssikkerhedslovens bestemmelser
- at støtteredskaber for sagsbehandlere som f.eks. sagsflow, skabeloner, samarbejdsprocedurer m.v. kan styrke sagsbehandlingen
- at der igangsættes fokuseret kompetenceudvikling og uddannelse af medarbejdergrupper
- at der skabes kollegiale fora for refleksion over praksis på området

De ovenfor nævnte anbefalinger og redskaber indgår i det kvalitetsudviklingsarbejde, der er skitseret i de følgende afsnit 6.1. – 6.3.

5.2. Klager til borgmesteren og til borgerrådgiveren

Det fremgår af statistikken over klagesager for 2005 og 1. kvartal af 2006, at borgernes klager til borgmesteren og borgerrådgiveren fordeler sig mellem tre hovedområder:

- klager over sagsbehandlingen eller sagsbehandleren, dvs. den måde borgerbetjeningen leveres på – god forvaltningsskik (*serviceydelsen*)
- klager over sagsbehandlingstiden (*serviceydelsen*)
- klager over lovfastsatte forvaltningsretlige / retssikkerhedsmæssige forhold, f.eks. manglende/uforståelig begrundelse eller manglende klagevejledning (*basisydelsen*)

Herudover er der en række klager over indholdet i afgørelser (realitetsklager). Disse sager hører under Det Sociale Nævns kompetenceområde.

5.3. Borgerrådgiverens beretning for 2005

Borgerrådgiveren peger i sin beretning for 2005 på en række problemstillinger, som han anbefaler, at forvaltningen arbejder

videre med for at forbedre sagsbehandlingen og betjeningen af borgerne:

- sagsbehandlingstid, underretning om sager, der trækker ud og den telefoniske betjening af borgerne
- lovpligtig opfølgning i sager
- grundlæggende retssikkerhedsgarantier, herunder vejledning partshøring, medvirken, retten til skriftlige afslag, begrundelse og klagevejledning
- kontakten til og samarbejdet med sagsbehandlere
- uensartet behandling af borgerne
- journalisering og notatføring i sagerne
- aktindsigtsbegæringer
- kommunikation med borgerne i anledning af omstruktureringen af kommunen

5.4. Kontroller / undersøgelser af personsager i 2005

En række undersøgelser foretaget af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens interne kontrolenhed i 2005, hvoraf nogle er gennemført på baggrund af revisionens beretning, har vist mangelfuld journalisering og manglende dokumentation i en række personsager.

5.5. Presseomtaler, politikerspørgsmål m.v.

På baggrund af presseomtaler, henvendelser fra politikere og samarbejdsparter i 1. kvartal af 2006 har Kvalitets- og tilsynskontoret foretaget undersøgelser, der viser signaler om, at der kan være behov for at fokusere nærmere på hurtigere reaktionstid i forhold til oplysninger/underretninger, der tilgår forvaltningen i verserende og nye sager, samt fokusere på det tværfaglige samarbejde mellem forskellige involverede parter i sagerne.

6. Temaer for kvalitetsudvikling og metodeudvikling

De problemstillinger, der er opfanget gennem klagesagsbehandling, Borgerrådgiverens beretning, presseomtale m.v. giver et sammenfattende billede af behov for kvalitetsudvikling indenfor en række temaområder. Det drejer sig om følgende:

- at de organisatoriske værdier, der fremgår af kommunens værdigrundlag og Socialforvaltningens Implementeringsplan om blandt andet dialog, tillid, inddragelse af den enkelte, overholdelse af tidsfrister, hurtig, sikker og effektiv sagsbehandling, beskyttelse af borgerens retssikkerhed og kommunikation med borgerne i et forståeligt sprog m.v., jf. pkt. 2 ovenfor, udmøntes i praksis

- at der udvikles metodiske principper for borgernes medvirken, der er afpasset de enkelte målgruppers overordnede forudsætninger for at medvirke i egen sag
- at der igangsættes fokuseret kompetenceudvikling og uddannelse af medarbejdergrupper
- at socialfaglig praksis udbredes
- at der skabes kollegiale fora for refleksion over praksis på området

De igangsatte eller planlagte kvalitetsinitiativer, der skønnes at dække behovet for kvalitetsudvikling inden for nogle af temaområderne, eller som skønnes at være dækket af det kvalitetsarbejde, der løbende udføres i Kvalitets- og tilsynskontoret, er beskrevet i pkt. 6.1. og 6.2. nedenfor.

Kvalitets- og tilsynskontoret mener herudover der er behov for at arbejde videre med at forbedre sagsbehandlingen og betjeningen af borgerne inden for 2 temaområder, der er beskrevet i pkt. 6.3. nedenfor.

6.1. Igangsatte eller planlagte kvalitetsinitiativer

På 3 temaområder er der allerede taget eller planlagt initiativer, der skal medvirke til afhjælpning af kvalitetsmangler i forhold til sagsbehandlingen. Det drejer sig om følgende:

- igangsætning af fokuseret kompetenceudvikling og uddannelse af medarbejdergrupper
- kommunikation med borgerne i et forståeligt sprog
- overholdelse af tidsfrister på førtidspensionsområdet

Etablering af kompetenceudviklingsprogram

Socialudvalget har den 29. marts 2006 godkendt 6 indsatsområder for kompetenceudvikling i Socialforvaltningen, herunder etablering af et kompetenceudviklingsprogram om personlig og faglig opkvalificering af forvaltningens medarbejdere, effektive arbejdsgange med udgangspunkt i LEAN-Management og systematisk videndeling på tværs af forvaltningen.

Kompetenceudviklingsprogrammet indeholder blandt andet opkvalificerende forløb af metodisk karakter som f.eks. god sagsbehandling, journalisering, sagers førelse, generel sagsbehandling og brug af elektroniske sagsbehandlingsredskaber.

Socialudvalget har bevilget 1,5 mill. kr. til dette indsatsområde, som skal løbe fra 1. august 2006 til 31. marts 2007.

Da initiativet forventes at reducere signalerne i klagesagerne til borgmesteren og borgerrådgiveren om manglende kendskab til forvaltningsretlige regler om bl.a. begrundelse, partshøring og klagevejledning m.v. (*basisydelsen*), vurderer Kvalitets- og tilsynskontoret, at der ikke er behov for at igangsætte parallelle kvalitetsinitiativer på nuværende tidspunkt.

Kvalitets- og tilsynskontoret er samarbejdspartner med Personale- og Organisationskontoret omkring evaluering, effektmåling og opfølgning på initiativet.

Bedre breve til borgerne

Forvaltningen igangsætter som led i åbenhedsinitiativerne og Økonomiudvalgets drøftelser om fokus på kommunens brevskrivning og brug af standardbreve et projekt i maj måned 2006 om BedreBorgerBreve. Projektet er forankret i Kvalitets- og tilsynskontoret.

Kvalitets- og tilsynskontoret vurderer på den baggrund, at der ikke på nuværende tidspunkt er behov for at igangsætte andre kvalitetsinitiativer, der retter sig mod måden at skrive til borgerne på i den enkelte sag.

Kvalitetsinitiativer på førtidspensionsområdet

Vedrørende signaler i klagesager til borgmesteren og borgerrådgiveren om lange sagsbehandlingstider skal det oplyses, at der på førtidspensionsområdet i forbindelse med ny struktur pr 1. januar 2006 er udarbejdet retningslinier for behandling af førtidspensionssager for at sikre samarbejdet mellem Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i disse sager. Det vurderes derfor, at der ikke på nuværende tidspunkt er behov for at se nærmere på dette område.

Det skal øvrigt oplyses, at mål- og rammekontorne ifølge organisationsbeskrivelsen for centralforvaltningen har opfølgingsforpligtelsen på sagsbehandlingstider på deres ansvarsområder.

6.2. Løbende kvalitetsarbejde

Det skal bemærkes, at Kvalitets- og tilsynskontoret sideløbende med de igangsatte og planlagte kvalitetsinitiativer, der er beskrevet i pkt. 6.1., varetager arbejde med kvalitet i sagsbehandlingen på forskellige felter. Det drejer sig om følgende:

- signalopfangning og udbredelse af best practice
- måling af sagsbehandlingstider og opfangning af signaler via undersøgelser og kontrol
- udarbejdelse af understøttende sagsbehandlerredskaber
- netværk mellem Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen omkring borgere, der har behov for såvel en beskæftigelsesmæssig indsats som en social indsats

Klagesager og best practice

Der udarbejdes hvert kvartal statistik over klagesager og de signaler, som kan udledes af de behandlede sager. Statistikken forelægges Socialudvalget, ligesom udvalget vil få en årsberetning om kontorets virksomhed i forhold til klagesagsområdet.

På baggrund af klagesagerne udrages *best practice* og Kvalitets- og tilsynskontoret udbreder kendskabet til best practice gennem møder med socialcentre, handicapcentre og rådgivningscentre.

Måling af sagsbehandlingstider, ledelsestilsyn og kontrol- og undersøgelser

Kvalitets- og tilsynskontoret gennemfører en årlig måling af sagsbehandlingstider, udfører ledelsestilsyn af sagsbehandlingen på enkeltssagsområdet og forskellige kontrol- og undersøgelsesopgaver, herunder på baggrund af revisionens beretning og presseomtaler/politikerhenvendelser m.v..

Sagers førelse, sagers behandling, kompetenceskemaer og Nis/Fakir

Kontoret er ansvarlig for at udarbejde retningslinier for sagers behandling i løbet af 2006 (de forvaltningsretlige regler om begrundelse, partshøring, klagevejledning, tavshedspligt, habilitet m.v.) og har desuden ansvaret for Socialforvaltningens retningslinier for sagers førelse, herunder den elektroniske S&A-journal.

Kontoret har desuden ansvaret for de kompetenceskemaer, der benyttes i forvaltningen, det vil sige de skemaer, som ledelsen på de enkelte centre skal udfylde for hver enkelt medarbejder og som beskriver den pågældendes kompetenceområde.

Kontoret varetager også koordinationsopgaven i Socialforvaltningen vedrørende lovinformationssystemet og de interne retningslinier i NIS/Fakir.

Netværk mellem Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen

Der er mellem Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen etableret en styregruppe, der skal beslutte og nedsætte en række netværksgrupper, der skal sikre, at borgere med behov for både en beskæftigelsesmæssig og social indsats ikke ”falder ned mellem to stole”. Styregruppens arbejde tager udgangspunkt i en rapport om netværk, som Socialforvaltningen har udarbejdet i samarbejde med Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. Kvalitets- og tilsynskontoret vil være inddraget i det fortsatte arbejde omkring etablering af netværk mellem de to forvaltninger.

6.3. Forslag til 2 temaområder for kvalitetsinitiativer

På baggrund af de tilkendegivelser og problemstillinger, der sammenfattende er beskrevet som temaområder i indledningen til pkt. 6 sammenholdt med de kvalitetsinitiativer og det kvalitetsarbejde, der er beskrevet i pkt. 6.1. og 6.2., mener Kvalitets- og tilsynskontoret, at der herudover er behov for kvalitets- og metodeudvikling på følgende 2 temaområder:

Temaområde 1 – Sagsbehandlingens forløb, lange sagsbehandlingstider og underretning af borgeren – analyse af de ”døde” perioder

Temaområde 2 - Borgernes medinddragelse i sagsbehandlingen og god borgerservice

Kvalitets- og kompetenceudvikling omkring sagsbehandlingen og medarbejderne sker for de 2 temaområder i samarbejde mellem Kvalitets- og tilsynskontoret og Personale- og Organisationsudviklingskontoret.

De 2 temaområder er formuleret med udgangspunkt i ”Borgerens møde med Socialforvaltningen”, dvs. ”set udefra og ind i forvaltningen”, og kvalitetsinitiativerne skal afdække:

- hvad der har betydning for borgernes tillid og tiltro til, at forvaltningen ved behandling af deres henvendelse/afgørelse har afsøgt og vurderet samtlige muligheder, herunder også de lovgivningsmæssige aspekter i sagen, og
- i hvilken grad forvaltningens måde at levere afgørelser på og måde at møde borgerne på spiller ind på deres tillid og tiltro til forvaltningen.

Temaområde 1 – Sagsbehandlingens forløb, lange sagsbehandlingstider og underretning af borgeren – analyse af de ”døde” perioder

Det fremgår af ulovbestemte principper om god forvaltningsskik, at forvaltningen ikke må lade en sag trække unødigt ud.

I vurderingen af, om sagsbehandlingstiden er rimelig indgår blandt andet en vurdering af sagstypen og de konkrete omstændigheder i sagen, herunder omfanget af de undersøgelser, som forvaltningen skal foretage, partens behov for at der træffes en hurtig afgørelse, den sædvanlige sagsbehandlingstid på området, samt om der er sket løbende ekspeditioner i sagen i modsætning til tilfælde, hvor sagen har ligget uberørt i længere perioder. Det spiller også en rolle, om forvaltningen løbende har orienteret parten om, at sagen trækker ud.

På det sociale område gælder retssikkerhedslovens § 3, stk. 1, om, at forvaltningen skal behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt med henblik på at afgøre, om der er ret til hjælp og i så fald hvilken.

Det følger videre af retssikkerhedslovens § 3, stk. 2, at kommunen skal fastsætte en frist for, hvor lang tid der må gå, inden der skal være truffet en afgørelse, og hvis fristen ikke kan overholdes, at ansøgeren skriftligt have besked om, hvornår der kan forventes en afgørelse.

Socialforvaltningen har fastsat en række sagsbehandlingsfrister iht. retssikkerhedsloven. Den seneste sagstidsmåling i maj måned 2005 viser, at de fastsatte sagsbehandlingsfrister er overholdt i 90 pct. af de målte sager, men at der fortsat er en række sagstyper, hvor overholdelsesprocenten er mindre end den generelt fastsatte overholdelsesprocent på 80, der gælder for de sagsbehandlingsfrister forvaltningen har fastsat for forskellige sagstyper. Der er i sær lange sagsbehandlingstider for tekniske hjælpemidler, udskiftning af personlige hjælpemidler, personlig hjælp, omsorg og pleje til voksne samt førtidspension.

Sagstidsmålingen har også vist, at der kun i 11 pct. af de sager, hvor sagsbehandlingsfristen er overskredet, er sendt en underretning til borgeren om, hvornår der kan forventes en afgørelse.

Borgerrådgiveren skriver i sin beretning for 2005, at klager over lang sagsbehandlingstid og manglende svar er de forhold, der

typisk klages over til Borgerrådgiveren. En del af klagerne vedrører manglende underretning, når sagen trækker ud.

Borgerrådgiveren har i sin beretning for 2004 og 2005 anbefalet, at der i sager, der trækker væsentligt længere ud end de fastsatte sagsbehandlingsfrister, iværksættes en nærmere undersøgelse af hvilke forhold, der bevirker lange sagsbehandlingstider med henblik på yderligere at forbedre sagsbehandlingen og betjeningen af borgerne. Det er desuden nævnt, at der i de sociale sager optræder manglende orientering om, hvorfor sagen trækker ud.

I forbindelse med drøftelserne om "åbenhed på rådhuset" skal BR tage stilling til et forslag om en skriftlig tilbagemeldingsgaranti for alle skriftlige henvendelser, hvor sagsbehandlingstiden overstiger 10 dage. Borgerne skal have en kvittering for modtagelse af henvendelsen med oplysning om den lovmæssige sagsbehandlingstid, hvor en sådan er fastsat. Afsendelse af denne kvitteringsskrivelse er uafhængig af underretningsskrivelsen iht. retssikkerhedsloven, der først skal sendes, når sagsbehandlingsfristen ikke kan overholdes, og som skal indeholde oplysning om, hvornår afgørelsen kan forventes.

Kvalitetsinitiativet skal sætte fokus på og belyse årsagerne til lange sagsbehandlingstider, herunder de "døde" perioder i sagsbehandlingen, det vil sige de perioder, hvor sagen af en eller anden grund ligger stille uden at det skyldes udefra kommende årsager, samt i hvilket omfang sagsbehandlingstiderne er forårsaget af:

- lovgivningens krav til sagsbehandlingen, herunder forvaltnings- og retssikkerhedsmæssige forhold samt krav i faglovgivningen, f.eks. om bestemt metodeanvendelse og lignende,
- forvaltningens egne interne retningslinier om krav til sagsbehandlingen, herunder til sagsførelse, kontrol og regnskab samt brug af forskellige IT-redskaber
- manglende eller uklare retningslinier/udmeldinger, manglende skabeloner, It-redskaber eller andre understøttende sagsbehandlerredskaber
- borgerens egne forhold, f.eks. manglende indsendelse af dokumentation, oplysninger m.v.
- tredjeparts forhold, f.eks. erklæringer fra sagkyndige, herunder speciallægeerklæringer m.v.
- den organisatoriske måde at arbejde på eller selve beslutningsprocessen, herunder samspillet mellem forskellige

- faglige kompetencer og tildeling af ansvars- og beslutningskompetence
- uhensigtsmæssig tilrettelæggelse af sagsbehandlingen i den konkrete sag
- andre forhold

Kvalitetsinitiativet skal desuden sætte fokus på og belyse årsagerne til den manglende underretning af borgerne i sager, hvor afgørelse ikke er truffet inden for sagsbehandlingsfristen.

Erfaringerne i de 2 projekter om effektive arbejdsgange med udgangspunkt i LEAN-management konceptet, som Socialudvalget har bevilget 2,6 mill.kr. til den 29. marts 2006, og som løber fra 1. juni 2006 til 30. juni 2007, kan indgå i arbejdet.

Metode

Kvalitets- og tilsynskontoret udarbejder i samarbejde med Personale- og Organisationskontoret en projektbeskrivelse for undersøgelsen, ligesom Personale- og Organisationskontoret også deltager i projektgruppen, der forankres i Kvalitets- og tilsynskontoret.

Der nedsættes en projektgruppe bestående af repræsentanter fra central- og lokalforvaltningen, der gennemgår en række cases for udvalgte problemområder, herunder de enkelte sagsbehandlingsskridt, den tidsmæssige faktor i sagsforløbet, de ”døde” perioder og kontakten samt orienteringen af borgeren under forløbet af sagen.

Cases med lange sagsbehandlingstider kan blandt andet udfindes blandt sager, der indgår i den sagstidsmåling, der gennemføres sidst på året 2006.

Projektgruppen udarbejder en rapport, der skal forelægges direktionen. Rapporten skal indeholde et katalog over årsager til, at sagsbehandlingstiden trækker ud, samt forslag til hvordan de ”døde” perioder i sagsbehandlingen kan minimeres og borgerne løbende kan sikres underretning om sagens gang. Rapporten skal desuden indeholde forslag til implementering i forvaltningen.

Der henvises i øvrigt til tids- og handleplanen i pkt. 7.

Temaområde 2 - Borgernes medinddragelse i sagsbehandlingen og god borgerservice

En væsentlig del af klagerne fra borgerne til borgmesteren og borgerrådgiveren vedrører forvaltningens betjening af borgerne samt manglende inddragelse af borgerne i sagsbehandlingen.

Kontakten mellem borgerne og forvaltningen er blandt andet reguleret i:

- **Retssikkerhedslovens § 4** - borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandling af sin sag og forvaltningen skal tilrettelægge behandlingen af sagen på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed.

Borgerrådgiveren skriver i sin beretning for 2005, at medindflydelse i form af god dialog og åben og gennemskelig beslutningsproces har betydning for, at borgeren kan føle sig tryk ved det resultat, som sagsbehandleren når frem til.

- **Ulovbestemte principper om god forvaltningsskik**, herunder at vise borgeren venlighed, hensynsfuldhed og at skabe tillid.

Borgerrådgiveren skriver i sin beretning for 2005, at det blandt andet skaber tillid at inddrage borgeren i sagen, så vidt det er muligt, og at borgerne desuden har en forventning om, at forvaltningen har ordnede interne forhold., så der ikke sker unødige sagsbehandlingsskridt og sagen ikke trækker unødigt ud.

Der peges på problemer omkring borgernes kontakt til sagsbehandlerne, herunder manglende oplysning om hvem der er sagsbehandler, at borgeren ikke kan komme i kontakt med pågældende, at der skiftes sagsbehandler undervejs i forløbet og at der ikke orienteres herom m.v.

- **Kommunens værdigrundlag** om at møde borgeren med respekt, ligeværdighed, dialog og tillid

Retssikkerhedslovens § 4 beskriver, at borgerne skal sikres medvirken i deres sag, men ikke hvor omfattende tiltag, der skal til for at sikre borgerne deres retmæssige medinddragelse i sagen. Det er således i høj grad op til forvaltningen at beslutte, hvordan borgernes medinddragelse skal sikres og hvad den skal omfatte. Kravene til at sikre borgerne ret til medinddragelse i deres sag er selvfølgelig større i mere komplekse og indgribende sager, som f.eks. i sager om tvangsfjernelse af børn, end i sager, der er

lovgivningsmæssigt detailregulerede serviceydelser som f.eks. boligstøtte og børnetilskud.

Socialforvaltningens målgrupper

- Voksne med særlige behov, herunder psykisk syge og misbrug
- Handicappede
- Børnefamilier med særlige behov
- Borgere, hvis eneste relation til forvaltningen er som modtagere af almindelige serviceydelser som børneydelse, boligstøtte og hjælpemidler

dækker over borgere med meget forskelligartede behov og forskelligt overskud til at inddrage egne ressourcer i sagsbehandlingen. Forvaltningen har både meget ressourcestærke borgere, der f.eks. kun efterspørger almindelige serviceydelser, og mindre ressourcestærke borgere, der f.eks. har behov for en længerevarende behandlingsmæssig indsats. Tilsvarende er sagernes kompleksitet også vidt forskellig.

Målgruppernes forventninger og behov for medinddragelse i sagsbehandlingen vil derfor også være forskellig, ligesom forvaltningens måde at betjene borgerne på (personligt, telefonisk og skriftligt) kan opleves forskelligt af de forskellige målgrupper. Her kan f.eks. den enkelte borgers / målgruppes sociale og personlige forudsætninger have betydning for, om en given kommunikationsform og indholdet af denne opleves som god borgerservice eller ej.

Kvalitetsinitiativet skal derfor for hver af de 4 målgrupper sætte fokus på og belyse

- hvilke parametre, der især har betydning for, at målgrupperne føler sig tilstrækkeligt medinddraget i sagsbehandlingen,
- hvilke parametre, der især har betydning for, at målgrupperne oplever at der leveres god borgerservice,
- og
- om der er én eller flere bestemte kommunikationsformer (personligt, telefonisk, skriftligt), som målgrupperne peger på som bedre borgerservice end andre

Metode

Kvalitets- og tilsynskontoret udarbejder i samarbejde med Personale- og Organisationsudviklingskontoret et metodepapir for, hvordan borgerne aktivt kan inddrages i undersøgelsen.

Metodepapiret skal skitsere forskellige modeller for undersøgelsesmetoder, herunder brug af fokusgruppeinterview, der

belyser borgernes oplevelse af problemfelter omkring den manglende medinddragelse i deres sag, eller en egentlig spørgeskemaundersøgelse i forhold til en større gruppe borgere, eller en helt tredje model for borgerinddragelse etc.

Kvalitets- og tilsynskontoret og Personale- og Organisationskontoret fremlægger metodepapiret til godkendelse i direktionen, inden den egentlige projektbeskrivelse udarbejdes.

Efter direktionens godkendelse af metodepapiret udformer de 2 kontorer i samarbejde den egentlige projektbeskrivelse.

Der nedsættes en projektgruppe med repræsentanter for central- og lokalforvaltningen. Personale- og Organisationskontoret deltager i projektgruppen, der forankres i Kvalitets- og tilsynskontoret.

Projektgruppen skal udarbejde en rapport, der forelægges for direktionen. Rapporten skal indeholde forslag til, hvordan medinddragelse i sagsbehandlingen og god borgerservice kan afpasses i forhold til de forskellige forudsætninger og behov hos Socialforvaltningens målgrupper. Der skal også udarbejdes forslag til implementering i forvaltningen.

Der henvises i øvrigt til tids- og handleplanen i pkt. 7.

7. Tids- og handleplan

Der foreslås følgende tids- og handleplan for Kvalitets- og tilsynskontorets arbejde med de 2 nævnte temaområder, jf. pkt. 6.3:

Temaområde 1 - Sagsbehandlingens forløb, lange sagsbehandlingstider og underretning af borgeren – analyse af de "døde" perioder

Aktivitet	Tidsplan
Udarbejdes projektbeskrivelse	September 2006
Etablering af projektgruppe	Oktober 2006
Udviklingsperiode	Oktober 2006 – februar 2007
Aflevering af rapport til direktionen	Marts 2007
Implementering	April 2007 -

Temaområde 2 - Borgernes medinddragelse i sagsbehandlingen og god borgerservice

Aktivitet	Tidsplan
Udarbejdelse af metodepapir for undersøgelsen	September 2006
Metodepapir godkendes af direktionen	Oktober 2006
Udarbejdes projektbeskrivelse	November 2006

Etablering af projektgruppe	Februar 2007
Udviklingsperiode	Februar – juni 2007
Aflevering af rapport til direktionen	August 2007
Implementering	September 2007 -

8. Økonomi

Temaområde 1 - Sagsbehandlingens forløb, lange sagsbehandlingstider og underretning af borgeren – analyse af de "døde" perioder

Undersøgelsen forventes at kunne gennemføres inden for Kvalitets- og tilsynskontorets egne økonomiske rammer.

Temaområde 2 - Borgernes medinddragelse i sagsbehandlingen og god borgerservice

Der estimeres en udgift på maksimalt 100.000 kr. til ekstern konsulentbistand omkring udformning/gennemførelse af fokusgruppeinterview/spørgeskemaundersøgelse med borgere inden for forvaltningens 4 målgrupper:

- Voksne med særlige behov, herunder psykisk syge og misbrug
- Handicappede
- Børnefamilier med særlige behov
- Borgere, hvis eneste relation til forvaltningen er som modtagere af almindelige serviceydelser som børneydelse, boligstøtte og hjælpemidler

samt med sagsbehandlere. Fokusgruppeinterview/spørgeskemaundersøgelsen skal afdække borgernes oplevelse af problemfelter omkring manglende medinddragelse i sagsbehandlingen.

Beløbet vil indgå i indstilling til udvalget om anvendelse af de afsatte midler til kompetenceudvikling for 2007 på 5 mill.kr. årlig (SUD j.nr. 125 /2006), der hvert år forelægges for Socialudvalget.

Karen Elmegaard / Lissi Sig