

EFFEKTIVURDERING AF HANDLEPLAN FOR BEDRE SAGSBEHANDLING I SOCIALFORVALTNINGEN ENDELIG RAPPORT



INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	5
2. KONKLUSION OG SAMMENFATNING	6
3. OPFØLGNING	10
4. KONSEKVENSER	11
5. UDDYBNING, BISTAND MV.	12
6. BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA	13
BILAG – SE SÆRSKILT RAPPORT HEROM	14

I. INDLEDNING

Borgerrådgiveren kan af egen drift iværksætte undersøgelser af konkrete og generelle forhold samt gennemføre inspektioner i Københavns Kommune. Kompetencen til at iværksætte undersøgelser fremgår af vedtægt for Borgerrådgiveren, § 12, og lyder således:

”Borgerrådgiveren kan af egen drift optage en konkret sag til undersøgelse, når der må formodes at foreligge et principielt aspekt, eller såfremt der efter de foreliggende oplysninger må antages at være tale om grove eller væsentlige fejl.
Stk. 2. Borgerrådgiveren kan af egen drift gennemføre generelle undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder efter samråd med Borgerrådgiverudvalget.”

Borgerrådgiverudvalget og Borgerrådgiveren drøftede den 28. oktober 2011 (BOR 40/2011) en plan for udmøntningen af egen drift-kompetencen i 2012. Planen var holdt i overskrifter, da valget af nærmere undersøgelsestemaer, undersøgelsesernes genstand og den nærmere tilrettelæggelse er Borgerrådgiverens eget. Undersøgelserne planlægges således dels ud fra generelle kriterier som administrationsområdernes omfang, væsentlighed og betydning for borgerne samt repræsentativitet med henblik på at bidrage til generel vejledning, dels ud fra eventuelle konkrete indikationer på utilfredsstillende forhold.

Denne rapport – som indeholder mine endelige vurderinger af effekten af handleplan for bedre sagsbehandling, som blev vedtaget af Socialudvalget på møde den 6. april 2011 – er en udmøntning af drøftelsen i Borgerrådgiverudvalget.

Jeg har ved vurderingen tillige inddraget handleplan for bedre sagsbehandling fase 2, som blev vedtaget på Socialudvalgets møde den 21. november 2012 og handleplan for børn med handicap, som blev vedtaget på Socialudvalgets møde den 21. marts 2012, da disse handleplaner har tæt sammenhæng med den oprindelige handleplan for bedre sagsbehandling fra 2011.

Jeg har kun i begrænset omfang behandlet indsatsområdet genopretning af ældre afgørelser, da dette indsatsområde løbende har været vurderet af Deloitte og Intern Revision.

Rapporten har i en foreløbig udgave været sendt til forvaltningen med henblik på eventuelle bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Borgerrådgiveren den 31. marts 2015



Johan Busse
Borgerrådgiver

2. KONKLUSION OG SAMMENFATNING

Mit fokus i vurderingen af effekten af handleplanerne har primært været, om de borgere, som er i kontakt med Socialforvaltningen, oplever en bedre sagsbehandling efter udrulningen af initiativerne i handleplanerne, end de gjorde før disse. Ved bedre sagsbehandling forstår jeg i denne sammenhæng en mere sammenhængende og helhedsorienteret sagsbehandling, som inddrager borgerne i relevant omfang og resulterer i korrekte juridiske og socialfaglige afgørelser, inden for de politisk fastsatte sagsbehandlingsfrister.

Mit udgangspunkt for undersøgelsen er Borgerrådgiverens generelle erfaring for, at der er sammenhæng mellem god sagsbehandling og gode borgeroplevelser, nemlig den at en bedre sagsbehandling medfører en øget borgertilfredshed og oplevelse af bedre service i tillæg til øget retssikkerhed.

Min helt korte overordnede konklusion er, at borgerne langsomt er begyndt at mærke effekten af nogle af de mange iværksatte initiativer i handleplanerne, men at der i forhold til nogle af initiativerne i handleplanerne fortsat er en opgave for Socialforvaltningen at løfte, før borgerne vil opleve den fulde effekt af målsætningen om at skabe en bedre sagsbehandling.

Læringen af forløbet i Socialforvaltningen – med iværksættelse af handleplaner og den efterfølgende organisationsanalyse af Handicapcenter København – er efter min mening, at kan være særdeles dyrt ikke at have styr på sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen. Utilstrækkelig sagsbehandling er både ressourcekrævende for borgerne og kommunen såvel i kroner og øre som i andre ressourcer. For borgerne fordi dårlig sagsbehandling alt andet lige fører til flere fejl i afgørelserne, frustrationer og mistillid til kommunen. For kommunen fordi der skal anvendes unødige ressourcer på genopretning og behandling af flere klagesager og fordi, samarbejdet med borgerne generelt set besværliggøres.

En yderligere læring er, at løft i kvaliteten af borgerbetjeningen altid bør gå hånd i hånd med et løft af kvalitet i sagsbehandlingen. Når der iværksættes ændringer i sagsbehandlingen, uanset baggrunden for dette, er det væsentligt, at både sagsbehandling og borgerbetjening indtænkes som ligevægtige elementer. Hvis ikke dette sker, er der risiko for, at der efterfølgende skal iværksættes genopretning af den del, der mangler – hvilket også er en ressourcekrævende og dyr opgave.

Dårlig sagsbehandling eller borgerbetjening er altså potentielt rigtig dyrt i bredeste forstand for såvel den involverede borger som kommunen.

Jeg har ikke igennem min undersøgelse kunnet konstatere, at brugertilfredsheden i Socialforvaltningen er blevet bedre efter iværksættelse af initiativerne i handleplanerne. Det skyldes bl.a., at der mangler data for brugertilfredsheden før iværksættelsen af handleplanerne. Det har derfor ikke været muligt for mig at undersøge præcist, hvilken effekt iværksættelse af handleplanerne i forhold til genopretning af afgørelser har haft på borgernes tilfredshed med forvaltningen.

Jeg har dog – ud fra de foreliggende undersøgelser om borgernes tilfredshed med Handicapcenter København – kunnet konstatere, at der efter iværksættelse af handleplanerne fortsat er en relativ lav tilfredshedsoplevelse for brugerne af Handicapcenter København. Jeg finder det derfor positivt, at Socialforvaltningen har iværksat tiltag for at sikre, at Socialudvalget får en systematisk viden om brugertilfredshed via en model for fremadrettede brugertilfredshedsundersøgelser, og at der er planlagt gennemførelse af en brugerundersøgelse i første halvår af 2015.

Vedrørende handleplanernes initiativ med at genoprette afgørelser har jeg vurderet, at borgere, som modtager afgørelser fra Socialforvaltningen om merudgifter eller tabt arbejdsfortjeneste, kan have større tillid til, at forvaltningens afgørelser er rigtige og truffet på et tilstrækkeligt grundlag efter iværksættelse af handleplaner for bedre sagsbehandling end før iværksættelsen.

Da data om resultater af ankeinstansens afgørelser efter min mening kan være ganske brugbare til belysning af resultaterne af iværksættelse af diverse tiltag inden for sagsbehandling, finder jeg det relevant, at forvaltningen arbejder på en model for fremtidig klagestatistik. Jeg anbefaler, at forvaltningen ved udviklingen af klagestatistikken gør det muligt at udarbejde statistik vedrørende klageinstansernes resultater.

Socialforvaltningen har i brev af 23. marts 2015 vedrørende høring om den foreløbige rapport oplyst følgende:

”Det fremgår, at Borgerrådgiveren finder det relevant, at forvaltningen arbejder på en model for fremtidig klagestatistik, og at det anbefales, at forvaltningen ved udviklingen af klagestatistikken gør det muligt at udarbejde ankestatistik vedrørende klageinstansernes resultater.

Socialforvaltningen ønsker, at det tydeligere fremgår, at forvaltningen allerede var i gang med at udarbejde en model for klagesagsstatistik, jf. at det fremgik af forvaltningens svar den 9. september 2014, at forvaltningen i efteråret 2014 ville fremlægge en model for fremtidig klagesagsstatistik for Socialudvalget.

Det kan oplyses, at modellen for klagesagsstatistik blev fremlagt for Socialudvalget den 12. november 2014 for 1. halvår 2014. Klagestatistikken indeholder oplysninger om antal klager, klagernes fordeling på de hyppigste sagstyper, hvad der klages over, hvem der er klaget til, klagens udfald i forvaltningen og Ankestyrelsens vurdering af klagen. Næste klagestatistik for kalenderåret 2014 fremlægges for Socialudvalget den 22. april 2015.”

Da jeg finder de af forvaltningen iværksatte tiltag relevante, har jeg ikke yderligere bemærkninger til forvaltningens udarbejdelse af klagestatistik. Jeg beder dog stadig forvaltningen om at fremsende nærmere oplysninger om den model for klagestatistik som anvendes i forvaltningen jf. mine bemærkninger i denne rapport's kapitel 3.

Efter læsning af materialet fra Socialforvaltningen vedrørende *ledelsestilsynet* må jeg konkludere, at Socialforvaltningens tætte opfølgning på dels afgørelsernes rigtighed og dels dokumentationsgrundlaget efter min opfattelse bidrager positivt til at understøtte, at der træffes korrekte afgørelser over for borgerne, idet systemet i vidt omfang vil opfange gennemgående fejl og misforståelser og sørge for, at disse forholdsvis hurtigt rettes og kommunikeres igennem systemet.

Jeg har i forbindelse med *etablering af Back Office og Front Office* i Socialcenter København, med deling af myndighedsopgaverne mellem to organisatoriske enheder vedrørende én ansøgning, været optaget af, om det kan sikres, at borgerne får samme korrekte vejledning, og at der sker samme helhedsorienterede sagsbehandling, som hvis myndighedsopgaverne alene blev udført af én organisatorisk enhed. Da jeg ikke har undersøgt konkrete sager, finder jeg ikke grundlag for at anfægte Socialforvaltningens vurdering af, at de forvaltningsretlige krav til vejledning og helhedsorienteret sagsbehandling iagttages. Resultaterne, som fremgår af evaluering af ordningen, samt oplysningerne om behovet for yderligere omorganisering giver dog anledning til bekymring, da det efter min vurdering ikke er befordrende for en god løsning af opgaverne for hverken borgerne eller medarbejderne, at der gentagne gange omorganiseres med den uro og usikkerhed som dette medfører for alle involverede parter.

Ud fra det tilsendte materiale vedrørende *kompetenceudvikling* fremstår det som om, der i enhederne løbende arbejdes effektivt og målrettet med at sikre, at de rette kompetencer er til stede som forudsætning for den bedst mulige løsning af opgaverne.

Vedrørende handleplanens del om *bunkeafvikling* må det isoleret set konkluderes, at handleplanens del om bunkeafvikling med henblik på at nedbringe sagsbehandlingstiden og dermed sikre bedre overholdelse af sagsbehandlingsfristerne har virket efter sit formål, for så vidt angår hjælp til enkeltudgifter (las § 81), merudgifter til voksne med handicap (sl § 100) og handicapbiler (sl § 114).

For så vidt angår hjælp til sygebehandling (las § 82) har jeg i en særskilt udtalelse af 22. oktober 2014 udtalt kritik af lang sagsbehandlingstid og manglende overholdelse af sagsbehandlingsfristerne i sager om tandbehandling, som behandles efter las §§ 82 og 82 a. Jeg henviser til Borgerrådgi-
verens hjemmeside for læsning af denne udtalelse, hvor udtalelsen er offentliggjort.

Da det imidlertid fremgår af bilag A i Socialforvaltningens brev af 9. september 2014, at der i pe-
rioden fra juli 2013 til april 2014 alene er sket overholdelse af sagsbehandlingsfrister i 59 % af de
modtagne ansøgninger, mener jeg, at der samlet set kan stilles spørgsmålstegn ved effekten af
handleplanens del om bunkeafvikling.

Min baggrund for denne vurdering er, at formålet med bunkeafviklingen samlet set var at nedbrin-
ge sagsbehandlingstiden i Socialforvaltningen og dermed samlet set at sikre overholdelse af sags-
behandlingsfristerne. Jeg er opmærksom på, at den høje sagsbehandlingstid og manglende over-
holdelse af sagsbehandlingsfristerne til dels skyldes udfordringerne med sagsbehandlingen af an-
søgninger om tandbehandling efter las §§ 82 og 82 a, og at der er nedsat en task force gruppe,
som arbejder med at nedbringe sagsbehandlingstiden i disse sager. Det fremgår imidlertid af det
fremsendte materiale, at der også er udfordringer med overholdelsen af sagsbehandlingsfristerne
på en række andre områder, såsom sl §§ 41 og 42 om merudgifter til børn og tabt arbejdsfortje-
neste, hvor den gennemsnitlige overholdelse af sagsbehandlingstiden er 31 %, og støtte til tekni-
ske hjælpemidler, forbrugsgoder og boligindretning efter sl §§ 112, 113 og 116, hvor den gennem-
snitlige overholdelse af sagsbehandlingstiden er 51 %, hvorfor jeg ikke mener, at det kan konclu-
deres, at handleplanen samlet set har løst Socialforvaltningens udfordringer med at overholde
sagsbehandlingsfristerne.

Socialforvaltningen har i budgetnotat af 21. marts 2014 peget på, at *kommunikationen* i Handicap-
center København bør forbedres, jeg finder derfor ikke grundlag for at komme med øvrige be-
mærkninger til dette bortset fra, at jeg er enig i, at det samlede resultat af brugertilfredshedsun-
dersøgelserne viser, at Handicapcenter København ikke er i mål med at sikre større tilfredshed
via forventningsafstemning blandt sine brugere/borgere gennem kommunikation.

Jeg bemærker dog, at jeg finder de kommunikationsmæssige tiltag, der er taget i Handicapcenter
København – både i form af de informationer og foldere til borgerne, der er udarbejdet, og ved-
tagelsen af en kommunikationspolitik – særdeles relevante og finder, at de på længere sigt kan
føre til en øget tilfredshed via forventningsafstemning med Handicapcenter Københavns brugere.

Jeg har ikke på det foreliggende grundlag mulighed for at tage stilling til, om *paradigme for behand-
ling af sager efter sl §§ 41 og 42* isoleret set har opfyldt de formål, som var baggrunden for udar-
bejdelsen af paradigmet. Jeg skal dog henvise til mine konklusioner om genopretning af sager,
hvor jeg har vurderet, at borgere, som modtager afgørelser fra Socialforvaltningen om merudgif-
ter eller tabt arbejdsfortjeneste, kan have større tillid til, at forvaltningens afgørelser er rigtige og
truffet på et tilstrækkeligt grundlag efter iværksættelse af handleplaner for bedre sagsbehandling
end før iværksættelsen.

Jeg er enig med Socialforvaltningen i vurderingen af, at øget brugerinddragelse igennem dialog
skaber øget brugertilfredshed. Jeg kan dog ikke på baggrund af det fremsendte materiale på nuvæ-
rende tidspunkt finde grundlag for at konkludere, hvorvidt de konkrete tiltag omkring *styrket for-
ældresamarbejde* i handleplan for bedre sagsbehandling har ført til forbedringer af servicen. Jeg
anbefaler Socialforvaltningen at gennemføre en ny brugerundersøgelse for derved at belyse resul-
taterne af indsatsen i handleplan for børn med handicap.

Jeg er således kun delvist enig med Socialforvaltningen i konklusionen om, at der er dokumente-
ret en mærkbar effekt af handleplaner for bedre sagsbehandling og handleplan for børn med han-
dicap.

Jeg har dog tillid til, at det foresatte fokus på og arbejdet med at sikre en bedre sagsbehandling i
Socialforvaltningen over tid vil bære frugt for forvaltningen i form af en øget brugertilfredshed. Jeg

tror især, at Socialforvaltningen seneste tiltag i forbindelse med organisationsanalysen og beslutningen om en organisationsændring i Handicapcenter København for at styrke råd og vejledning til borgerne i Handicapcenter København gennem en ny modtagelsesenhed og tilbuddet om en fast sagsbehandler til alle borgere tilknyttet Handicapcenter København vil bidrage positivt til opnåelsen af dette mål, da disse tiltag er meget borgerrettede og borgernære.

Socialforvaltningen har i brev af 23. marts 2015 vedrørende høring om den foreløbige rapport oplyst følgende:

”Det fremgår nederst på side 7, at Borgerrådgiveren ikke mener, at det kan konkluderes, at handleplanen samlet set har løst Socialforvaltningens udfordringer med at overholde sagsbehandlingsfristerne.

Socialforvaltningen er enig i, at der fortsat er udfordringer omkring overholdelse af sagsbehandlingsfristerne. Forvaltningen har derfor også den 17. december 2014 fremlagt forslag for Socialudvalget om reviderede sagsbehandlingsfrister på en række områder. Forvaltningen har vurderet, at der er behov for at ændre nogle af sagsbehandlingsfristerne for at kunne overholde kravet om at behandle 80-90 pct. af sagerne inden for fristen. Særligt kravene om indhentning af oplysninger fra tredjepart, som fx læge eller hospital, gør det vanskeligt at overholde fristerne. Tilsvarende er også lovkravene til sagsbehandlingen på en række områder (herunder ny lovgivning på tandbehandlingsområdet efter aktivloven), i dag så omfattende, at forvaltningen ikke kan behandle sagerne inden for de gældende sagsbehandlingsfrister.

Socialudvalget forventes den 25. marts 2015 at tage endelig stilling til forvaltningens forslag til differentierede sagsbehandlingsfrister på en række områder. Fristerne er foreslået at skulle træde i kraft den 1. juli 2015 på grund af behovet for IT-understøttelse af de nye frister.

Forvaltningen har herudover i forbindelse med Socialudvalgets behandling af revision af sagsbehandlingsfrister den 25. marts 2015 foreslået, at der i forbindelse med de nye borgercentre etableres yderligere en task force udover den, der i dag behandler ældre ansøgninger om tandbehandling/tandpleje, med henblik på at reducere sagsbehandlingstiden. Herved vil både Borgercenter Voksne og Borgercenter Handicap råde over en task force, hvis opgave er, at nedbringe eksisterende bunker, søge at forkorte sagsbehandlingstiden, så fristerne kan nedsættes, sikre, at der gribes ind med det samme, hvis der observeres begyndende bunker, og foretage forberedende tiltag ved ny lovgivning, der ofte medfører bunker i forbindelse med implementering af nye regler.

De to task forces vil udgøre en fleksibel enhed, der kan gribe ind ved begyndende problemer og sikre, at problemerne ikke vokser sig mere omfattende. Herudover iværksættes der et arbejde med brugere og brugerorganisationer med henblik på at inddrage dem aktivt i tiltag til nedbringelse af fristerne. Til inspiration inddrages viden fra andre kommuner.”

Jeg har taget Socialforvaltningens orientering om udarbejdelse af differentierede sagsbehandlingsfrister i brev af 23. marts 2015 til efterretning, og beder fortsat, jf. denne rapports kapitel 3, forvaltningen om at orientere mig om indholdet af disse, når de er politiske behandlede.

3. OPFØLGNING

Da jeg for en række af de tiltag, som blev iværksat i handleplaner for bedre sagsbehandling fase I og 2 og handleplan for børn med handicap ikke på nuværende tidspunkt har mulighed for at vurdere effekten, beder jeg Socialforvaltningen om fremsende følgende materiale sammen med forvaltningens bemærkninger, når dette foreligger:

- Resultat af brugerundersøgelse gennemført i første halvår af 2015
- Model for klagestatistik
- Materiale vedrørende revision af sagsbehandlingsfrister fastsat i henhold til retssikkerhedslovens § 3, stk. 2

Jeg vil, når jeg modtager ovenstående materiale, foretage en vurdering af, om jeg finder grundlag for at foretage yderligere.

4. KONSEKVENSER

God og korrekt sagsbehandling er af stor betydning for den af borgerne oplevede tilfredshed med og tillid til kommunen.

Socialforvaltningen behandler sager vedrørende nogle af de mest komplekse og udsatte borgere i vores samfund. Disse borgere er ofte afhængige af den hjælp, de modtager fra Socialforvaltningen. Dette stiller endnu større krav til, at den sagsbehandling, der varetages, er god, korrekt, velovervejet og rummer mulighed for at tage individuelle hensyn til den enkelte.

Baggrunden for iværksættelse af handleplaner for bedre sagsbehandling og handleplan for børn med handicap var dels en kritik af forvaltningen i offentligheden, og dels en generel oplevelse af, at borgerne ikke var tilfredse med den sagsbehandling, de modtog i Socialforvaltningen.

Utilstrækkelig sagsbehandling er både ressourcekrævende for borgerne og kommunen såvel i kroner og øre som i andre ressourcer. For borgerne fordi dårlig sagsbehandling alt andet lige fører til flere fejl i afgørelserne, frustrationer og mistillid til kommunen. For kommunen fordi der skal anvendes unødige ressourcer på genopretning og behandling af flere klagesager, og fordi samarbejdet med borgerne generelt set besværliggøres.

Dårlig sagsbehandling er potentielt rigtig dyrt i bredeste forstand for såvel den involverede borger som kommunen.

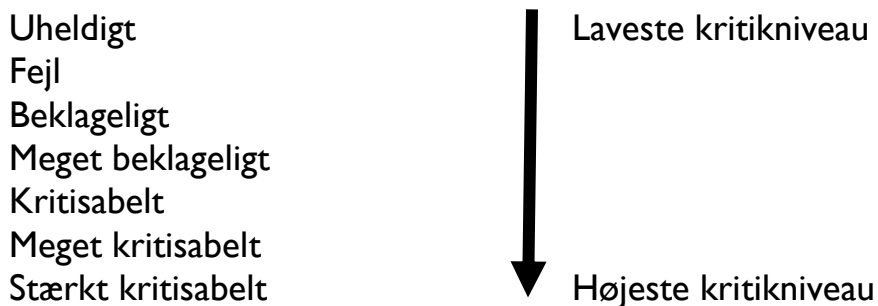
Derfor er det positivt, at Socialforvaltningens indsatser og handleplaner ses at trække i den rigtige retning på flere parametre. Dette har potentiale til at skabe bedre service for borgerne og samtidig – på sigt – reducere omkostningerne for kommunen.

5. UDDYBNING, BISTAND MV.

Borgerrådgiveren uddyber gerne undersøgelsen samt vurderinger mv. på et møde, såfremt dette ønskes. Et sådant møde kan eventuelt afholdes i forbindelse med forvaltningens modtagelse af den endelige rapport eller, såfremt forvaltningen måtte ønske det, i forbindelse med forvaltningens fremsendelse af det materiale, som jeg har anmodet om under punkt 2 i denne rapport. Forvaltningen bedes i givet fald kontakte jurist Rikke Gredal.

Borgerrådgiveren hjælper også meget gerne til med intern opfølgning på undersøgelsen herunder i form af undervisning, vejledning og andet. Forvaltningen bedes, hvis det har interesse, kontakte samme medarbejder.

6. BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA



Kritikskalaen spænder fra konstatering af forhold, der ikke er, som de bør være, uden at nogen konkret bebrejdes herfor (uheldigt) over kritik af forhold, der er mere eller mindre almindeligt forekommende i offentlig forvaltning, men ikke bør forekomme og til kritik af helt utilstedelige og uacceptable forhold (stærkt kritisabelt). Konstatninger af, at noget er uheldigt, registreres ikke som en egentlig kritik i Borgerrådgiverens statistik.

Det bemærkes, at Borgerrådgiveren udover ovennævnte kritikskala naturligvis supplerende kan uddybe og kvalificere sin kritik i almindeligt sprog.

BILAG – SE SÆRSKILT RAPPORT HEROM

Bilag 1 Borgerrådgiverens observationer og vurderinger

Bilag 2 Metode

Bilag 3 Vurderingsgrundlag

Bilag 4 Borgerrådgiverens høringsbrev

Bilag 5 Kommunens høringsvar

ENDELIG RAPPORT

Redaktion
Borgerrådgiveren

Kontakt
Københavns Kommune
Vester Voldgade 2A
1552 København V

Foto
Borgerrådgiveren

Tryk

Oplag

ISBN

Udgiver
Borgerrådgiveren

KØBENHAVNS KOMMUNE

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A

1552 København V

Telefon: 33 66 14 00

Telefax: 33 66 13 90

E-mail: borgerraadgiveren@kk.dk

www.kk.dk/borgerraadgiveren