



**Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen
Direktionen**

14-03-2018

Sagsnr.
2017-0313147
Dokumentnr.
2017-0313147-6

**Kommentarer i anledning af udkast til rapport fra taskforce om
ressourceforløb, fleksjob og førtidspension**

Indledning

Ved e-mail af 8. marts 2018 har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen anmodet om Borgerrådgiverens eventuelle kommentarer i relation til ressourceforløb, fleksjob og førtidspension, særligt i forhold til den processuelle del af sagsbehandlingen, borgernes retssikkerhed og borgernes oplevelse af sagsbehandlingen med afsæt i et udkast til rapport fra taskforcen.

Forvaltningen har oplyst, at forvaltningen fortsat meget gerne vil have Borgerrådgiverens perspektiv og erfaringer inddraget i arbejdet.

Borgerrådgiveren har haft en uge til at gennemgå rapporten og formulere eventuelle bemærkninger, og det er af den grund afgrænset til – med afsæt i det modtagne rapportudkast – at være en fremstilling af de væsentligste bemærkninger.

Bemærkninger

Klagestatistik

Borgerrådgiverens statistik vedrørende Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen¹ for perioden 2., 3. og 4. kvartal 2017 synes at bekræfte de overordnede konklusioner i rapportudkastet.

Klager fra borgere vedrørende Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen ses fra borgernes perspektiv at vedrøre utilfredsstillende kommunikation og information, utilfredshed med økonomiske og andre ydelser eller praktisk hjælp, ventetid, utilstrækkelig opfølgning, utilstrækkelig koordination og helhedsorienteret tilgang, utilstrækkelig inddragelse og utilstrækkelig tilgængelighed. En mindre del af klagerne har udspring i manglende respekt, ligeværdighed, dialog og tillid (dvs. kommunens værdigrundlag).

¹ Statistikken omfatter hele forvaltningen og således også enheder, der ikke er direkte berørt af taskforcens redegørelse. Statistikken er ikke endeligt valideret, hvilket sker i forbindelse med udarbejdelse af Borgerrådgiveren Beretning i april/maj måned.

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A
1552 København V

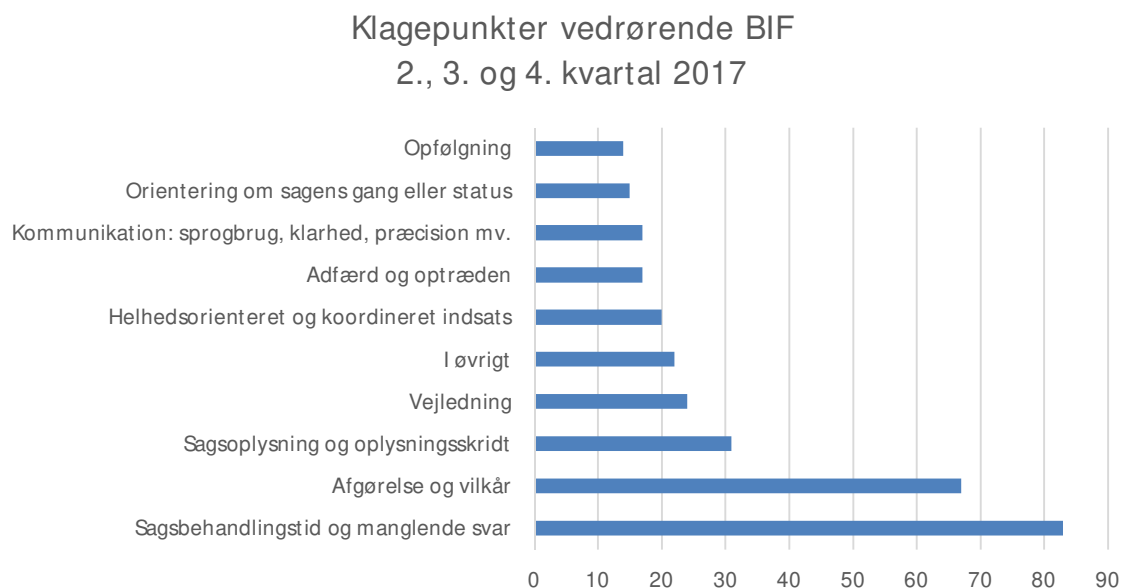
Telefon
3366 1400

Telefax
3366 1390

EAN nummer
5798009800053

www.kk.dk/borgerraadgiveren

Fra et forvaltningsretligt perspektiv var klagerne i 2., 3. og 4. kvartal 2017 fordelt således:



Forvaltningens medholdsprocent, dvs. det procentvise antal af sager indkommet hos Borgerrådgiveren, hvor forvaltningen selv erkender, at der er sket fejl, ligger på 64 % i perioden.

Ca. 72 % af klagerne vedrører elementer i sagsbehandlingen, som kan have betydning for korrektheden af den afgørelse, der træffes i sagen, og ca. 85 % vedrører elementer, der kan have betydning for borgerens stilling i sagen.

Sagsbehandlingstid

Den største samlede gruppe af klager til Borgerrådgiveren angår sagsbehandlingstid.

Borgerrådgiveren kan altså bekræfte, at sagsbehandlingstid og manglende svar er en relevant faktor. Klager, der på forskellig vis kan være knyttet til denne problemstilling, kan være klager, der direkte vedrører lang sagsbehandlingstid og manglende svar, utilstrækkelig sagsoplysning og oplysningskridt, utilstrækkelig helhedsorienteret og koordineret sagsbehandling samt manglende orientering om sagens gang og status og utilstrækkelig opfølgning.

Også det konkrete sagsforløb i den enkelte sag i Socialforvaltningen har betydning for den samlede sagsbehandlingstid. I en verserende sag (Borgerrådgiverens j.nr. 2017-0313147) har Socialforvaltningen ved

brev af 5. februar og e-mail af 1. marts 2018 blandt andet oplyst, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for afgørelse om pension på det foreliggende grundlag over de seneste 14 måneder er opgjort til 18,7 uger.

Sagsstammer og forberedelse

En del af klagerne til Borgerrådgiveren kan formentlig henføres til rapportens afsnit om antal sager pr. medarbejder og medarbejdernes muligheder for at forberede sig til møderne med borgerne.

Borgerrådgiveren får ofte den tilbagemelding fra borgerne, at de oplever, at sagsbehandlerne ikke har sat sig ind i deres sager, og at sagsbehandlerne ikke har tid til at foretage de handlinger, som de og borgerne finder relevante.

Borgerrådgiveren har ved selvsyn i forbindelse med en inspektion i JKI konstateret, at en sagsbehandlers kalender er meget stramt booket, og at selv en sagsbehandler med en relativt mindre sagsstamme (ca. 50 sager) har et meget stort antal erindringer i it-systemet, som han skal forholde sig til på daglig basis.

Dette kan være en reel barriere for god og effektiv sagsbehandling og synes ikke at hænge godt sammen med forvaltningens Kodeks for god sagsbehandling, hvorefter det fordres, at sagsbehandleren møder borgeren velforberedt ("Jeg er velforberedt, når jeg møder borgerne").

Borgerrådgiveren fik i øvrigt under inspektionen oplyst, at sagsbehandlerne er instruerede i ikke at forberede sig til møderne, før borgeren faktisk er mødt frem, for at undgå at bruge tid på forberedelse af møder, der aldrig bliver til noget². Det blev samtidig oplyst, at sagsbehandlerne er instruerede i at bruge ti minutter på mødeforberedelsen, mens borgeren venter. I rapportudkastet er det angivet, at "sagsbehandlerne fortæller, at de har 20 min. til at læse op på en borgers sag (som sagtens kan fylde flere hundrede sider), hente borger i indgangen, følge borger op på et kontor (dette kan tage lang tid, hvis borger er meget dårligt gående eller sidder i kørestol) og ringe en bisidder eller tolk op." Jeg går derfor ud fra, at de oplyste ti minutter er den reelle forberedelsestid.

Borgerrådgiveren kan altså bekræfte, at arbejdsmængder og sagsforberedelse er en relevant faktor. Klager, der på forskellig kan være knyttet til denne problemstilling, kan være klager, der vedrører lang sagsbehandlingstid og manglende svar, fejl i afgørelse og vilkår, utilstrækkelig sagsoplysning og oplysningsskridt, utilstrækkelig vejledning, utilstræk-

² Det blev oplyst, at ca. 35 % af de indkaldte borgere ikke møder op.

kelig helhedsorienteret og koordineret sagsbehandling, adfærd og optræden, utilstrækkelig kommunikation og information, manglende orientering om sagens gang og status og utilstrækkelig opfølgning.

Helhedsorienteret sagsbehandling

I en række klager til Borgerrådgiveren indgår det element, at borgere skal have hjælp fra flere forvaltninger (oftest nok kombinationen af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Socialforvaltningen), men at kommunens indsatser ikke er koordineret. F.eks. hvor en handicappet borger har brug for et hjælpemiddel for at komme videre, og der opstår uenighed om, hvorvidt hjælpemidlet skal bevilliges af den ene eller den anden forvaltning, eller hvor den ene forvaltnings indsats er sat i stå, indtil den anden forvaltnings indsats er på plads.

Borgerrådgiveren har konstateret problemet i en lang række sager og undersøgelser. I en generel undersøgelse om bortfald af offentligt forsørgelsesgrundlag og den koordinerede opfølgning herpå, konkluderede Borgerrådgiveren i brev af 11. november 2015 blandt andet følgende:

”Med forbehold for sagens tidsmæssige aspekt, indikerer min undersøgelse, at der er *risiko* for, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen ikke følger rettidigt op på sager om ophør af erhvervsrettede foranstaltninger i alle relevante tilfælde og ikke inddrager Socialforvaltningen i fornødent omfang.

Min undersøgelse tyder endvidere på, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens notat- og journaliseringspraksis ikke i alle tilfælde er fuldt ud i overensstemmelse med notatpligten og forvaltningens egne arbejdsgangsbeskrivelser på området.

Endelig indikerer min undersøgelse, at der ligger et uforløst potentiale i et styrket samarbejde mellem Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Socialforvaltningen på sagsbehandlerniveau.”

(...)

Da jeg i øvrigt løbende erfarer, at uklare kontaktflader og almindelige kontaktvanskeligheder udgør en væsentlig barriere for effektiv, smidig og koordineret opgaveløsning i kommunen, anbefaler jeg begge forvaltninger at være opmærksomme på fordelene ved, at medarbejdere i begge forvaltninger har adgang og kendskab til klare, retvisende og opdaterede oversigter over relevante kontaktpersoner/-enheder på tværs af forvaltningerne kombineret med en ordentlig telefonkultur.”

Borgerrådgiveren anførte videre følgende generelle bemærkning:

”Jeg ved fra konkrete henvendelser til Borgerrådgiveren, at en rettidig involvering af Socialforvaltningen fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens side i nogle tilfælde ville kunne understøtte borgernes positive udvikling og spare både borgere og kommunen for unødigt opsplittede og ineffektive forløb.

Jeg kan ikke ud fra sagsgennemgangen vurdere, hvad baggrunden er for den sparsomme kontakt mellem forvaltningerne. Men jeg kan ud fra min erfaring pege på i hvert fald tre væsentlige faktorer, som ofte ses at spille en rolle i så henseende.

For det første drejer det sig om niveauet for medarbejdernes viden om, hvilke opgaver, der løses andre steder i kommunen, og hvor.

For det andet drejer det sig om medarbejdernes praktiske mulighed for at opnå kontakt med en relevant kollega i egen eller i en anden forvaltning.

For det tredje kan også lederes og medarbejderes oplevelse af ansvar spille en rolle, idet oplevelsen af kommunen som en enhed og en samlet ressource undertiden er under pres. I en fortravlet hverdag underlagt resultatmål o.l. er det således ikke usædvanligt, at ledere og medarbejdere kan være kontraproduktivt fokuseret på egne ansvarsområder på bekostning af helhedsorienteret og fælles opgaveløsning og borgerbetjening og i den forbindelse overse oplagte genveje til bedre hjælp til borgerne og en samlet set øget effektivitet i kommunen.”

Disse bemærkninger fra 2015 har efter Borgerrådgiverens vurdering ikke mistet deres aktualitet.

Borgerrådgiveren kan altså bekræfte, at kommunens interne koordination er en relevant faktor. Klager, der på forskellig vis kan være knyttet til denne problemstilling, kan være klager, der vedrører lang sagsbehandlingstid og manglende svar, utilstrækkelig sagsoplysning og oplysningskridt, utilstrækkelig vejledning, utilstrækkelig helhedsorienteret og koordineret sagsbehandling og utilstrækkelig kommunikation og information.

Mange sagsbehandlere

Borgerrådgiveren modtager jævnligt henvendelser, der involverer bekymring eller utilfredshed over, at mange sagsbehandlere er inde over

borgernes sager, og at processer skal starte forfra eller i hvert fald sættes tilbage, når der sker sagsbehandlerskifte.

Borgerrådgiveren kan altså bekræfte, at antallet af sagsbehandlere på en sag er en relevant faktor. Klager, der på forskellig vis kan være knyttet til denne problemstilling, kan være klager, der vedrører lang sagsbehandlingstid og manglende svar, fejl i afgørelse og vilkår, utilstrækkelig sagsoplysning og oplysningsskridt, utilstrækkelig vejledning, utilstrækkelig helhedsorienteret og koordineret sagsbehandling, adfærd og optræden, utilstrækkelig kommunikation og information, manglende orientering om sagens gang og status og utilstrækkelig opfølgning.

Journalisering

Borgerrådgiveren modtager tilbagemeldinger fra borgere, som oplyser, at de skal indsende den samme dokumentation flere gange, fordi det øjensynligt bliver væk i systemet eller af andre grunde ikke kan fremfindes af jobcentrene. Oplevelser som dem, der er beskrevet i rapportudkastet, hvor borgerne finder det nødvendigt selv at medbringe sagsakter, så sagsbehandlerne og de har et sammenligneligt indblik i sagerne under møderne, er også et kendt fænomen i henvendelser til Borgerrådgiveren.

Borgerrådgiveren har i enkeltstående tilfælde ligefrem anbefalet borgere at medbringe en 'håndbåren journal' i form af en oversigt over de væsentligste oplysninger i overskuelig form for at give bedre mulighed for, at mødetiden kan udnyttes hensigtsmæssigt.

Borgerrådgiveren kan altså bekræfte, at journaliseringskvaliteten er en relevant faktor. Klager, der på forskellig vis kan være knyttet til denne problemstilling, kan være klager, der vedrører lang sagsbehandlingstid og manglende svar, fejl i afgørelse og vilkår, utilstrækkelig sagsoplysning og oplysningsskridt, utilstrækkelig vejledning, utilstrækkelig helhedsorienteret og koordineret sagsbehandling, utilstrækkelig kommunikation og information, manglende orientering om sagens gang og status og utilstrækkelig opfølgning.

Problemstillingen kan naturligvis også skyldes, at travlhed gør det vanskeligt for sagsbehandlerne at skabe sig et tilstrækkeligt hurtigt overblik over det materiale, der *er* journaliseret.

Inddragelse og overblik over egen sag

En væsentlig del af klagerne til Borgerrådgiveren angår borgernes tvivl og usikkerhed, som efter borgernes oplysninger ikke mindst udspringer af utilstrækkelig inddragelse af dem og et lavt informationsniveau.

Borgerrådgiveren kan altså bekræfte, at borgere, der ikke oplever sig som en del af sagen, er en relevant faktor. Klager, der på forskellig vis kan være knyttet til denne problemstilling, kan være klager, der vedrører utilstrækkelig sagsoplysning og oplysningskridt, utilstrækkelig vejledning, utilstrækkelig helhedsorienteret og koordineret sagsbehandling, utilstrækkelig kommunikation og information og manglende orientering om sagens gang og status.

Kontaktmuligheder

En oplysning, som ofte går igen i borgernes tilbagemelding, er, at det er meget svært at få kontakt med en sagsbehandler endsige en koordinerende sagsbehandler, hvor en sådan er udpeget.

En professionel socialrådgivervirksomhed har for nylig oplyst over for Borgerrådgiveren, at virksomheden har meget store problemer med at varetage kontakten, idet de 'møder muren' og ikke kan komme igennem til en sagsbehandler. I mange tilfælde tager kontaktcenteret imod besked med henblik på en returopringning, som aldrig kommer. Virksomheden, som er landsdækkende, har efter det oplyste overvejet helt at afvise borgere fra Københavns Kommune, idet de ikke ser sig i stand til at hjælpe borgerne, fordi de har så svært ved at trænge igennem.

Borgere, som oplever ikke at kunne komme igennem til en relevant medarbejder, vil oftest ikke opleve at være inddraget i sagen og kan sidde tilbage med en oplevelse af at være en biperson i sin egen sag.

Borgerrådgiveren kan altså bekræfte, at kontaktmulighederne er en relevant faktor. Klager, der på forskellig vis kan være knyttet til denne problemstilling, kan være klager, der vedrører lang sagsbehandlingstid og manglende svar, utilstrækkelig sagsoplysning og oplysningskridt, utilstrækkelig vejledning, utilstrækkelig helhedsorienteret og koordineret sagsbehandling, utilstrækkelig kommunikation og information og manglende orientering om sagens gang og status.

Kvaliteten af afgørelserne

Borgerrådgiveren har i nogle sager i efteråret 2017 og i nogle aktuelle klagesager fundet eksempler på, at borgernes klager over afgørelser øjensynligt ikke sendes frem til Ankestyrelsen i overensstemmelse med den procedure, der er beskrevet i retssikkerhedsloven, og i stedet behandles på ny i forvaltningen – i nogle tilfælde over flere omgange. Herved fratages borgerne en klar ret til at få prøvet deres afgørelser ved Ankestyrelsen, men i forbindelse med taskforcens rapport og fokus er det nok så væsentligt, at kommunen i givet fald mister en mulighed for at få efterprøvet sin praksis.

Problemstillingen ses så vidt Borgerrådgiveren er oplyst først og fremmest at være aktuel på sygedagpengeområdet og på Ydelsesservices' område. Aktuelt afventer Borgerrådgiveren afslutningen af fem tilsynsager fra Ydelsesservice, før Borgerrådgiveren tager stilling til om og i givet fald hvorledes, problemstillingen skal belyses yderligere.

Det er endnu uklart, hvor omfattende problemet er og hvilke implikationer det har for de sagsområder, der er behandlet i taskforcen, men det kunne være et relevant område at afdække.

Kvaliteten af eksterne aktørers bidrag

Taskforcen ses ikke at have haft til opdrag at undersøge, om kvaliteten af det arbejde, der foretages af eksterne leverandører, er godt nok, men har dog bemærkninger om antallet af aktører samlet set og andet, som eventuelt kan henføres hertil.

Af medarbejdernes tilbagemelding i rapportudkastet fremgår desuden en anbefaling om at droppe formålsløse tilbud til fordel for mere målrettede tilbud, men det fremgår ikke, om dette sigter imod, at forvaltningen bestiller tilbud vel vidende, at de er "formålsløse", eller om tilbuddene er f.eks. for dårlige eller uaktuelle.

Borgerrådgiveren modtager ofte oplysninger fra borgere om forløb hos eksterne leverandører, som efter borgernes opfattelse er helt eller delvist formålsløse. F.eks. i en klage indkommet i marts 2018, hvor borgeren blandt andet anførte følgende:

"Det eneste jeg er blevet "tilbudt" (som i realiteten er et krav) er at sidde i aktiveringssteder og fx skulle efterligne Arnold Schwarzenegger's måde at agere og holde tale på. En andet sted skulle jeg lægge tyggegummi i emballage. Et tredje sted sad jeg bare og gloede."

Borgerrådgiveren kan hverken be- eller afkræfte rigtigheden heraf.

Borgerrådgiveren har dog over tid behandlet klager, hvor kommunikationen mellem jobcenteret og eksterne aktører har spillet ind eller hvor der ikke i tilstrækkeligt omfang ses at være taget hensyn til borgers særlige forudsætninger eller skånebehov ved udpegning af eksterne aktører.

Tilsidesættelse af lægefaglige vurderinger

Borgerrådgiveren modtager en del henvendelser fra borgere, som oplever, at erklæringer fra læger og speciallæger samt kliniske undersøgelser tilsidesættes på for et spinkelt grundlag eller helt uden begrundelse.

Borgerrådgiveren har tidligere sammen med forvaltningen forsøgt at afdække problemstillingen i relation til kommunale lægekonsulenters rolle og opgaveløsning uden dog at kunne komme det nærmere.

Spørgsmålet ses ikke afdækket i rapportudkastet, om end det kan have indgået i BDO's sagsanalyse.

Kompetence og rekruttering

Borgerrådgiveren kan i den løbende kontakt med medarbejdere fra jobcentre og i forbindelse med undervisning af disse konstatere, at en del af medarbejderne i jobcentre ikke har beskæftigelsesfaglige forudsætninger, men skal læres op efter ansættelsestidspunktet. Produktiviteten for disse medarbejdere og deres evne til at træffe gode, fremadrettede beslutninger må antages at være særligt udfordret i en oplæringsperiode.

Samarbejdet med Metropol om kompetenceudvikling af medarbejderne råder naturligvis i nogen grad op herpå, men kan efter Borgerrådgiverens opfattelse ikke fuldt ud gøre nye og uerfarne medarbejdere klar til at fungere optimalt inden for dette forholdsvis komplekse lovområde, som kan være fagligt udfordrende for selv uddannede fagpersoner.

Styringsramme: Visioner og resultatmål

En stor del af klagerne til Borgerrådgiverne hidrører fra borgere, der kan være i målgruppen for førtidspension. Borgerrådgiveren er bekendt med, at der i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen arbejdes på forbedringer af sagsbehandlingen også inden for de temaer, som disse borgere klager over, jf. ovenfor. Borgerrådgiveren kan imidlertid se, at visionen (og resultatmålene) for Jobcenter København - Center for Jobindsats har et stort fokus på at få borgerne i job og uddannelse (hvilket er helt naturligt) men kun et beskedent fokus på hurtig afklaring af de borgere, der reelt set ikke er i stand til at varetage et arbejde. En anderledes prioritering af resultatmålene kunne muligvis sikre et højere fokus på opgaveløsningen for disse borgere.

Med venlig hilsen



Johan Busse
Borgerrådgiver