

INDICIUM

**Borgerrådgiverens rapport om forvaltningernes indsats for at forbedre sags-
behandlingen og borgerbetjeningen – 2013/2014**

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	3
2. Sammenfatning	5
3. Overblik over Borgerrådgiverens konklusioner	7
4. Borgerrådgiverens konklusioner	8
Bilag	
A. Borgerrådgiverens rapporter for hver af de seks omfattede forvaltninger	14
B. Forvaltningernes bemærkninger til Borgerrådgiverens foreløbige konklusioner	103
C. Kultur- og Fritidsforvaltningens brev af 25. november 2013 til Borgerrådgiveren og Sundheds- og Omsorgsforvaltningens brev af 29. november 2013 til Borgerrådgiveren	120

1. Indledning

Formålet med Borgerrådgiverens evalueringsmodel er særligt at give det politiske niveau et individuelt og sammenligneligt overblik over forvaltningernes indsats for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen. Evalueringsmodellen og formen for Borgerrådgiverens konklusioner, som fremgår nedenfor afsnit 2-4, afspejler dette.

Evalueringsmodellen analyserer den enkelte forvaltnings samlede indsats på baggrund af fælles, specifikke vurderingskriterier, som er rettet mod generelle og bagvedliggende forhold samt processerne ved forvaltningernes arbejde med at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen.

En enkelt forvaltning har under evalueringsprocessen anmodet Borgerrådgiveren om, at Borgerrådgiveren anviser specifikke løsnings- eller forbedringsforslag, der kan løfte Borgerrådgiverens bedømmelse af forvaltningens indsats i forhold til de enkelte vurderingskriterier. Borgerrådgiveren står som altid til rådighed for forvaltningerne for en drøftelse af, hvordan Borgerrådgiveren kan bidrage til forvaltningernes arbejde med at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen, og tager naturligvis gerne imod invitationer til at bidrage til forvaltningernes arbejde i den henseende. Borgerrådgiveren henviser i øvrigt til sine bemærkninger til de enkelte forvaltninger, herunder Borgerrådgiverens anbefalinger.

Som det fremgår af Borgerrådgiverens enkeltvise rapporter for hver af de syv forvaltninger (bilag A), har Borgerrådgiveren valgt at ledsage sine konklusioner vedrørende den enkelte forvaltning med helt overordnede anbefalinger til den pågældende forvaltning. Enkelte af forvaltningerne har udtrykt bekymring vedrørende anbefalingerne forhold til kommunens tillidsdagsorden. Borgerrådgiveren finder derfor anledning til at understrege, at der i vid udstrækning er lagt op til metodefrihed, sådan at forvaltningerne kan tilrettelægge deres indsats under hensyn til tillidsdagsordenen. Borgerrådgiveren bemærker i øvrigt, at Borgerrådgiverens helt overordnede anbefalinger ikke har til hensigt at opfordre til egentlig ledelsesmæssig kontrol og øget bureaukratisk registrering, men i stedet lægger op til at sikre vidensbaseret ledelsesinformation, ledelsesmæssig forankring og ejerskab hos den centrale ledelse. Altså en lav grad af styring og en høj grad af involvering.

Tilsvarende skal evalueringens fokusering på bedre måling og registrering af kvaliteten af sagsbehandlingen ikke forstås snævert som hård, objektiv og verificerbar måling, men som vidensbaseret dataindsamling i bred forstand, altså at undersøge tingenes tilstand i modsætning til alene at have en fornemmelse for tingenes tilstand. Vidensbaseret dataindsamling kan således også omfatte måling eller registrering af indikationer, som siger noget om kvaliteten (omgørelsesprocenter ved klageorganer, stikprøver, større eller mindre praksisundersøgelser, medarbejdernes egne dokumenterede vurderinger af kvaliteten mv.).

Det er endvidere hensigten med evalueringsmodellen, at evalueringen og evalueringsprocessen kan give forvaltningerne en viden, som gør det muligt at målrette, tilrette og styrke deres indsats, og at forvaltningerne dermed kan anvende evalueringsmodellen som styringsredskab internt i forvaltningerne.

Bl.a. af den grund forudsætter evalueringsmodellen, at forvaltningernes direktioner indhenter de oplysninger fra forvaltningernes decentrale enheder, som er nødvendige for evalueringen. Borgerrådgiveren kan imidlertid konstatere, at enkelte af forvaltningerne ikke har inddraget de decentrale enheder i de pågældende forvaltninger og derved heller ikke har udnyttet informations- og styringspotentialet i evalueringsmodellen. Dette påvirker evalueringens kvalitet og validitet og følgerig også læringspotentialet.

Teknik- og Miljøforvaltningen er ikke omfattet af Borgerrådgiverens rapport for 2013/2014. Det skyldes, at Borgerrådgiveren modtog Teknik- og Miljøforvaltningens besvarelse af evalueringsmodellens spørgeskema kun få arbejdsdage, inden at Borgerrådgiverens foreløbige konklusioner skulle sendes til forvaltningens direktion. Af den grund har det ikke tidsmæssigt været muligt for Borgerrådgiveren at foretage en evaluering af Teknik- og Miljøforvaltningens indsats for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen.

Nedenfor følger først en sammenfatning af Borgerrådgiverens konklusioner (afsnit 2). Herefter følger et skematisk overblik over Borgerrådgiverens konklusioner (afsnit 3) og afslutningsvist Borgerrådgiverens konklusioner for forvaltningerne i forhold til hvert enkelt vurderingskriterium (afsnit 4). Borgerrådgiverens enkeltvise rapporter for hver forvaltning, herunder Borgerrådgiverens bemærkninger til den enkelte forvaltnings indsats, fremgår af bilag A til rapporten.

Evalueringsform

I overensstemmelse med evalueringsmodellen har Borgerrådgiveren kategoriseret forvaltningernes indsats. Kategoriseringen er foretaget ud fra de svar, som forvaltningerne har givet på spørgsmålene i et enslydende spørgeskema samt forvaltningernes eventuelle bemærkninger til Borgerrådgiverens foreløbige konklusioner. Spørgsmålene i spørgeskemaet svarer til evalueringsmodellens vurderingskriterier 1-15.

Kategoriseringen er foretaget for hvert vurderingskriterium på baggrund af en helhedsvurdering af forvaltningernes besvarelse af det pågældende spørgsmål med tilhørende underspørgsmål mv.

Kategoriseringen er foretaget på baggrund af følgende kategorier:

1. Forvaltningen er inaktiv på dette område
2. Forvaltningen har delvist gennemført planlægning af den pågældende handling
3. Forvaltningen har fuldt ud gennemført planlægning af den pågældende handling
4. Forvaltningen er på nuværende tidspunkt i gang med at udføre den pågældende handling
5. Forvaltningen har udført den pågældende handling
6. Forvaltningen har udført den pågældende handling og følger op, evaluerer og tilretter eventuelt sin indsats på det pågældende område
7. Alt, hvad forvaltningen gør, planlægges, udføres, følges op på, evalueres og tilrettes løbende, sådan at forvaltningen er i kontinuerlig udvikling på området.

Kategorierne udtrykker, hvilket aktionsniveau den enkelte forvaltning har nået i forhold til det pågældende vurderingskriterium. Niveauerne er kumulative i den forstand, at avancement til et niveau forudsætter, at det forudgående niveau er gennemført.

Det bemærkes, at kategori 1 også omfatter de tilfælde, hvor en forvaltning alene i meget begrænset omfang er aktiv på det pågældende område. Endvidere bemærkes, at kategori 4 også omfatter de tilfælde, hvor den pågældende handling alene er udført delvist eller alene er udført i en eller flere af de relevante enheder i den pågældende forvaltning.

Endelig bemærkes, at sammenhængen mellem vurderingskriterierne 11-14 under hovedkriterium F indebærer, at det som udgangspunkt ikke vil være muligt at opnå en højere kategori end 5 for disse kriterier. Tilsvarende gør sig gældende i forhold til vurderingskriterium 3. Disse forhold vil blive inddraget i den evaluering af vurderingskriterierne og evalueringsprocessen 2013/2014, som Borgerrådgiveren vil foretage i løbet af første halvår 2014 i samarbejde med forvaltningerne.

Kategoriseringen af forvaltningernes indsats har herefter dannet grundlag for Borgerrådgiverens konklusioner om forvaltningernes indsats i forhold til det enkelte kriterium. Der er ikke givet en samlet klassificering og dermed ikke en samlet konklusion vedrørende den enkelte forvaltnings indsats.

Konklusionerne er udtrykt i en grøn, gul eller rød klassificering:

- En placering i kategori 1 og 2 medfører en klassificering som rød.

Klassificeringen rød betyder, at forvaltningens indsats i forhold til det pågældende vurderingskriterium vurderes at være utilfredsstillende. Der er ikke aktuelt udsigt til, at indsatsen vil have en effekt.

- En placering i kategori 3 og 4 medfører en klassificering som gul.

Klassificeringen gul betyder, at forvaltningens indsats i forhold til det pågældende vurderingskriterium på nuværende tidspunkt vurderes at være utilstrækkelig, men at forvaltningen er aktivt i gang med at styrke og kvalificere sin indsats. På sigt kan indsatsen have en mærkbar effekt, hvis forvaltningen går videre med indsatsen.

- En placering i kategori 5, 6 og 7 medfører en klassificering som grøn.

Klassificeringen grøn betyder, at forvaltningens indsats i forhold til det pågældende vurderingskriterium vurderes at være god. Indsatsen kan have mærkbar effekt.

De fleste af hovedkriterierne (A - G) indeholder to eller flere vurderingskriterier. Hvor der under et hovedkriterium er flere vurderingskriterier, vil et af disse kriterier vægtes højest og derved være bestemmende for den samlede klassificering af hovedkriteriet som enten grøn, gul eller rød. Den konkrete vægtning inden for hvert hovedkriterium fremgår af Borgerrådgiverens evalueringsmodel, som er godkendt af Borgerrepræsentationen på møde den 31. oktober 2013, hvortil der i øvrigt henvises.

2. Sammenfatning

I afsnit 3 gives et skematisk overblik over Borgerrådgiverens konklusioner vedrørende forvaltningernes indsats i forhold til hvert vurderingskriterium.

Borgerrådgiverens konklusioner viser, at der generelt set foregår et stort arbejde i kommunen for at sikre kvaliteten af sagsbehandlingen og borgerbetjeningen.

Konklusionerne viser dog samtidig – sammen med Borgerrådgiverens bemærkninger til de enkelte forvaltninger – at der er meget store forskelle i indsætterne forvaltningerne i mellem. Dette gælder både indsætternes omfang, oplysningsgrundlaget som ligger til grund for indsætterne – herunder forvaltningernes bagvedliggende analyser og viden om eventuelle problemer i forhold til det aktuelle kvalitetsniveau i de relevante enheder – samt indsætternes kvalitet og forbedringspotentiale.

Særlig stærkt står indsatsen i de forvaltninger, der erfaringsmæssigt og statistisk set (hos Borgerrådgiveren) modtager flest klager over sagsbehandlingen og borgerbetjeningen og blandt andet derfor har et godt vidensbaseret kendskab til kvaliteten af sagsbehandlingen (Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Socialforvaltningen).

Borgerrådgiverens konklusioner viser, at disse forvaltninger ved, hvad de skal have styr på, og hvor skoen trykker, og at forvaltningerne udviser beslutningskraft – herunder ved at fastsætte konkrete mål, iværksætte tiltag for at nå målene og allokere ressourcer for at muliggøre de iværksatte tiltag. Derudover har forvaltningerne ledel-

sesmæssigt engagement og fokus på indsatserne. Det er på den baggrund Borgerrådgiverens vurdering, at indsatserne vil kunne have mærkbar effekt på sagsbehandlingen og borgerbetjeningen i forvaltningerne.

Andre forvaltningers indsats fremstår mere sporadisk og fragmenteret (Børne- og Ungdomsforvaltningen og Kultur- og Fritidsforvaltningen). Dette er muligvis en konsekvens af, at forvaltningerne ikke i lige så høj grad modtager klager specifikt over sagsbehandlingen og borgerbetjeningen.

I disse forvaltninger er der ikke i samme udstrækning genereret viden og ledelsesinformation specifikt om det aktuelle kvalitetsniveau i sagsbehandlingen og borgerbetjeningen. Det afspejler sig bl.a. i, at der ikke i lige så høj grad er opstillet konkrete mål, som dækker centrale forvaltningsretlige retssikkerhedsgarantier, med henblik på at reducere et eventuelt misforhold mellem det aktuelle kvalitetsniveau og gældende minimumskrav, og at der ikke i samme omfang er allokeret særskilte ressourcer til indsatsen mv. Derudover er ansvaret for indsatserne i betydeligt omfang placeret decentralt uden involvering på topledelsesniveau i samme omfang som i førnævnte gruppe.

De øvrige forvaltningers indsats placerer sig mellem disse to yderpunkter (Økonomiforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).

De af Borgerrådgiverens egen driftundersøgelser, som omfatter alle forvaltninger, dokumenterer ikke, at kvaliteten er højere i de forvaltninger, som modtager færre klager, men indikerer tværtimod at alle forvaltninger har et sammenligneligt niveau for kvaliteten i sagsbehandlingen.

De overordnede konklusioner peger blandt andet på denne baggrund i retning af, at kommunen bør arbejde videre med en vidensbaseret afdækning af sagsbehandlingskvaliteten i alle forvaltninger.

Dette ses at harmonere med, at Borgerrepræsentationen har pålagt Økonomiforvaltningen at fremlægge forslag til mål og målsætninger for nedbringelse af fejlprocenterne på sagsbehandlingsområdet – under henvisning til de positive resultater, kommunen har haft med at nedbringe sygefraværet gennem opstilling af måltal og løbende udarbejdelse af ledelsesinformation – og at der igangsættes en foranalyse, der har til formål at afdække forudsætninger og muligheder for generering af tværgående ledelsesinformation for derigennem at opstille konkrete måltal på sagsbehandlingsområdet.

3. Overblik over Borgerrådgiverens konklusioner

FORVALTNING HOVEDKRITERIUM	Økonomiforvaltningen	Kultur- og Fritidsforvaltningen ¹	Børne- og Ungdomsforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen	Socialforvaltningen	Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen
A. Forvaltningens oplysningsgrundlag – relevante enheder						
B. Forvaltningens oplysningsgrundlag – kvalitetsniveauet i sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen						
C. Medarbejdernes kendskab til minimumskrav til kvalitetsniveauet i sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen						
D. Forvaltningens beslutningskraft og målsætninger						
E. Forvaltningens opfølgning						
F. Forvaltningens evaluering						
G. Forvaltningens måling eller registrering af effekt						

¹ I det omfang konklusionerne indeholder blanke felter skyldes det, at Borgerrådgiveren ikke har modtaget (fyldstgørende) oplysninger.







4. Borgerrådgiverens konklusioner

Nedenfor følger Borgerrådgiverens konklusioner i forhold til hvert enkelt vurderingskriterium.

Forvaltningernes oplysningsgrundlag – relevante enheder

Kriterium 1:







Har forvaltningen identificeret de organisatoriske enheder i forvaltningen, hvor der sker sagsbehandling og/eller borgerbetjening – og hvor forvaltningsretlige regler (herunder i forvaltningsloven, offentlighedsloven, persondataloven, retssikkerhedsloven og særlove) samt kommunens eventuelle egne mål og minimumskrav regulerer sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen.

ØKF		KFF		BUF		SUF		SOF		BIF	
Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation
6		4		5		5		6		5	

Forvaltningernes oplysningsgrundlag – kvalitetsniveauet i sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen







Kriterium 2:

Har forvaltningen viden om kvalitetsniveauet i sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen i de organisatoriske enheder i forvaltningen, hvor der sker sagsbehandling og/eller borgerbetjening.

ØKF		KFF		BUF		SUF		SOF		BIF	
Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation
5		4		5		5		6		7	

Kriterium 3:







Hvilke minimumskrav er der fastsat i kommunen til kvalitetsniveauet i sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen på sagsområderne, som hører under de enkelte enheder i forvaltningen, hvor der sker sagsbehandling og/eller borgerbetjening, jf. kriterium 1.

ØKF		KFF		BUF		SUF		SOF		BIF	
Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation
5		5		5		5		5		5	

Medarbejdernes kendskab til minimumskrav til kvalitetsniveauet i sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen






Kriterium 4:

Har forvaltningen sikret sig, at medarbejderne i de enheder i forvaltningen, hvor der sker sagsbehandling og/eller borgerbetjening, er bekendt med de minimumskrav, der måtte findes for kvalitetsniveauet i sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen på de pågældende enheders sagsområder.

ØKF		KFF		BUF		SUF		SOF		BIF	
Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation
6		5		5		5		6		6	

Kriterium 5:






Har forvaltningen sikret sig, at medarbejderne i de enheder i forvaltningen, hvor der sker sagsbehandling og/eller borgerbetjening, er klædt på til og har de fornødne værktøjer og ressourcer til at kunne opfylde de minimumskrav, der i givet fald findes.

ØKF		KFF		BUF		SUF		SOF		BIF	
Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation
6			<input type="checkbox"/>	5		5		6		6	

Forvaltningernes beslutningskraft og målsætninger






Kriterium 6:

Har forvaltningen opstillet mål og/eller hensigtserklæringer om at reducere eventuelle misforhold mellem minimumskrav og aktuelt kvalitetsniveau i sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen.

ØKF		KFF		BUF		SUF		SOF		BIF	
Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation
6			<input type="checkbox"/>	1		4		6		6	






Kriterium 7:

Har forvaltningen i givet fald truffet konkrete beslutninger om, *hvordan* målene og/eller hensigtserklæringerne nås.

ØKF		KFF		BUF		SUF		SOF		BIF	
Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation
4			<input type="checkbox"/>	5		5		5		6	

Kriterium 8:






Er der afsat ressourcer til at følge op på forvaltningens konkrete beslutninger om, hvordan målene og/eller hensigtserklæringerne nås.

ØKF		KFF		BUF		SUF		SOF		BIF	
Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation
1			<input type="checkbox"/>	4		4		5		5	

Forvaltningernes opfølgning






Kriterium 9:

Har forvaltningen iværksat konkrete tiltag som opfølgning på forvaltningens eventuelle beslutninger om, hvordan opstillede mål og/eller hensigtserklæringer nås.

ØKF		KFF		BUF		SUF		SOF		BIF	
Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation
5			<input type="checkbox"/>	1		5		6		6	

Kriterium 10:






Foretager forvaltningen løbende opfølgning på, om de iværksatte tiltag efterleveres.

ØKF		KFF		BUF		SUF		SOF		BIF	
Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation
6			<input type="checkbox"/>	1		4		6		6	

Forvaltningernes evaluering






Kriterium 11:

Gennemfører forvaltningen evaluering af *resultaterne* af forvaltningens indsats for at forbedre sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen.

ØKF		KFF		BUF		SUF		SOF		BIF	
Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation
5			<input type="checkbox"/>	5		5		5		5	






Kriterium 12:

Gennemfører forvaltningen løbende en generel evaluering – på baggrund af ovenstående vurderingskriterier 1-10 – af forvaltningens *indsats* for at forbedre sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen.

ØKF		KFF		BUF		SUF		SOF		BIF	
Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation
5			<input type="checkbox"/>	5		5		5		5	






Kriterium 13:

Vurderer forvaltningen i givet fald – på baggrund af evalueringen af forvaltningens indsats og/eller evalueringen af resultaterne af forvaltningens indsats, jf. kriterierne 11 og 12 – om der er behov for at korrigere indsatsen.

ØKF		KFF		BUF		SUF		SOF		BIF	
Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation
5			<input type="checkbox"/>	5		5		5		5	

Kriterium 14:





Iværksætter forvaltningen i givet fald – hvor forvaltningen vurderer, at der er et behov for at korrigere indsatsen – tiltag for at korrigere indsatsen.

ØKF		KFF		BUF		SUF		SOF		BIF	
Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation
5			<input type="checkbox"/>	5		5		5		5	

Forvaltningernes måling eller registrering af effekt

Kriterium 15:

Måler eller registrerer forvaltningen effekten af forvaltningens indsats.

ØKF		KFF		BUF		SUF		SOF		BIF	
Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation	Kategori	Klassifikation
5			<input type="checkbox"/>	1		4		4		7	