



Arbejdsskadestyrelsen

Arbejdsdirektoratet

Gode begrundelser - hvordan?

**- et benchmarkingsprojekt om processer i
Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet**

Juni 2001

Resumé	4
1. Indledning	8
1.1 Baggrunden for projektet	8
1.2 Formålet med projektet	8
1.3 Projektets organisering og deltagerkreds	9
1.4 Rapportens indhold	9
2. Lidt om Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet	11
2.1. Arbejdsskadestyrelsen.....	11
2.2 Arbejdsdirektoratet	11
3. Metode.....	13
3.1 De anvendte metoder	13
3.2 Begrebsdannelse.....	13
3.3 Undersøgelsens genstandfelt.....	13
3.4 Dataindsamling	14
3.5 Analyse og sammenligning.....	15
4. "Best practice" for begrundelser	16
4.1 "Best practice" for begrundelser i Arbejdsskadestyrelsen.	16
4.1.1 Indledning	16
4.1.2 Hvorfor er Best Practice blevet indført?	16
4.1.3 Udvikling af Best Practice i Arbejdsskadestyrelsen	17
4.1.4 Hvordan er Best Practice i Arbejdsskadestyrelsen	17
4.1.4.1 Best Practice	17
4.1.4.1.1 Krav til begrundelser	18
4.1.4.2 Principper for kvalitetsmålinger af afgørelser.....	19
4.1.4.3 Kvalitetsmålingen af afgørelser.....	19
4.1.5 Implementering af Best Practice.....	20
4.1.5.1 Oplæring af nye medarbejdere	20
4.1.5.2 Formel uddannelse og læring	21
4.1.5.3 Skabeloner/makroer/blanketter	21
4.1.5.4 Journal- og sagsstyringssystem	22
4.1.5.5 Beskrivelse af "best practice".....	22
4.1.5.6 Kvalitetsenhedens sammensætning og funktion	23
4.1.5.7 Øvrige redskaber	23
4.1.6.1 Resultater for brugerundersøgelsen.....	24
4.2 Best practice for begrundelser i Arbejdsdirektoratet	24
4.2.2 Hvorfor er "best practice" blevet indført?	25
4.2.3 Udviklingen af "best practice" i Arbejdsdirektoratet	25
4.2.4 Hvordan er "best practice" i Arbejdsdirektoratet?.....	27
4.2.4.1 Sagsbehandlervejledningen.....	27
4.2.4.1.1 Krav til begrundelser	27
4.2.4.1.2 Krav til begrundelser i sanktionssager	27
4.2.4.1.3 Krav til sproget i begrundelser	27
4.2.4.2 Principper for kvalitetsmåling af afgørelser	28
4.2.4.3 Kvalitetsmåling af afgørelser	28
4.2.5 Instrumenter til sikring af gode begrundelser	29
4.2.5.1 Oplæring af nye medarbejdere	29
4.2.5.1.1 Introduktionsuddannelsen.....	29
4.2.5.1.2 Coach-ordningen	29
4.2.5.2 Formel uddannelse/læring	30

4.2.5.3 Skabeloner/makroer/blanketter	31
4.2.5.4 Journal- og sagsstyringssystem	31
4.2.5.5 Beskrivelser af ”best practice”	32
4.2.5.6 Kvalitetsenhedens/-Kvaligruppens sammensætning og funktion	32
4.2.6.1 Brugerundersøgelser - metode.....	33
4.2.6.2 Resultat af spørgsmålet, der retter sig mod begrundelsen.....	33
5. Erfaringer med implementering af best practice	35
5.1 Erfaringer med implementering af ”best practice” i Arbejdsskadestyrelsen	35
5.1.2 Centrale tiltag	35
5.1.3 Tiltag på kontorplan.....	36
5.1.4. Konklusion	38
5.2 Erfaringer med implementering af ”best practice ” i Arbejdsdirektoratet	39
5.2.1 Centrale tiltag	39
5.2.2 Tiltag på kontorplan.....	40
5.2.3 Konklusion	41
6. Forskelle og ligheder	43
7. Konklusion og anbefalinger	46
7.1 Konklusion.....	46
7.1.1 Instrumenter.....	46
7.1.1.1 Arbejdet med kvalitetsudvikling	46
7.1.1.2 Skabeloner	46
7.1.1.3 Oplæringen af nye medarbejdere.....	47
7.1.1.4 Sprogkrav	47
7.1.1.5 Opsamling	47
7.1.2 Metodiske erfaringer.....	47
7.2 Anbefalinger	48
8. Evaluering.....	52
9. Bilag.....	53
9.1 Opsummering af interview	53
9.1.1 Arbejdsskadestyrelsen	53
9.1.2 Arbejdsdirektoratet	58

Resumé

Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet har gennem flere år arbejdet med EFQM-modellen og på denne baggrund anvendt forskellige metoder til at udvikle kvaliteten af ydelser og processer. Således har begge institutioner eksempelvis gennem en årrække arbejdet med at sikre kvaliteten af de juridiske afgørelser. Målinger i Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet har dog peget på, at de metoder og redskaber, der anvendes til implementering af den gode begrundelse, ikke har været tilstrækkelige eller ikke har været anvendt i tilstrækkelig grad.

Formålet med benchmarkingen var derfor at forbedre og udvide de to institutioners metoder til at forbedre institutionernes afgørelsesbegrundelser. Herudover var det et selvstændigt formål at skabe et metodisk erfaringsgrundlag til brug for kommende benchmarking, idet ledelsen i begge institutioner havde besluttet, at benchmarking fremover skal inddrages i arbejdet med kvalitetsudvikling.

Benchmarking forudsætter sammenlignelighed og udgangspunktet for benchmarkingen var da også, at Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet kan sammenlignes på en række punkter. Således har både Arbejdsdirektoratet og Arbejdsskadestyrelsen sagsbehandling som en af de primære opgaver og gode begrundelser som en målsætning. Personalemæssigt er der også stor lighed mellem Arbejdsdirektoratet og Arbejdsskadestyrelsen.

Selve benchmarkingen blev **metodisk** bygget op omkring en fælles skabelon, hvor de enkelte værktøjer og metoder til at forbedre begrundelserne blev beskrevet for begge institutioner. Beskrivelserne blev struktureret efter følgende syv værktøjer/metoder, der anvendes til at sikre en "god" begrundelse:

- Oplæringen af nye medarbejdere.
- Formel uddannelse/læring.
- Skabeloner/makroer/blanketter.
- Journal- og sagsstyringssystem.
- Beskrivelse af "best practice".
- Kvalitetsenhedens/Kvaligruppens sammensætning og funktion.
- Øvrige redskaber.

Efterfølgende blev der gennemført interview i de to institutioner omkring udbredelsen af værktøjer og metoder. Såvel beskrivelserne af de forskellige instrumenter som interviewene afdækkede, at Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet anvender både ensartede og forskellige instrumenter.

De største **forskelle** mellem Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet vedrører:

1) Den måde arbejdet med kvalitetsudvikling er organiseret på: I Arbejdsskadestyrelsen er det et selvstændigt kontor, der varetager det generelle arbejde med kvalitet, herunder de løbende kvalitetsmålinger af afgørelser.

I Arbejdsdirektoratet hører det generelle arbejde med kvalitetsudvikling under vicedirektøren og de løbende målinger af afgørelsernes kvalitet foretages af direktoratets Kvaligruppe, der er en medarbejderstyret arbejdsgruppe, der referer til vicedirektøren.

2) Anvendelsen af skabeloner: Arbejdsskadestyrelsen har gennem mange år anvendt skabeloner i stort omfang, hvorimod Arbejdsdirektoratet kun i mindre omfang har benyttet skabeloner.

3) Oplæringen af nye medarbejdere: Begge institutioner har et introduktionsforløb for nye medarbejdere, men herudover har Arbejdsdirektoratet også en coachuddannelse for de medarbejdere, der varetager oplæringen af nyansatte.

4) Inddragelsen af sproglige kvalitetskrav: Arbejdsskadestyrelsen har ingen sproglige kvalitetskrav. Styrelsens standardtekster sikrer dog, at visse formkrav overholdes. Arbejdsdirektoratet har en formuleret sprogpolitik og har krav til afgørelsens lix-værdi.

Udover at afdække en række væsentlige forskelle i de to institutioners arbejde med "den gode begrundelse" gav interviewene også en bred vifte af viden om, hvilke redskaber og processer, der synes særlige effektfulde i de to institutioner:

Ifølge respondenterne i *Arbejdsskadestyrelsen* er det afgørende, at der er en klar ledelsesmæssig udmelding om, hvad der forstås ved en god begrundelse, og at redskaberne til udformningen af den gode begrundelsen er tilstede. Kontorchefens holdning er afgørende for implementering af den gode begrundelse i et kontor, og det er således ifølge respondenterne væsentligt, at kontorchefen sætter den gode begrundelse på dagsordenen. Kvalitetsenhedens arbejde har dog ifølge respondenterne ført til et øget fokus på begrundelser, og nogle kontorer har på baggrund af tilbagemeldingerne iværksat forbedringer. Desværre er der til tider tale om en mere tilfældig end struktureret anvendelse af kvalitetstallene.

Af interviewene i Arbejdsskadestyrelsen kan det læses, at der ikke er en ensartet praksis i huset – ud over den centrale oplæring - for, hvordan oplæring af nye medarbejdere finder sted – heller ikke for begrundelser. Er der fra et ledelsesmæssigt niveau ikke sat tilstrækkeligt fokus på begrundelser, bliver der tale om en ustruktureret og varieret indsats. Det bekræftes af interviewene, hvoraf det fremgår, at hvert kontor har sin metode.

Interviewene i *Arbejdsdirektoratet* viste, at der i alle kontorer er stor bevidsthed om, hvad en god begrundelse skal indeholde. Denne bevidsthed kan skyldes flere forhold, hvoraf der bl.a kan peges på det ledelsesmæssige fokus.

I alle kontorer er det ifølge respondenterne fast praksis at drøfte resultatet af kvalitetsmålingen og nye udmeldinger fra Kvaligruppen på kontormøder eller sagsbehandlermøder. Endvidere er der mulighed for at få en individuel tilbagemelding på resultatet af kvalitetsmålingen.

Gennem interviewene i Arbejdsdirektoratet stod det klart, at alle de syv værktøjer anvendes i samtlige kontorer, men at der er forskel på, i hvor høj grad værktøjerne benyttes i forbindelse med udformningen af begrundelser. Eksempelvis er det kun i relativt få kontorer, der anvendes skabeloner. Sagsbehandlervejledningen er kendt af alle, men da der er tale om en håndbog, benyttes den ikke i det daglige i forbindelse med udformningen af begrundelser, medmindre man lige er blevet ansat. Omkring oplæringen af nye medarbejdere pegede alle interviewede på coaching som det væsentligste redskab.

Endelig viste interviewene, at undervisning i at skrive en god begrundelse kan være en god metode, hvis der tages udgangspunkt i konkrete eksempler på gode og dårlige begrundelser, der relaterer sig til kontorets område.

Metodisk har projektet også givet en række erfaringer. Den væsentligste er, at benchmarking ikke blot forudsætter sammenlignelighed, men også nødvendiggør, at der skabes sammenlignelighed. En læring ved projektet har således været, at der skal afsættes tid til at udvikle et fælles sprog med en fælles begrebsverden, når to institutioner, der ikke på forhånd har et kendskab til hinandens arbejdsområde, vil lave en benchmarking, der strækker sig ud over sammenligning af resultater. En benchmarking kræver en præcis anvendelse af begreber.

Ud over den viden benchmarking giver om den institution man benchmarker med, har begge institutioners beskrivelse af egne metoder og værktøjer og undersøgelsen af deres udbredelse i organisationerne medført en indsigt i organisatoriske processer, som ellers ikke ville være blevet kortlagt.

Herudover gav projektet den erfaring, at den viden man får om hinanden ikke blot begrænser sig til det emne, man benchmarker, men at man i forløbet kommer vidt omkring. I forbindelse med projektet er der således også blevet udvekslet erfaringer om arbejdet med kvalitetsmodellen

Resultatet af benchmarkingen er **anbefalinger** fra de 2 institutioners arbejdsgrupper til ledelsen i Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet.

I Arbejdsskadestyrelsen har benchmarkingsgruppen således foreslået ledelsen:

- At etablere et oplæringsforløb med coaches, for at styrelsen fremover ikke alene sikrer sig et ensartet introduktionsforløb, men også sikrer sig, at oplæringen i de enkelte kontorer bliver så ensartet som mulig. I forlængelse heraf kunne det overvejes, at oprette en fast stab af kvalificerede medarbejdere, der tegner coachteamet, således at styrelsen har et fast team af oplærere.
- At der arbejdes med den sproglige udformning af begrundelserne.
- At der udarbejdes temabaserede analyser, hvor sagsbehandlingsrutiner sættes på dagsordenen.

Sidstnævnte er en erkendelse af, hvor værdifuld viden en institution kan opnå ved at beskrive og analysere interne processer.

I Arbejdsdirektoratet har benchmarkingsgruppen foreslået:

- En øget anvendelse af skabeloner på områder, der kan standardiseres – automatiske kvitteringsbreve og kontorspecifikke skabeloner - som vil kunne frigøre tid, der kan bruges på egentligt, juridisk "håndværk" som blandt andet at lave en god begrundelse.

- At der enten gennemføres et internt kursus i begrundelsesskrivning, eller at husets "sprogexpert" gennemfører kontorspecifik undervisning i alle sagsbehandlende kontorer.
- At der i stedet for årlige målinger indføres løbende målinger.

1. Indledning

Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet indledte i august 2000 et samarbejde omkring benchmarking. Samarbejdet vedrørte de metoder, der anvendes til at sikre, at institutionernes afgørelser indeholder en god og fyldestgørende begrundelse.

1.1 Baggrunden for projektet

Baggrunden for samarbejdet var, at begge institutioner gennem en årrække har arbejdet på at sikre kvaliteten af afgørelsens begrundelsesdel. En begrundelse er ud fra et retssikkerheds- og forvaltningsmæssigt synspunkt en af de væsentligste dele af afgørelsen. Dette skyldes, at det er ud fra begrundelsen, at borgeren skal kunne forstå, hvorfor afgørelsen er blevet, som den er, og herved få mulighed for at vurdere, om vedkommende ønsker at klage over afgørelsen.

Som følge heraf har både Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet med udgangspunkt i Forvaltningslovens krav fastsat retningslinier - det vil sige en "best practice" - for, hvordan en begrundelse skal udfærdiges og begge institutioner har anvendt og anvender forskellige metoder til at udbrede denne "best practice" blandt sagsbehandlerne. Til trods for dette har blandt andet kvalitetsmålinger og brugerundersøgelser af de to institutioners afgørelser vist, at kvaliteten af begrundelserne kunne blive bedre, og at det primære problem synes at være, at de metoder, der anvendes til at sikre en god begrundelse, ikke er tilstrækkelige. Begge institutioner kunne derfor have gavn af at udvikle de eksisterende og/eller finde nye metoder, og det synes derfor nærliggende at søge inspiration hos hinanden.

Mulighederne for et samarbejde om implementeringsmetoder blev forstærket af, at ledelsen i begge institutioner havde besluttet, at ekstern benchmarking fremover skal inddrages i arbejdet med kvalitetsudvikling. Såvel Arbejdsskadestyrelsen som Arbejdsdirektoratet har gennem flere år arbejdet med EFQM-modellen og på denne baggrund anvendt forskellige metoder til at udvikle kvaliteten af ydelser og processer. Hverken Arbejdsskadestyrelsen eller Arbejdsdirektoratet har imidlertid mange erfaringer med anvendelsen af benchmarking i forhold til andre statsinstitutioner. Mulighederne for at høste nogle metodiske erfaringer i relation til ekstern benchmarking ved at foretage en formaliseret erfaringsudveksling omkring implementeringsmetoder lå derfor lige for.

Som følge heraf blev det aftalt at iværksætte et konkret benchmarkingsprojekt om implementering af "best practice" for begrundelser.

1.2 Formålet med projektet

Formålet med projektet blev fastlagt til følgende:

1. At sammenligne de instrumenter Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet anvender for at sikre, at afgørelserne indeholder en "god" begrundelse, det vil sige en begrundelse, der opfylder institutionernes kvalitetsnormer. Sammenligningen skal give inspiration til, hvordan kvaliteten af afgørelsernes begrundelsesdel kan forbedres.
2. At oparbejde et metodisk erfaringsgrundlag, der kan danne baggrund for anvendelse af benchmarking i forbindelse med Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratets fortsatte arbejde med benchmarking og EFQM-modellen.

1.3 Projektets organisering og deltagerkreds

Til at gennemføre benchmarkingen blev der nedsat en arbejdsgruppe bestående af følgende medarbejdere fra Arbejdsskadestyrelsen:

Malene Schneider (projektleder – udtrådt af gruppen ultimo februar 2001 og indtrådt igen juni 2001), Lars Høg Jensen, Birgitte Ohlendroff, Lise Riisberg (udtrådt af gruppen februar 2001), Anja Hermansen og Annemette Thorsteinsson (indtrådt i gruppen maj 2001).

Gruppen bestod endvidere af følgende medarbejdere fra Arbejdsdirektoratet:

Birgitte Høfde (projektleder), Majbrit Rothmar, Flemming Bentzen (udtrådt af gruppen ultimo februar 2001), Henrik Henning (udtrådt af gruppen maj februar 2001) og Hans Flamand Christensen (indtrådt i gruppen maj 2001).

Arbejdsgruppen refererede til en styregruppe bestående af:

Vicedirektør Anders Lynge Madsen (udtrådt af gruppen 1. maj 2001), konstitueret vicedirektør Carl George Röser (indtrådt i gruppen maj 2001), kontorchef Carl Nørregaard og kontorchef Ingrid Parsby fra Arbejdsskadestyrelsen samt vicedirektør Ulrich Burg og kontorchef Jeanette Nielsen fra Arbejdsdirektoratet.

Arbejdsgruppens medlemmer har deltaget i alle styregruppens møder.

1.4 Rapportens indhold

Rapporten indledes med en kort beskrivelse af henholdsvis Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet (afsnit 2).

Herefter kommer et metodeafsnit (afsnit 3), hvori det beskrives, hvordan benchmarkingen er foretaget.

Dernæst følger en beskrivelse af de instrumenter, Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet anvender fra centralt hold til at sikre en "god" begrundelse i afgørelserne (afsnit 4). For hver af de to institutioner redegøres der i afsnittet for:

- hvorfor der er udviklet et "best practice-system"
- den historiske udvikling af "best practice-systemet"
- indholdet af "best practice"
- hvilke instrumenter institutionerne anvender til at sikre en god begrundelse
- effekten af "best practice" - institutionernes brugerundersøgelser

På baggrund af en række interview redegøres der i afsnit 5 for hvilke instrumenter, der anvendes i de forskellige kontorer til at sikre en god begrundelse, herunder hvordan kontorerne anvender de redskaber, der er iværksat fra centralt hold.

I afsnit 6 opsummeres de væsentligste forskelle og ligheder mellem de instrumenter, der anvendes i henholdsvis Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet, og i afsnit 7 findes den samlede konklusion på undersøgelsen, herunder anbefalinger til indsatsområder.

Endelig indeholder afsnit 8 en evaluering af projektet.

2. Lidt om Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet

2.1 Arbejdsskadestyrelsen

Arbejdsskadestyrelsen er en institution under Socialministeriet. Styrelsen er en statsvirksomhed, hvilket betyder, at styrelsen er underlagt de specielle regler, der gælder for statsvirksomheder. Det betyder blandt andet, at styrelsen ikke har nogen udgiftsbevilling på finansloven, men udelukkende optjener de nødvendige indtægter ved behandling af arbejdsskadesager og P-sager. Styrelsen har departemental status på arbejdsskadeområdet.

Styrelsens hovedopgave er fastlagt i lov om sikring mod følger af arbejdsskade. Efter loven behandler styrelsen som 1. instans sager om arbejdsskader, det vil sige om ulykker, kortvarig skadelig påvirkning, erhvervssygdomme, pludselige løfteskader og skader på briller og tænder. Ud over arbejdsskadesager behandler styrelsen også sager efter en række andre erstatningsordninger, for eksempel om erstatning til besættelsestidens ofre.

Endelig afgiver styrelsen vejledende udtalelser efter lov om sikring mod følger af arbejdsskade, § 66, og lov om erstatningsansvar, § 10 (P-sager). Disse udtalelser anvendes i sager om erstatningsansvar og i sager om ulykkesforsikring for personskade uden for arbejdsskadeområdet.

Styrelsen er organiseret ved en direktion og et direktionssekretariat. Der er 6 fagkontorer, der er beskæftiget med at behandle arbejdsskadesager og 1 kontor, der behandler P-sager. Herudover er der 2 kontorsekretariater, der styrer sagsoprettelserne og indbilageringen af den daglige post. Fagkontorerne er endvidere understøttet af et kundecenter, som besvarer telefoniske henvendelser. Endeligt er der et lovkontor, et budget- og personalekontor, et kvalitets- og statistikkontor og et IT-kontor.

Arbejdsskadestyrelsen beskæftiger ca. 300 medarbejdere og ca. 50 lægekonsulenter, som er tilknyttet styrelsen med 6 eller 12 timer om ugen. I fagkontorerne og i de fleste af de tværgående kontorer har medarbejderne en akademisk baggrund. I kontorsekretariatene og i kundecentret har medarbejderne en kontormæssig uddannelse eller er studerende.

I 2000 havde styrelsen ca. 51.000 indgående sager, hvoraf de ca. 4.500 sager var P-sager. I arbejdsskadesager skal styrelsen tage stilling til, om det anmeldte tilfælde er omfattet af loven. Hvis det anmeldte tilfælde er omfattet af loven, skal der tages stilling til spørgsmålet om godtgørelse for varigt mén og erstatning for tab af erhvervsevne. I P-sager skal styrelsen udtale sig om varigt mén, om det forventede erhvervsevnetab og om stationærtidspunktet, det vil sige det tidspunkt, hvor den helbredsmæssige situation efter ulykken ikke bedres.

I december 2000 blev den sidste ”papirsag” oprettet i styrelsen. Styrelsen er således overgået helt til digital forvaltning og forventer i 2001 af få udbygget samarbejdsaftaler med andre offentlige myndigheder om at udveksle dokumenter elektronisk.

2.2 Arbejdsdirektoratet

Arbejdsdirektoratet er en del af Arbejdsministeriet. Det er Arbejdsdirektoratets overordnede formål at medvirke til at sikre et velfungerende arbejdsløshedsforsikringssystem (dagpenge, efterløn og overgangsydelse) og forestå administrationen af ferieloven.

Arbejdsdirektoratet er regeludstedende myndighed på arbejdsløshedsforsikringens område og i forhold til ferieloven.

Arbejdsløshedsforsikringsordningen er en frivillig forsikringsordning, der administreres af 35 arbejdsløshedskasser. A-kasserne har ca. 2,3 mill. medlemmer. Det samlede udbetalingsbeløb udgjorde i 2000 ca. 40 mia. kr.

Arbejdsdirektoratet er klageinstans over afgørelser, som a-kasserne træffer over for medlemmerne. I 2000 klagede 9.230 medlemmer af a-kasserne over deres a-kasses afgørelse.

Direktoratet fører tilsyn med a-kasserne og modtagerne af dagpenge, efterløn mv. Tilsynet med dagpengemodtagere omfattede i 2000 9.214 personer. Arbejdsdirektoratets tilsynsaktiviteter omfatter også fremme af a-kassernes arbejde med kvalitetsudvikling.

Arbejdsdirektoratet forestår fortolkningen og administrationen af ferieloven, herunder sager om udbetaling af feriepenge og rådgivning, administration og tilsyn med feriefondene. I 2000 blev der oprettet 8.908 sager.

Indsatsen på regelområdet omfattede i 2000 udfærdigelsen eller ændringer af 68 bekendtgørelser og vejledninger.

Direktoratet er pr. januar 2001 overgået til digital forvaltning og har taget hul på den IT-baserede selvbetjeningservice med introduktionen af en cd-rom og en web-baseret blanketautomat. Der arbejdes p.t på en fuldstændig digitalisering af kommunikationen mellem a-kasserne og direktoratet.

Organisatorisk er Arbejdsdirektoratet opdelt i en Almen afdeling og en Tilsynsafdeling. I almen afdeling er der fire sagsbehandlende kontorer og i tilsynsafdelingen er der tre kontorer, som varetager sagsbehandling. Herudover har direktoratet et økonomisk-statistisk kontor, et personaleudviklingskontor, et budget- og IT-kontor samt et direktionssekretariat. Arbejdsdirektoratets øverste ledelse består af en direktør, en vicedirektør og en tilsynschef.

Der er medio 2001 ca. 190 medarbejdere ansat i direktoratet. Knap 50% af medarbejderne er AC'ere og godt 40% er HK'ere. Næsten alle AC'ere og størstedelen af HK'erne varetager sagsbehandling.

3. Metode

Baggrunden for at Arbejdsdirektoratet og Arbejdsskadestyrelsen startede et samarbejde omkring benchmarking var som udgangspunkt, at de to institutioner mente, at der var stor sammenlignelighed mellem organisationerne. For begge institutioner er sagsbehandling en af de væsentligste opgaver, gode begrundelser en målsætning, og personaletmæssigt er der også stor lighed mellem Arbejdsdirektoratet og Arbejdsskadestyrelsen.

3.1 De anvendte metoder

I dette afsnit er der specielt lagt vægt på at beskrive de grunde, der fører til det valgte design (logikken mellem fænomen og teknik). Metoder er altså mere end blot teknisk design (som fx. en interviewguide). Afsnittet behandler både de overordnede overvejelser, der har været gjort i forbindelse med studiet, og de konkrete anvendte fremgangsmåder.

Benchmarking *er* sammenligning og forudsætter derfor sammenlignelighed. Det har været den grundlæggende ledetråd i studiets samlede design: Generel begrebsdannelse, konkretisering af de generelle begreber i forhold til hver af de to institutioner, dataindsamling/data, analyse og sammenligning.

3.2 Begrebsdannelse

For at tilstræbe sammenlignelighed mellem resultaterne fra de to institutioner har den fælles begrebsdannelse foregået på et vist generelt niveau. Det vil sige, at de anvendte begreber har en form, som gør det muligt at omtale fænomener uden at referere konkret til den ene institution eller den anden (fx. om uddannelse af nye medarbejdere).

Til undersøgelsens formål blev de enkelte begreber konkretiseret, så de havde specifik mening i den enkelte institution. Det vil sige, at det fænomen, begrebet refererer til, er genkendeligt i den respektive institution. Konkretiseringen af et givent generelt begreb kan således være forskelligt i de to institutioner (fx. er introduktionsuddannelsen ret forskellig i de to institutioner).

Operationaliseringen af begreberne er sket i dannelsen af de dataindsamlingsinstrumenter, der anvendes, og på baggrund af de konkrete begreber.

3.3 Undersøgelsens genstandfelt

Formålet med undersøgelsen har været at belyse og sammenligne de metoder og redskaber, institutionerne har anvendt og anvender til at implementere "best practice".

Beskrivelserne blev udarbejdet, så de to institutioner kunne danne sig et overblik over, hvordan der i samarbejdsorganisationen havde været arbejdet med begrundelser og den bedste praksis. Endvidere dannede beskrivelserne grundlag for, hvordan sammenligningen mellem Arbejdsdirektoratet og Arbejdsskadestyrelsen skulle struktureres.

Efter arbejdet med beskrivelserne på tværs af organisationerne tegnede der sig 7 hovedområder med redskaber, metoder og instrumenter, som både Arbejdsdirektoratet og Arbejdsskadestyrelsen gjorde brug af i det daglige arbejde med at forbedre begrundelsernes kvalitet. Beskrivelsen blev afgørende for denne rapports stringens.

De 7 hovedområder er:

- Oplæring af nye medarbejdere.
- Formel uddannelse/læring.
- Skabeloner/makroer/blanketter.
- Journal- og sagsstyringssystem.
- Beskrivelser af ”best practice”.
- Kvalitetsenhedens/Kvaligruppens sammensætning og funktion.
- Øvrige redskaber.

Det skal her bemærkes, at der ikke er nogen indre logik i, hvordan værktøjer og metoder er rangordnede, men ordningen udelukkende beror på, hvordan man har fundet det naturligt at beskrive værktøjer og metoder.

3.4 Dataindsamling

Der er anvendt to hovedkilder til dataindsamling; dokumentarisk materiale (som fx. nedskrevne regler) og kvalitative personinterviews blandt udvalgte medarbejdere.

Udvælgelsen af hvilke informationer, der skulle indsamles, har været styret af en data-matrix, som fælles for de to institutioner har rejst de spørgsmål/problemer, som data skulle give svar på. Det vil sige, at datastrukturen hele tiden er parallel og sammenlignelig – men altid tilpasset den konkrete situation i den enkelte institution.

Udvalget af dokumentarmateriale har været styret af den grundlæggende problemstilling – idet princippet har været at alt relevant, centralt materiale er taget i betragtning.

Interviewene har været styret af spørgeguider, som er opbygget parallelt mellem de to institutioner. De emner og problemer, der har været medtaget i spørgeguiden udspringer af drøftelser i arbejdsgruppen og de ideer, der er udsprunget heraf. Spørgsmålene har været bredt formuleret og kun styrende i begrænset omfang i forhold til konkrete svarmuligheder. Det vil sige, at de interviewede i væsentligt omfang har haft mulighed for at definere situationen, som de oplever den. Det giver på den ene side interviewene en vis subjektivitet. På den anden side er de interviewede blevet bedt om at beskrive deres eget arbejde, som de oplever og ser det. Det er/ har ikke været de interviewedes opgave at forklare, hvorfor det går, som det går. Vanskeligheden i den subjektive fremgangsmåde er at uddrage sikre sammenlignelige informationer med høj pålidelighed. Dette er tilstræbt ved, at fortolkningen af interviewene er sket i fællesskab mellem flere medlemmer af arbejdsgruppen.

Det var hensigten, at fokusinterviewene skulle bibringe organisationerne viden om, hvordan ”best practice” for begrundelser er implementeret lokalt i de enkelte fagkontorer, og hvordan der i hverdagen arbejdes med begrundelser i fagkontorerne. På denne baggrund skal interviewmaterialet give grundlag for at vurdere, om arbejdet med redskaber og metoder til ”den gode begrundelse” faktisk er fuldt implementeret og finder anvendelse i organisationernes hverdag. Interviewene skal med andre ord verificere – at redskaber og metoder til den gode begrundelse faktisk anvendes aktivt - og validere – give grundlag for at vurdere, hvor udbredt redskaber og metoder til den gode begrundelse er.

Essensen i interviewmaterialet har været empirisk at understøtte arbejdet med vurderingen af de metodemæssige forskelle, der naturligt er mellem Arbejdsdirektoratet og Ar-

bejdsskadestyrelsens arbejde med at implementere redskaber og metoder til at udforme en god begrundelse.

Det er i projektet forsøgt at finde målinger for effekten af de værktøjer og metoder, der er sat i spil for at forbedre begrundelserne. Her er resultaterne fra institutionernes kvalitetsmålinger og brugerundersøgelser udvalgt som grundlag.

Datamaterialet fra interviewene er oparbejdet i et skema for hver institution. Skemaet er identisk med den interviewguide, der er blevet anvendt.

Udvælgelsen af interviewede er ikke tilfældig eller i stort antal. Meningen har været at forsøge at ”dække feltet af” - der er udvalgt en erfaren og en yngre medarbejder i hvert af de medvirkende kontorer. Der er derfor i udvælgelsen lagt vægt på, at de forholdsvis få interviewpersoner kunne repræsentere forskellige arbejdssituationer og erfaringer. Hvis resultaterne ikke er modsætningsfyldte, er det en acceptabel fremgangsmåde.

3.5 Analyse og sammenligning

For at gennemføre en analyse er informationerne uddraget af de indsamlede data gennem en standardiseret spørgestruktur. Det vil sige, at der til formålet er lavet en oversigt over, hvilke spørgsmål eller problemer, man har forsøgt at få informationer om. Fremgangsmåden har været – spørgsmål/problem for spørgsmål/problem at gennemarbejde det dokumentariske materiale og interviewmaterialet for at finde det/de mulige svar gennem de oplysninger, der er indsamlet. Denne fremgangsmåde sikrer, at det ikke er tilfældigt, hvilke spørgsmål man får svar på (om muligt), og at det tilgængelige materiale kan belyse svaret i sin helhed, således at det ikke er tilfældige tekststumper eller interviewsvar, der kommer til at dominere analysen.

Gennem denne strukturering af spørgsmål og svar er det meste af analysen gennemført. Det sidste led har været at bringe svarene over i den begrebsligt generaliserede form. Det vil sige, der tegnes et forståeligt billede af hver af de to institutioner, hvor det er muligt at sammenligne, hvordan et givent spørgsmål falder ud det ene henholdsvis det andet sted.

De mulige anbefalinger, der måtte udspringe af denne sammenligning, afhænger desuden af overvejelser af, hvad der er hensigtsmæssig og mulig i den institution, der vil overføre erfaringer fra den anden institution.

4. ”Best practice” for begrundelser

4.1 ”Best practice” for begrundelser i Arbejdsskadestyrelsen.

4.1.1 Indledning

Arbejdsskadestyrelsen har siden medio 1997 arbejdet med EFQM-modellen som dagligt ledelsesværktøj. Arbejdet med EFQM-modellen tager udgangspunkt i en årlig evaluering af styrelsen, der samtidig rummer styrelsens virksomhedsregnskab. Således evaluerer man i styrelsen hvert år alle centrale arbejdsgange, og der sættes nye mål for det kommende år.

Udover den årlige evaluering af hele styrelsen, har alle kontorer siden 1999 foretaget den samme evaluering årligt af de enkelte kontorer. Alle deltager dermed i evalueringsarbejdet.

”Best practice” består i dag primært af en bog, der beskriver den bedste praksis for behandling af arbejdsskadesager. Hertil kommer mødereferater og udmeldinger fra praksiskoordineringsgruppen og notater fra kvalitetsenheden som supplement.

”Best practice” har gennemgået en større revision. Denne 2. udgave af ”best practice” er elektronisk tilgængelig og kan derfor også løbende revideres. Det betyder, at rettelser og ændringer, som måtte opstå via praksiskoordineringsgruppens arbejde, kvalitetsenhedens arbejde med sagerne samt forslag fra medarbejderne, hurtigt kan indføres i ”best practice”.

4.1.2 Hvorfor er Best Practice blevet indført?

”Best practice” i Arbejdsskadestyrelsen er en udløber af arbejdet med EFQM-modellen, men indholdet af ”best practice” for blandt andet begrundelser går længere tilbage.

Forskellige tiltag fra såvel omgivelserne som styrelsen selv har sat sit præg på udviklingen. Først og fremmest Forvaltningsloven, der trådte i kraft 1. januar 1987. Her beskriver lovens kapitel 6 regler om begrundelse af forvaltningsafgørelser.

Hovedargumentet dengang for indførelse af almindelige regler om begrundelse var hensynet til den borger, afgørelsen vedrørte. En begrundelse er normalt nødvendig for, at brugeren fuldt ud forstår afgørelsens indhold og eventuelt accepterer den, selv om afgørelsen går ham imod. Dermed er begrundelseskrauet også med til at øge tilliden til forvaltningen. Er borgeren utilfreds med afgørelsen, er det vigtigt for ham at kende de forhold og synspunkter, der ligger til grund, så han kan tage stilling til, om han skal klage over afgørelsen.

Set ud fra en retsikkerhedsmæssig synsvinkel kan man desuden sige, at kravet om begrundelse giver større garanti for, at afgørelserne bliver korrekte, idet man hermed tvinger forvaltningsmyndigheden til at udvise større grundighed i sin sagsbehandling og sine overvejelser. Ud over reglerne i Forvaltningsloven findes også regler om begrundelse i et stort antal lovbestemmelser, især inden for det sociale område.

Forvaltningslovens ikrafttræden påvirkede kun Arbejdsskadestyrelsens begrundelser i mindre grad. Først da Folketingets Ombudsmand indledte en undersøgelse af et antal

arbejdsskadesager og kritikken især gik på, at styrelsens begrundelser ikke var gode nok, begyndte man i styrelsen at fokusere på begrundelser. På dette tidspunkt skete der flere store ændringer i styrelsen, der alle indirekte har haft betydning for begrundelserne.

4.1.3 Udvikling af Best Practice i Arbejdsskadestyrelsen

I 1992 modtog Arbejdsskadestyrelsen Den Danske Sprogpris. Det kan have bevirket øget lyst og engagement til at videreudvikle og forbedre brevene til borgerne.

I 1995 startede ”omstillingsprojektet”, der for AC-gruppen betød yderligere kvalificering. For det første for at kunne imødegå faggrænsekonflikter, som den ændrede kompetencestruktur og opgaver indebar ved integration af ScanJour og WordPerfect. For det andet for at honorere de stigende krav, herunder krav om begrundelse, der blev stillet til offentlige myndigheder. Alle AC’ere deltog i kurser om skriftlig kommunikation. Kurset blev betegnet som ”en målrettet indsats for at modernisere og simplificere sproget i styrelsens breve”. Alle AC’ere der er ansat efter 1995 er blevet undervist i kvalitet og skriftlig fremstilling som led i efteruddannelsesplanen.

I 1997 blev arbejdet med TQM-principperne introduceret. I 1997/1998 blev der udpeget 7 kvalitetsmedarbejdere i styrelsen. Herefter blev kravet om gode begrundelser formaliseret og som følge heraf kom ”best practice”.

Arbejdsskadestyrelsen fyldte 100 år i 1998, samtidig med at kvalitetsarbejdet for alvor tog fart. I de 100 år har der primært været tradition for, at sagsbehandling og andre arbejdsopgaver blev foretaget efter ”oplæringsmetoden”. Det vil sige, at nye medarbejdere blev sat sammen med erfarne medarbejdere, som satte de nye medarbejdere ind i arbejdsrutinerne ved at give deres erfaring videre. I princippet arbejdede alle medarbejdere således selvstændigt med få eller ingen nedskrevne arbejdsrutiner. Nye medarbejdere blev derfor lært op i de arbejds gange, som deres personlige oplærer benyttede.

Det betød, at kvalitetsstyringen af arbejdsprocesserne var yderst vanskelig, idet forskellige medarbejdere havde forskellig opfattelse af, hvordan en bestemt arbejdsrutine blev gjort bedst eller hurtigst.

I takt med udviklingen og udbredelsen af kvalitetsarbejdet i styrelsen, samt krav fra brugerne og interessenterne om større ensartethed og kvalitet i sagsbehandlingen, steg behovet for en ”best practice” som referenceramme i det daglige arbejde. Dertil kom, at ”best practice” kunne være med til en ensartet sagsbehandling med høj og stadig bedre kvalitet.

4.1.4 Hvordan er Best Practice i Arbejdsskadestyrelsen

Det er vanskeligt at styre processer/arbejdsrutiner, hvis disse ikke er nedskrevet. I virksomheder med en relativ høj personalegennemstrømning på grund af gunstige forhold på arbejdsmarkedet, gør det det vanskeligt for virksomheder at fastholde viden. Et fortsat arbejde med kvalitetsstyring forudsatte derfor en høj grad af standardisering og videndeling, således at alle havde det samme udgangspunkt.

4.1.4.1 Best Practice

I foråret 1997 besluttede ledelsen i Arbejdsskadestyrelsen at formulere en ”best practice” for sagsgangen i arbejdsskadesager. På daværende tidspunkt var ledelsen bekendt med, at arbejdsgangene i sagsbehandlingen var vidt forskellige fra kontor til kontor. Holdningen i ledelsen var, at en ensartet sagsbehandling i forskellige kontorer, er en

forudsætning for retssikkerheden. ”Best practice” skulle således også være med til at sikre retsstillingen for borgerne. ”Best practice” blev en systematisk beskrivelse af sagsbehandlingsprocessen.

1. udkast til ”best practice” for sagsbehandlingsprocessen blev formuleret af 2 kontorer (ca. 50 mennesker) i sommeren 1997. Kontorerne skulle komme med et udkast til hver en halvdel af ”best practice”. I løbet af ca. 1 måned blev første udkast til ”best practice” lavet – et dokument på små 200 sider. Medarbejderne blev motiveret til arbejdet gennem udsigt til arbejdslettelse og medbestemmelse.

I hvert kontor blev der nedsat arbejdsgrupper, der beskrev hver deres emne til ”best practice”. Grupperne fremlagde herefter deres resultat på ”konsensusmøder”, hvor alle i kontoret deltog. Herefter holdt fagkontorcheferne 2 møder, hvor ”best practice” blev gennemgået side for side, indtil der var enighed om hele dokumentet.

7 kvalitetsmedarbejdere gav efterfølgende et bud på implementeringen af ”best practice” i fagkontorerne. Der blev udarbejdet en undervisningsplan efter en ”søsterkontorsmodel”, hvor kontorerne 2 og 2 gennem undervisning hjalp hinanden med at lære ”best practice”. Herefter har ”best practice” været den gældende beskrivelse af sagsgangene i arbejdsskadesagerne.

”Best practice” i Arbejdsskadestyrelsen suppleres af arbejdet i praksiskoordineringsgruppen, som består af en praksiskoordinator og souscheferne. Praksiskoordineringsgruppen sikrer, at ny praksis fx efter Ankestyrelsens afgørelser og i behandling af specifikke arbejdsskadesager koordineres. Dertil kommer arbejdet i kvalitetsenheden, herunder manualen til kvalitetsmålingen og de analytiske resultater fra kvalitetsmålingerne.

4.1.4.1.1 Krav til begrundelser

”Best practice” indeholder et afsnit om begrundelser, hvor der nævnes de kriterier, som efter forvaltningsloven skal være opfyldt:

1. Der skal være henvisning til relevante retsregler. Dette krav opfylder styrelsens standardbreve normalt. I ”frihåndsafgørelser” og rettelseskendelser, må sagsbehandleren selv sørge for at vedlægge lovuddrag m.v.
2. Oplysninger om hvor sagens oplysninger stammer fra. De oplysninger, der lægges vægt på i afgørelsen skal kunne identificeres ud fra begrundelsen.
3. En kort redegørelse for sagens faktum. De faktiske oplysninger, der har haft betydning for afgørelsen, skal nævnes. Det er endvidere vigtigt, at brugeren kan genkende sin egen sag. Der skal være taget stilling til evt. uoverensstemmelser.
4. Angivelse af de hovedhensyn, der har været bestemmende ved skønsmæssige afgørelser. Ved skønsmæssige afgørelser skal det oplyses, hvilke hovedhensyn, der har ligget til grund for skønnet.
5. Afgørelsen skal være formuleret i et mundret og letforståeligt sprog.
6. Afgørelsen skal udtrykke den reelle begrundelse.
7. Hvis sagsbehandleren er uenig med konklusionen i en speciallægeerklæring skal det begrundes.

Den første udgave af ”best practice” indeholdt en række konkrete eksempler til illustration. Disse er udgået i den nye reviderede udgave. Der er nu obligatorisk undervisning i begrundelser.

4.1.4.2 Principper for kvalitetsmålinger af afgørelser

Et resultat af brugerundersøgelsen i 1993 blev den årlig kvalitetsmåling. Her blev 500 sager udtaget, og erfarne sagsbehandlere fik udleveret et skema med forskellige målepunkter, som sagerne blev målt efter.

Metoden for kvalitetsmålingen er nu omlagt, og skemaet med målepunkterne er udbygget og efterprøvet. Målingen er overtaget af medarbejdere i kvalitetsenheden. Kvalitetsmålingerne foretages af 2 erfarne medarbejdere, som ikke har et tilhørsforhold til fagkontorerne. Kvalitetsmålingen foretages i dag løbende. Der måles årligt op til 3.000 sager. Der udvælges lige mange sager inden for ”afviste sager”, ”anerkendte sager uden erstatning” og ”anerkendte sager med erstatning”.

Arbejdsskadestyrelsen foretager således løbende interne målinger af kvaliteten i sagsbehandlingen, hvor det måles, om ”best practice” er optimalt implementeret, og om styrelsens faglige praksis følges. Der måles på:

1. Den samlede kvalitet.
2. Materiel korrekthed.
3. Begrundelser.
4. Oplysningsarbejdet.
5. Indbilagning.

Indbilagning dækker også juridiske spørgsmål, såsom partshøring og aktindsigt.

I kvalitetsmålingen måles således, om begrundelserne lever op til styrelsens krav, det vil sige, om medarbejderne efterlever metoden fra ”best practice”. I vurderingen af begrundelserne lægges der først og fremmest vægt på:

- Kilde.
- Fakta.
- Forståelighed.
- Sammenhæng.

4.1.4.3 Kvalitetsmålingen af afgørelser

Det samlede gennemsnitlige resultat fra alle målte sager bliver opgjort i et kvalitetstal. Dette tal er procenten af det maksimalt mulige. Den seneste kvalitetsmåling strækker sig over arbejdsskadesager afgjort 1. kvartal 1999 til og med 3. kvartal 2000. For 1999 var kvalitetstallet 79, det vil sige 79 procent af det maksimalt mulige.

I henhold til resultatkontrakten for 2000 skal kvalitetstallet stige med 1 procentpoint til 80. Dette resultat er opnået, da kvalitetstallet er steget fra 77 i første kvartal af 1999 til 83 i tredje kvartal af 2000. Alene i 2000 er kvalitetstallet steget fra 81 i første kvartal til 83 i tredje kvartal.

Der er sket en klar styrkelse af kvaliteten i sagsbehandlingen hen over 1999 og 2000 inden for alle måleområder, og resultaterne fastholdes ind i 3. kvartal 2000. Det område, hvor der er sket den største fremgang, er på begrundelserne. Udgangspunktet for kvaliteten på dette område var dog også ganske lav. Det samlede kvalitetstal for begrundelser har bevæget sig fra 41 i 1. kvartal 1999 til 66 i 3. kvartal 2000.

Resultaterne af kvalitetsmålingen i 1999 er samlet i et notat, som beskriver de muligheder, sagsbehandlerne har for at forbedre kvaliteten i sagerne, herunder begrundelserne. Der er gennemført en undervisningsseance i hvert kontor om notatets hovedkonklusioner, og 10 kontor har efterfølgende forestået undervisning i begrundelser. I 2000 har kvalitetsmålingen været brugt til at udpege bund- og sigtelinier for sagsbehandlingskvaliteten i fremtiden.

4.1.5 Implementering af Best Practice

I Arbejdsskadestyrelsen anvendes flere metoder og forskellige værktøjer for at implementere ”best practice” i hele huset for dermed at opnå en ensartet sagsbehandling og en høj kvalitet i sagerne.

4.1.5.1 Oplæring af nye medarbejdere

Fra sommeren 1998 bliver alle nye medarbejdere sat under central oplæring de første ca. 2 måneder af ansættelsen for at sikre en god og ensartet oplæring af den enkelte. De nye medarbejdere deltager i workshops, hvor blandt andet begrundelser kan diskuteres med underviserne. Der er sideløbende oplæring i styrelsens IT-værktøjer, herunder brevsystemet og elektronisk informationssøgning.

På det ca. 2 måneders lange centrale oplæringsprogram bliver de centrale juridiske områder gennemgået, og der sker oplæring i almindelig sagsbehandling – herunder hvordan afgørelser skrives og formuleres.

Der gives:

1. Indledningsvist en introduktion til Arbejdsskadestyrelsen og det lovmæssige grundlag, herunder god sagsbehandlingsskik.
2. Gennemgang af praksis for anerkendelse af erhvervssygdomme. Der undervises i de forskellige sygdomme på erhvervssygdomsfortegnelsen, og hvorledes disse skal behandles. Det bliver gennemgået, hvordan en sag kan anerkendes gennem Erhvervs-sygdomsudvalget, hvis sygdommen eller påvirkningen ikke er optaget på fortegnelsen. Undervisningen inddrager sager, som medbringes af de nye medarbejdere. Sagerne bliver gennemgået i plenum. Der bliver dog ikke gjort så meget ud af, hvordan man begrunder erhvervssygdomssager. Det overlades til oplærerne i de enkelte kontorer.
3. De nye medarbejdere introduceres til behandlingen af ulykkessager. I forbindelse hermed bliver der givet eksempler på den gode og den dårlige begrundelse. Der arbejdes igen via cases, hvor de nye medarbejdere medbringer egne sager, som bliver brugt til eksemplificering. I forbindelse med gennemgangen af behandlingen af ulykkessager bliver der undervist i, hvordan man behandler spørgsmålet om godtgørelse for varigt mén.
4. Undervisning i reglerne om erstatning for tab af erhvervsevne sker gennem løsning af konkrete eksempler.

Undervisningen foretages af erfarne og dygtige sagsbehandlere. De medarbejdere, som har gennemgået det centrale oplæringsprogram, har derfor en grundlæggende viden om, hvad en begrundelse skal indeholde.

Efter og sideløbende med den centrale oplæring foregår hands-on/learning-by-doing. Det vil sige, at den nye sagsbehandler får sine egne sager og kan så spørge sin oplærer til råds. Medarbejdere, der er ansat efter det centrale introduktionsforløb er indført, til-

knyttede en erfaren sagsbehandler i 2-3 måneder, hvor oplæringen af den nye medarbejder fortsætter. Derefter indgår medarbejderen i arbejdet på lige fod med de øvrige sagsbehandlere i kontoret.

4.1.5.2 Formel uddannelse og læring

Efter den første kvalitetsmåling af 500 sager, jf. "Kvalitetsmåling" besluttede de 7 kvalitetsmedarbejdere i efteråret 1998, at der skulle undervises specifikt i begrundelser i alle kontorer. Her blev kravene om "kilde, fakta, forståelighed og sammenhæng" gennemgået. Eksempler på gode og dårlige begrundelser blev også trukket frem i undervisningen.

Før sommeren 1998 var der ingen formaliseret undervisning i begrundelser, men medarbejdere ansat før sommeren 1998 blev undervist i skriftlig kommunikation og kvalitet. Medarbejdere, der blev ansat før det centrale introduktionsforløb blev sat i værk, er efterfølgende blevet undervist i begrundelser efter planlagte undervisningsforløb. Eksempelvis har kvalitetsenheden forestået et undervisningsforløb, hvor der igen blev undervist i begrundelser. Alle deltog i undervisningen - også nye medarbejdere.

Foruden undervisning i begrundelser deltager medarbejderne i diverse interne og eksterne kurser. Kursusplaner for den enkelte aftales under medarbejderudviklingssamtalen, eller har mere sporadisk karakter. Der er udarbejdet en generel uddannelsesplan for styrelsens medarbejdere, hvoraf det fremgår, hvilke kurser der er planlagt.

Styrelsen har også en uddannelsesmedarbejder, hvor man kan henvende sig, hvis man har specifikke kursusønsker.

4.1.5.3 Skabeloner/makroer/blanketter

Arbejdsskadestyrelsen har indtil for nyligt haft et meget omfangsrigt blanketsystem til både indhentning af oplysninger og til afgørelser. Blanketsystemet er integreret i journalsystemet.

For 1 år siden var der ca. 2.800 afgørelsesblanketter alene på ulykkes- og erhvervs sygdomsområdet. Det vil sige, at der var og er en standardblanket til næsten enhver forekommende situation. Standardblanketterne til afgørelser var og er delt i to nogenlunde parallelle sæt, nemlig et til ulykkessager og et til erhvervs sygdomssager. Herudover findes der særlige blanketsæt til andre lovområder. Blanketsættene var tillige inddelt i forskellige lovårgange, som igen i relevant omfang var inddelt efter andre kategorier.

Når sagsbehandleren vælger den rigtige standardblanket til en given situation, vil han/hun således få serveret størstedelen af teksten til afgørelsen samt paragrafhenvisninger. I flere tilfælde får sagsbehandleren også mulighed for at tilvælge en specifik begrundelse.

Sagsbehandlingen var og er derfor i høj grad styret af standardblanketterne. Blanketterne bruges som værktøj gennem hele sagsforløbet, både i oplysningsfasen og i afgørelsesfasen. Muligheden for at tilrette teksterne udnyttede ikke altid.

I efteråret 2000 blev antallet af afgørelsesblanketter reduceret betydeligt, idet afgørelseteksterne blev gjort lovneutrale, og det blev besluttet at gøre teksterne endnu mere situa-

tionsbestemte og mere individualiserede. Der skulle ligeledes arbejdes med sprog og layout med henblik på at gøre brevene mere tidssvarende.

De eksisterende tekster er fra fødslen meget ”færdige”. Det vil sige, at sagsbehandleren stort set med meget få tilvalg kan få aktiveret eksempelvis en afgørelse.

Tanken med den nye brevproduktion var at konstruere en brevproduktion, hvor den færdige tekst er sammensat af situationsbestemte tekststumper og individuelle tekststumper. De individuelle tekststumper lægger op til, at sagsbehandleren selv skal kunne formulere eksempelvis en korrekt begrundelse.

Der foreligger nu et udkast til, hvordan man kan konstruere en brevproduktion, der er baseret på en kombination af situationsbestemte tekststumper og individuelle tekststumper. Mange af tekststumperne kan endvidere genbruges, uanset hvad det er for en sagstype, og uanset hvilken lov afgørelsen er truffet efter. Eksempelvis er tekststumpen om ankevejledning den samme uanset lovvalg, og uanset i hvilken afgørelsesfase sagen befinder sig.

Hvordan og i hvilken rækkefølge tekststumperne glider ind i det færdige brev, styres af en skabelon og de data, som allerede ligger i journalsystemet, samt de valg sagsbehandleren foretager i nogle oversigtsbilleder.

Brevproduktionen er endnu ikke færdigudviklet, men der bliver formentlig tale om et par hundrede tekststumper, hvorfor det er nødvendigt med et effektivt katalogiseringssystem, som er under udvikling.

Fordelen ved den nye brevproduktion er udover de i højere grad individualiserede tekster, at såfremt der skal rettes i en tekststump, så er der rettet i mange breve på én gang i modsætning til eksisterende brevproduktion, hvor der skal rettes i en lang række tekster.

4.1.5.4 Journal- og sagsstyringssystem

I efteråret 1992 blev journal- og sagsstyringssystemet ScanJour integreret med tekstbehandlingssystemet WordPerfect. Det betød ændringer og bortfald af arbejdsopgaver, som for eksempel traditionelt skrive- og journaliseringsarbejde, og dermed mere tid til en god begrundelse i afgørelserne. Der blev mulighed for at vælge standardbegrundelser i alle afgørelsesblanketter, hvilket bevirkede, at alle afgørelser blev begrundet og til en vis grad fulgte den samme standard.

I dag er journaliseringssystemet 100% integreret med tekstbehandlingssystemet. Alle data om borgeren trækkes med fra journalsystemet over i afgørelsen/blanketten. Systemet indeholder en variation af standardtekster, som også bruges til afgørelser.

4.1.5.5 Beskrivelse af ”best practice”

”Best practice” er som tidligere nævnt et opslagsværk, som nu er placeret elektronisk på styrelsens intranet. Her kan alle medarbejdere finde oplysninger om ”færdselsregler for god sagsbehandling”. Den senest reviderede ”best practice” er opdelt i 37 punkter. Når der sker redigering under et af punkterne, markeres det med en rød dato, så man har mulighed for at overskue ændringer til ”best practice”.

”Best practice” redigeres løbende af styrelsens praksiskoordinator blandt andet på baggrund af input fra praksiskoordineringsgruppen og forslag fra forslagssystemet.

4.1.5.6 Kvalitetsenhedens sammensætning og funktion

Arbejdsskadestyrelsen har 2-3 medarbejdere beskæftiget med kvalitetsmålingen. 2 fuldtidsmedarbejdere måler årligt 3.000 arbejdsskadesager og 500 privatskadesager. Målingerne foregår kvartalsvis, således at målingen af 1. kvartal foregår i 2. kvartal, hvorefter resultaterne meldes ud. Analyserne på materialet foretages af en kontorchef og en sous-chef. Enheden formidler resultaterne til fagkontorerne.

4.1.5.7 Øvrige redskaber

Når den enkelte sagsbehandler skal skrive en begrundelse i en sag, findes der en række sproglige formuleringer elektronisk og i papirudgave, som sagsbehandleren kan drage nytte af.

Arbejdsskadestyrelsen producerer en række vejledninger inden for forskellige områder af praksis. Disse vejledninger sælges ud af huset som styrelsens officielle vejledninger, men bruges også af husets medarbejdere. Der er fx tale om vejledninger inden for områder som: vejledning om erstatning ved dødsfald, vejledning om erstatning for tab af erhvervsevne, vejledning om fastsættelse af årsløn, vejledning om arbejdsbetingede armlidelser, vejledning om arbejdsbetingede hørenedsættelser osv. Disse vejledninger laves af medarbejdere med særlig viden om det enkelte emne.

Der laves også interne vejledninger om praksiskoordinering inden for specifikke juridiske emner, såsom "kortvarig skadelig påvirkning", "psykiske arbejdsskader" osv. Disse praksiskoordinerende vejledninger laves af en praksiskoordineringsgruppe, jf. tidligere. Disse vejledninger er populære blandt sagsbehandlerne og kan anvendes i begrundelsens formuleringer.

De læger, som er ansat i Arbejdsskadestyrelsen, bidrager til udformningen af den lægelige del af begrundelsen for sagens udfald.

4.1.6 Effekten af "best practice" - Brugerundersøgelser

I 1992 blev den første brugerundersøgelse foretaget i Arbejdsskadestyrelsen. Det var en stor spørgeskemaundersøgelse. Undersøgelsen er siden blevet gentaget i 1993 og 1996. I de 2 sidste undersøgelser blev interessenterne (advokater, forsikringselskaber, fagforeninger m.v.) inddraget. I 1998 blev bruger- og interessentundersøgelsen adskilt. Brugerundersøgelsen løb frem til juni i en ny form for spørgeskemaundersøgelse. Interessenternes holdninger blev hørt ved lyttemøder.

Brugerundersøgelsen indgår som et styringsredskab. Spørgsmålene er designet, så de berører de emner, hvor erfaringer har vist, at emnerne giver de fleste problemer for styrelsen i forhold til brugerne. Med denne metode får styrelsen informationer, der er brugbare til eventuelle ændringer/omlægninger af sagsbehandlingen eller arbejdsgange. Som noget nyt er styrelsen også begyndt at stille spørgsmål om brugernes præferencer med hensyn til hvilket forhold, der betyder mest for dem.

På årsbasis er der blevet udvalgt 5.000 personer, der har fået afgjort en arbejdsskadesag. Udvælgelsesproceduren er den samme som udvælgelsesproceduren for kvalitetsmålingen. Der er tale om en løbende undersøgelse og personer, der er udvalgt til undersøgelsen, rykkes for svar to gange, såfremt de ikke besvarer spørgeskemaet. Svarprocenten ligger mellem 68-80 procent.

De spørgsmål der stilles handler om, hvorvidt:

1. Afgørelsen svarer til forventningerne.
2. Begrundelsen er til at forstå.
3. Arbejdsskadestyrelsen undersøger sagen tilstrækkeligt.
4. Arbejdsskadestyrelsen tager stilling til oplysningerne.
5. Arbejdsskadestyrelsen skaber realistiske forventninger.
6. Sagsbehandlingstiden er rimelig.
7. Arbejdsskadestyrelsen efterlader et positivt indtryk.

4.1.6.1 Resultater for brugerundersøgelsen

Tilfredshedsniveauet ligger mellem 57 og 64 %. Generelt set er tilfredsheden højest omkring forståeligheden af begrundelsen. Tilfredsheden ligger for begrundelserne på 66 %. En opgørelse over tilfredshedsniveauet mellem de 6 sagsproducerende kontorer viser ikke nogen forskelle mellem kontorerne, da den gennemsnitlige tilfredshed ligger mellem 56 og 61 %.

Ikke helt overraskende påvirker sagens udfald tilfredsheden. De borgere, der får erstatning, er klart de mest tilfredse. Det er især det, at begrundelsen er til at forstå, samt at Arbejdsskadestyrelsen undersøger sagen tilstrækkeligt, som er væsentligt for borgerne. Undersøgelsen viser dog, at der ikke er nogen særlig sammenhæng mellem borgernes præferencer og tilfredsheden med behandlingen af deres sag. Således er borgernes tilfredshed størst omkring forståeligheden af begrundelsen, men samtidig har dette forhold også en høj præference hos dem.

Borgerne synes ikke at være påvirket af den omvæltning, styrelsen har oplevet det sidste års tid. Tilfredsheden flytter sig ikke i forhold til stor medarbejderudskiftning, og desværre har det store arbejde med at implementere ”best practice” for begrundelser heller ikke smittet af på borgernes oplevelse af styrelsen. Man kan blot fastholde, at tilfredsheden med begrundelserne ikke er steget, og at det væsentligste for borgeren er at forstå begrundelsen. Det er således helt centralt at sikre en optimal implementering af ”best practice” for begrundelser for at fastholde brugertilfredsheden på det nuværende niveau.

4.2 Best practice for begrundelser i Arbejdsdirektoratet

4.2.1 Indledning

I dette afsnit beskrives ”best practice” for udformningen af begrundelser i Arbejdsdirektoratet.

Direktoratet har en række retningslinier mv., som samlet set kan forstås som Arbejdsdirektoratets ”best practice” for, hvordan afgørelser/begrundelser skal laves i direktoratet. ”Best practice” i Arbejdsdirektoratet består af en sagsbehandlervejledning, retningslinier for Arbejdsdirektoratets kvalitetsmålesystem samt de løbende udmeldinger fra Arbejdsdirektoratets ”Kvaligruppe”.

For at understøtte ”best practice” og sikre at systemet anvendes i hverdagen, arbejder huset aktivt på at fremme en kultur, hvor kvalitetsforbedringer indgår som en naturlig del af det daglige arbejde. På et overordnet plan sker dette blandt andet via en værdibaseret ledelsesform og qua arbejdet med EFQM-modellen. Mere konkret foregår det via en række metoder og redskaber, som skal sikre, at ”best practice” implementeres.

Ved hjælp af løbende brugerundersøgelser får direktoratet viden om, i hvor høj grad implementeringen er lykkedes.

I dette afsnit redegøres der for disse forskellige sider af "best practice" i Arbejdsdirektoratet.

4.2.2 Hvorfor er "best practice" blevet indført?

Arbejdsdirektoratets arbejdsområder påvirkes i høj grad af ændringer på arbejdsmarkedet og den lovgivning, der følger heraf. Arbejdsdirektoratet skal endvidere til stadighed opfylde kravet om en hurtig og effektiv sagsbehandling. Det er derfor et af Arbejdsdirektoratets mål at nedbringe sagsbehandlingstiden gennem fortsat effektivisering, herunder effektivisering af rutiner i forbindelse med sagsbehandlingen, som kan lette sagsbehandleren i det daglige arbejde.

Effektive arbejdsgange giver samtidig mulighed for at honorere de stigende krav fra brugere og interessenter om ensartethed og kvalitet i afgørelserne, herunder krav om forståeligheden af en afgørelse og begrundelsen herfor.

Arbejdsdirektoratets primære målgrupper er medlemmer af a-kasserne og de statsanerkendte a-kasser. Herudover er andre myndigheder, advokater, revisorer og andre professionelle rådgivere og borgere i øvrigt blandt Arbejdsdirektoratets brugere og interessenter. De mange og forskelligartede målgrupper stiller i sig selv yderligere krav til udfærdigelse af afgørelser/begrundelser

Herudover har der generelt i 1990'erne været en stigende tendens til, at offentlige myndigheder skal kunne dokumentere indsatser og resultater. Som eksempel på dette kan nævnes indgåelse af resultatkontrakter og aflæggelse af virksomhedsregnskaber.

Arbejdsdirektoratet indgik i maj 1996 den første resultatkontrakt med Arbejdsministeriet. Formålet med kontrakten var blandt andet at sætte mål på de vigtigste områder, herunder mål for kvaliteten af Arbejdsdirektoratets afgørelser. Et sådant mål indgår også i Arbejdsdirektoratets nye resultatkontrakt, der gælder for perioden 2000 til 2003.

I forhold til brugere og interessenter er det vigtigt at kunne dokumentere direktoratets resultater. I de årlige virksomhedsregnskaber redegør Arbejdsdirektoratet bl.a for, om de opstillede kvalitetsmål er nået.

4.2.3 Udviklingen af "best practice" i Arbejdsdirektoratet

Indtil 1995 var der få faste regler for, hvordan en afgørelse skulle fremstå. Disse regler fremgik af sagsbehandlervejledningen, som blev oprettet i 1988. Sagsbehandleren benyttede ofte paradigmer fra overreferenter og "arvede" således både "noder og unoder". Der kunne hentes inspiration til forbedringer i 2 pjecer, som i 1995 blev omdelt til samtlige sagsbehandlere:

Statens Information om sproget "- og uden omsvøb tak", som giver gode råd om blandt at skrive en god afgørelse, herunder hvornår selve "afgørelsen" i et brev bør stå, og

Finansministeriets pjece om den statslige personalepolitik "Medarbejder i staten - ansvar og udvikling" fra 1994. Det nævnes blandt andet i sidstnævnte pjece, at ledelse og medarbejdere i fællesskab skal levere ydelser af høj kvalitet og god service.

Der var således stort set frit slag for formulering af afgørelser, og opsætningen - layout, linieafstand, margener - og formen varierede meget.

Arbejdsdirektoratet nedsatte i 1995 en arbejdsgruppe, som skulle gennemgå direktoratets bebyrdende afgørelser. Baggrunden var som oven for nævnt, at der hidtil ikke havde været faste regler for, hvordan en afgørelse med sagsfremstilling, selve afgørelsen, begrundelse mv. blandt andet rent typografisk skulle fremstå, og det var dermed ikke "ensartede produkter", der blev sendt ud af huset. Projektet, som startede som et forsøgsprojekt, blev senere udvidet til også at omfatte begunstigende afgørelser og tilsynssager.

I forbindelse med forberedelsen af projektet indhentede arbejdsgruppen materiale fra Den Sociale Ankestyrelse om deres erfaringer med brugerundersøgelser af afgørelser og målesystemer.

Projektets målsætning var:

- At gøre Arbejdsdirektoratets afgørelser så lette at forstå for brugerne som overhovedet muligt.
- At sikre ensartethed og at gøre det nemmere for sagsbehandlerne at lave afgørelser,
- at forbedre den forvaltningsretlige kvalitet af Arbejdsdirektoratets afgørelser generelt.
- At synliggøre for Arbejdsdirektoratets omverden, at man bevidst arbejder med en dynamisk kvalitetsudvikling af et af Arbejdsdirektoratets hovedprodukter.
- At andre vil kunne anvende metoden til kvalitetsudvikling af bebyrdende afgørelser.

Der blev med udgangspunkt i ovennævnte målsætning iværksat 3 undersøgelser:

- En sproglig og kommunikationsmæssig undersøgelse af 125 repræsentative sager.
- En forvaltningsretlig undersøgelse af 125 repræsentative sager.
- En bruger- interessant og medarbejderundersøgelse om direktoratets sagsbehandling og regler.

Disse undersøgelser blev foretaget af 3 konsulenter: En sprogchef fra Statens Information, en konsulent med erfaring inden for det forvaltningsretlige område og en konsulent, der havde stor erfaring inden for arbejdsmarkedet, herunder kendskab til Arbejdsdirektoratet og direktoratets brugere og interessenter.

Arbejdsgruppen bestod oprindeligt af 4 erfarne sagsbehandlere og vicedirektøren som formand. Da projektet i 1996 blev et resultatkontraktprojekt blev arbejdsgruppen samtidig udvidet, da man fandt det hensigtsmæssigt, at der var en medarbejderrepræsentant fra hvert af de sagsbehandlende kontorer. Senere er arbejdsgruppen udelukkende blevet

en medarbejderstyret gruppe med reference til vicedirektøren. Gruppen har endvidere ændret navn til "Kvaligruppen".

Resultaterne fra de 3 ovennævnte undersøgelser har dannet baggrund for det videre arbejde i kvaligruppen og for udformningen af Arbejdsdirektoratets "best practice".

4.2.4 Hvordan er "best practice" i Arbejdsdirektoratet?

I det følgende beskrives direktoratets "best practice" i form af de vigtigste retningslinier, metoder mv., som er med til at fastlægge, hvordan en afgørelse skal udfærdiges.

4.2.4.1 Sagsbehandlervejledningen

Arbejdsdirektoratets sagsbehandlervejledning er et omfattende opslagsværk, som udleveres til alle ansatte i direktoratet. Sagsbehandlervejledningen omhandler talrige forhold, som man kan komme ud for som sagsbehandler, herunder både juridiske spørgsmål, fx om aktindsigt, og mere praktiske spørgsmål, fx om oversendelse af sager til Arbejdsmarkedets Ankenævn.

4.2.4.1.1 Krav til begrundelser

I sagsbehandlervejledningen er der et afsnit om afgørelser, som beskriver de grundlæggende krav til, hvordan Arbejdsdirektoratets afgørelser skal udfærdiges. Herunder er de grundlæggende krav til udfærdigelse af begrundelser beskrevet. Der er - naturligvis - taget udgangspunkt i forvaltningslovens krav til begrundelser.

Af afsnittet fremgår blandt andet, at direktoratet altid begrunder sine afgørelser, også begunstigende afgørelser. Der er krav til forståeligheden af begrundelsen. Begrundelsen skal være så klar, at der ikke efterfølgende er behov for at uddybe begrundelsen. Der er videre angivet krav om redegørelse for de omstændigheder, der er lagt vægt på ved afgørelsen, angivelse af de hovedhensyn, der er lagt vægt på ved skønsmæssige afgørelser, samt at der skal tages stilling til alle relevante synspunkter, som klageren har fremført. Der er også angivet uddybende retningslinier for korrekt regelcitering.

4.2.4.1.2 Krav til begrundelser i sanktionssager

I sagsbehandlervejledningen er der tillige et særligt afsnit om begrundelser i sanktionssager. Dette skyldes, at der i sanktionssager er en række specielle forhold, som er særegne for disse sager.

I langt de fleste sanktionssager skal der tages stilling til 3 selvstændige spørgsmål; er der sket en fejludbetaling, skal beløbet betales tilbage, skal medlemmet pålægges en sanktion. For hver af de tre områder er der i sagsbehandlervejledningen angivet, hvilke forhold, der skal begrundes/behandles. De relativt præcise retningslinier for opbygning af begrundelser i sanktionssager skyldes dels vigtigheden af at holde de tre spørgsmål adskilt, dels at sagerne ofte har strafferetlige følger ved den efterfølgende behandling ved anklagemyndighed og retten.

4.2.4.1.3 Krav til sproget i begrundelser

Direktoratet lægger meget vægt på, at direktoratets afgørelser, herunder særligt begrundelserne, er skrevet i et letforståeligt sprog. Sagsbehandlervejledningen indeholder et større afsnit med retningslinier for skriftlig sprogbrug.

Udover generelle vejledende afsnit om godt sprog indeholder sprogafsnittet relativt præcise retningslinier for, hvordan man undgår et vanskeligt tilgængeligt sprog. Der er såle-

des angivet retningslinier vedrørende verbalsubstantiver, sammensatte ord, fremmedord, papirklicheer, omvendt ordstilling, modalverber, aktiv/passiv-form, tiltaleformer, disposition og lix.

4.2.4.2 Principper for kvalitetsmåling af afgørelser

Direktoratet har fastsat nogle retningslinier for det målesystem, som direktoratets afgørelser måles efter. Målesystemet er i høj grad med til at normere, hvordan afgørelser/begrundelser udfærdiges.

Der måles på 12 forskellige punkter, herunder på begrundelsesdelen. Ved vurdering af begrundelsen lægges der dels vægt på korrekt regelcitering, dels på om begrundelsen kan anses for at være dækkende. I relation til regelhenvisningerne er der tale om en meget entydig objektiv vurdering af, om kravene i forvaltningsloven, sagsbehandlervejledningen og målesystemet er opfyldt.

Den øvrige del af vurderingen har mere karakter af en subjektiv helhedsbedømmelse, hvor det vurderes om begrundelsen er tilstrækkelig dækkende, og om der fx er taget stilling til anbringender. Også ved denne del af målingen måles der såvel i forhold til interne regler i målesystem og sagsbehandlervejledning, som mere generelle regler som fx forvaltningsloven.

Udover den del af målesystemet, som direkte relaterer sig til begrundelsen, måles der tillige på sprogligt helhedsindtryk. Vurderingen dækker hele afgørelsen, men da begrundelsesdelen har afgørende betydning for, om den samlede afgørelse er til at forstå, lægges der betydelig vægt på, om begrundelsesdelen er sprogligt velformuleret. I vurderingen indgår først og fremmest en vurdering af læselighed. Brug af vanskelige sproglige konstruktioner, overflødig anvendelse af fagudtryk, fremmedord, passivformer og åbenbare meningsforstyrrende tegnsætning mv. vil trække ned.

Ved målingen af sprogligt helhedsindtryk vurderes afgørelsen/begrundelsen primært i forhold til direktoratets retningslinier for skriftlig sprogbrug, som er en del af sagsbehandlervejledningen. Direktoratet måler p.t. kun lix på afgørelsesdelen. Der arbejdes på at stille krav om, at lix for begrundelsesdelen ikke overstiger et nærmere fastsat lix-tal, og i den forbindelse vil der i 3. kvartal 2001 blive gennemført en "bundmåling".

4.2.4.3 Kvalitetsmåling af afgørelser

Direktoratet gennemfører årlige kvalitetsmålinger. Fra 2001 er kvalitetsmålingerne blevet gennemført kvartalsvis, således at der kan følges hurtigere op. Hidtil er der foretaget kvalitetsmålinger på 15 repræsentative sager fra hvert sagsbehandlerkontor, i alt 90 sager. Fra 2001 er målingen blevet udvidet med et sagsområde, således at der foretages måling af yderligere 16 sager. I 2002 vil målingen igen blive udvidet med et sagsområde, hvorved der vil blive målt yderligere 16 sager.

En sag kan max. opnå 30 point. Måltallet for 2000 for det samlede gennemsnit var sat til 21,85 point, og resultatet blev på 23,49 point.

Målingerne foretages af to gennemgående personer samt en repræsentant for det kontor, som måles. "Partsrepræsentationen" i målingerne er igen med til at sikre forståelse og accept af de resultater, som målingen viser. Kvaligruppen afgiver efter hver måling en rapport med resultaterne. Rapporten indeholder tillige anvisninger på, hvor der kan rettes op, samt forslag til ændringer i Arbejdsdirektoratets generelle retningslinier. Disse

tilbagemeldinger fra Kvaligruppen er også en vigtig del af informationen til sagsbehandlere om, hvordan gode afgørelser/begrundelser udfærdiges.

Herudover giver målingerne værdifulde inputs til justeringer af de "regelsæt", som direktoratet har for udarbejdelse af afgørelser. Således vil direktoratet typisk foretage ændringer i sprogpolitik, sagsbehandlervejledning mv. efter en måling.

4.2.5 Instrumenter til sikring af gode begrundelser

I dette afsnit beskrives de metoder og redskaber, som Arbejdsdirektoratet anvender for at sikre kvaliteten i Arbejdsdirektoratets afgørelser. Kun få af metoderne/redskaberne er specifikt rettet mod "best practice" for begrundelser, men alle har en større eller mindre betydning for, hvordan begrundelserne skrives.

4.2.5.1 Oplæring af nye medarbejdere

Alle nye medarbejdere deltager i et struktureret introduktionsforløb på ca. et halvt år. Udover en oplæring i Arbejdsdirektoratets IT-værktøjer (postsystem, journalsystem mv.) består introduktionsforløbet af en introduktionsuddannelse og af coaching.

4.2.5.1.1 Introduktionsuddannelsen

Formålet med introduktionsuddannelsen er at give den nye medarbejder en grundlæggende introduktion til Arbejdsdirektoratets visioner, værdier, mål og arbejdsområde, således at medarbejderen bliver fortrolig med Arbejdsdirektoratets kultur og fagområde. I introduktionsuddannelsen indgår der derfor blandt andet en præsentation af de værdier, som er styrende for opgaveløsningen i huset, en orientering om arbejdet med kvalitet og en orientering om lovgivningen på a-forsikringsområdet.

Introduktionsuddannelsen skal medvirke til, at medarbejderen på et generelt plan får kendskab til Arbejdsdirektoratets kvalitetsstandarder og normer. Et mere konkret kendskab skal opnås i forbindelse med coach-forløbet.

4.2.5.1.2 Coach-ordningen

Alle nyansatte medarbejdere og medarbejdere, der skifter arbejdsområde, bliver tilknyttet en coach.

Coachen har gennemgået Arbejdsdirektoratets coachuddannelse, der består af en introduktionsdag, et 2-dages internatophold, individuel supervision samt to opfølgingsdage. Coach-uddannelsen sikrer, at alle nye medarbejdere oplæres inden for samme rammer og får en kvalificeret faglig introduktion til opgaveløsningen i Arbejdsdirektoratet.

Coachen har ansvaret for at introducere, informere, oplære og fagligt udvikle den nye medarbejder inden for et givet fagområde. Coachordningen skal endvidere sikre, at alle nye medarbejdere får en oplæring, som bygger på ens principper.

Coaching består af forskellige metoder - information, vejledning, rådgivning, kontrol og kvalitetssikring. Coachmetoderne anvendes situationsbestemt.

Som udgangspunkt skal coachen introducere og informere om blandt andet kontorets arbejdsområde, medarbejderens opgaver, arbejdsgange og om de væsentligste samarbejdspartnere.

I forbindelse med opgaveløsningen skal coachen vejlede og rådgive. Ved vejledning lægges der vægt på, at coachen fx med spørgsmål understøtter den nye medarbejders egne refleksioner med henblik på at finde svaret på en given problemstilling. Ved rådgivning er det coachen, som i højere grad giver svaret på, hvordan coachen ville gøre i en tilsvarende situation.

I relation til udformningen af en begrundelse skal coachen således eksempelvis vurdere, om det er mest hensigtsmæssigt som udgangspunkt at lade den nye medarbejder selv prøve at udforme en begrundelse, eller om den nye medarbejder vil have mere ud af at se en begrundelse, coachen har udarbejdet.

Herudover skal coachen i forbindelse med opgaveløsningen kontrollere, at den nye medarbejders opgaveløsning er i overensstemmelse med Arbejdsdirektoratets kvalitetskrav, som blandt andet er fastlagt i sagsbehandlervejledningen og Kvaligruppens udmeldinger.

Som udgangspunkt forventes et coach-forløb at strække sig over seks måneder. Forløbet kan dog være af kortere eller længere varighed afhængig af den nye medarbejders forudsætninger.

I forbindelse med den nye medarbejders tiltræden lægger kontoret en plan for pågældendes udviklingsforløb. Planen skal tage udgangspunkt i de opgaver, medarbejderen i første omgang skal varetage, og indeholde faglige og proceduremæssige mål for den nye medarbejders udvikling og læring. Et fagligt mål kan eksempelvis være, at den nye medarbejder selvstændigt er i stand til at begrunde en afgørelse.

Der skal coaches, indtil det vurderes, at den nye medarbejder kan varetage egne opgaver tilfredsstillende og i overensstemmelse med Arbejdsdirektoratets kvalitetskrav. Denne vurdering foretages ud fra de fastlagte udviklingskriterier og i forbindelse med de planlagte evalueringsamtaler, der holdes mellem den nye medarbejder, coachen og kontorchefen.

4.2.5.2 Formel uddannelse/læring

Medarbejdernes kvalifikationer søges løbende styrket, blandt andet ved at de deltager i relevante kurser.

Inden for Arbejdsministeriet eksisterer en fælles medarbejderuddannelses-ordning. I henhold til denne ordning tilbydes medarbejderne en række kurser om blandt andet sagsbehandling, arbejdsmarkedspolitik, kommunikation og medarbejderudvikling. Alle medarbejdere i Arbejdsdirektoratet kan efter aftale med deres kontorchef og personalekontoret deltage i disse kurser. Der er tradition for, at alle AC-sagsbehandlere blandt andet deltager i kurset "Forvaltnings- og offentlighedslov i praksis", hvor kravene til udfærdigelse af en begrundelse indgår som et væsentligt element.

Herudover afholder/iværksætter Arbejdsdirektoratet løbende interne kurser. Det kan eksempelvis være kurser, hvor medarbejdere fra et kontor underviser husets øvrige medarbejdere i et nyt regelsæt, eller det kan være kurser, hvor Arbejdsdirektoratet rekvirerer en underviser ude fra til at formidle et bestemt emne. Blandt andet har Arbejdsdirektora-

tet i samarbejde med Københavns Universitet i foråret 2000 holdt et kursus i skriftlig formidling, hvor ca. 50 medarbejdere deltog.

Endelig har medarbejderne efter aftale med kontorchefen og personalekontoret mulighed for at benytte de kurser, som en af private kursusudbydere tilbyder.

Medarbejdernes deltagelse i de forskellige kurser fastlægges sammen med øvrige udviklingsaktiviteter under den årlige medarbejderudviklingssamtale.

4.2.5.3 Skabeloner/makroer/blanketter

I direktoratet anvendes forskellige former for skabeloner. Kvaligruppen har således udarbejdet en generel afgørelsesskabelon, som skal anvendes ved udfærdigelse af afgørelser. Skabelonen sikrer ensartethed med hensyn til opbygning og udseende i alle direktoratets afgørelser. Skabelonen medvirker endvidere til, at direktoratets afgørelser opfylder nogle af de mere grundlæggende krav til læselighed (skrifttyper mv.).

Afgørelsesskabelonen indeholder ikke materielle afsnit og har derfor alene betydning for udfærdigelse af begrundelsesdelen, for så vidt den sikrer en systematisk opbygning.

De 6 sagsbehandlende kontorer i direktoratet har forskellige typer af sager, og det er derfor ikke muligt at anvende ensartede makroer/skabeloner vedrørende det materielle indhold i afgørelserne på tværs af kontorerne.

Det er direktoratets generelle holdning, at der skal ske en individuel behandling af hver enkelt sag, og at alle afgørelser skal begrundes individuelt. Direktoratet har derfor ikke etableret standardbegrundelser i større omfang. Dette sikrer endvidere sagsbehandlernes frihedsgrader i forbindelse med udarbejdelse af begrundelserne, et forhold som er med til at højne arbejdsglæden, idet netop denne del af arbejdet med afgørelser ofte udgør kvalificeret, juridisk arbejde.

Inden for de enkelte kontorer er der dog sagstyper, som har et ensartet præg, og kontorerne arbejder med forskellige former for makroer, som indeholder standardelementer af begrundelser. Idet der som nævnt ikke kan ske udvikling af indholdsmæssige makroer på tværs af kontorerne, er både indholdet af makroerne og fremgangsmåden ved etablering af makroer forskellige fra kontor til kontor.

Da de enkelte kontorer er de faglige eksperter på deres områder, er det mest hensigtsmæssigt, at det er kontorerne, der udarbejder de indholdsmæssige makroer. Der er i ingen tilfælde tale om hele standardbegrundelser, men alene om elementer af en begrundelse - elementer som ofte går igen og som med fordel en gang for alle kan udfærdiges i en juridisk og sproglig høj kvalitet.

4.2.5.4 Journal- og sagsstyringssystem

Direktoratet har siden 1996 haft et elektronisk journal- og sagsstyringssystem, som har givet mulighed for at fremsøge afgørelser, der tidligere er truffet. På baggrund af erfaringerne fra dette system er direktoratet i januar 2001 overgået til digital forvaltning. Dette indebærer, at al post indscannes, og at alle oplysninger i såvel ind- som udgående dokumenter herefter kun findes elektronisk. Systemet medfører en stor gennemsigtig-

hed, idet alle oplysninger er tilgængelige for alle på samme tidspunkt, ligesom oplysninger på grund af den elektroniske form meget let kan genbruges.

Systemet giver mulighed for let at finde afgørelser, der tidligere er truffet. Der kan fx søges på emneord, søgeord, sagstype, sagsbehandler og arkivkoder. Systemet giver endvidere mulighed for at åbne afgørelserne direkte i tekstbehandlingsystemet.

Dette betyder blandt andet, at sagsbehandleren let kan danne sig et overblik over direktoratets praksis på et givent område, hvilket i høj grad er med til at forhøje kvaliteten af begrundelserne. Dette er særligt tilfældet i afgørelser, hvor der indgår et stort element af skøn. I disse sager indgår typisk mange forskellige forhold i skønnet, og det er vigtigt, at det er muligt at kunne se, hvilke forhold direktoratet i tidligere sager har lagt vægt på.

Der kan kopieres fra såvel de indscannede dokumenter som fra tidligere truffede afgørelser, hvilket giver administrative lettelser. Muligheden for at kopiere dele af begrundelser fra tidligere afgørelser sikrer også ensartethed i ensartede sager. Det er dog direktoratets holdning, at kopieringsmuligheden skal anvendes med omtanke, idet muligheden tillige udgør en risiko for, at afgørelserne ikke begrundes individuelt i forhold til den aktuelle sag.

4.2.5.5 Beskrivelser af ”best practice”

I Arbejdsdirektoratet er ”best practice” beskrevet i Sagsbehandlervejledningen. Sagsbehandlervejledningen er som tidligere nævnt et omfattende opslagsværk, hvor sagsbehandlerne kan finde oplysninger om alle dele af sagsbehandlingen - herunder de kvaligruppeindstillinger, som ledelsen har tiltrådt.

Redaktionen af vejledningen forestås af en gruppe medarbejdere, der referer til vicedirektøren. Gruppen samler løbende de input til sagsbehandlervejledningen, som blandt andet kan komme fra Kvaligruppen eller ledelsen. Det er gruppens ansvar at formidle de nye input til husets sagsbehandlere. Konkret sker dette ved, at gruppen rundsender retselsesblade til mappen.

4.2.5.6 Kvalitetsenhedens/-Kvaligruppens sammensætning og funktion

Et særdeles vigtigt forum for fastlæggelse af retningslinier for udarbejdelse af afgørelser/begrundelser er den tidligere nævnte Kvaligruppe. Gruppen har imidlertid også en væsentlig rolle i forbindelse med implementeringen af disse retningslinier.

Gruppen mødes løbende både for at drøfte resultatet af kvalitetsmålingerne og for mere generelt at diskutere ideer til forbedringer af Arbejdsdirektoratets afgørelser. Gruppen er medarbejderstyret og sammensat, så gruppens beslutninger mv. får størst mulig opbakning fra resten af huset.

Når gruppen har truffet en beslutning - eksempelvis om et nyt målepunkt - udarbejder gruppen en indstilling til ledelsen om emnet. Ledelsen behandler indstillingen, og når ledelsen har besluttet enten at tiltræde eller ændre denne, har gruppen/de enkelte kontorchefer ansvaret for at formidle beslutningen til husets sagsbehandlere. Denne formidling foregår dels via husets interne avis, dels ved at gruppens repræsentanter/kontorcheferne fortæller om de nye retningslinier i deres eget kontor, blandt andet på de ugentlige kontormøder.

Det forhold, at gruppen er sammensat, så alle sagsbehandlende kontorer er repræsenteret, medvirker endvidere til, at kontorerne løbende er orienteret om de emner, gruppen drøfter.

4.2.6 Effekten af ”best practice” - Brugerundersøgelser

Arbejdsdirektoratet benytter sig af mange metoder til indsamling af viden om brugernes tilfredshed med direktoratets ydelser. Direktoratet er i daglig kontakt med a-kasserne og deres medlemmer. Dette sker blandt andet i forbindelse med behandling af konkrete sager. Denne kontakt giver direktoratet mange tilbagemeldinger på det individuelle plan.

Derudover har direktoratet siden 1996 arbejdet systematisk med egentlige brugerundersøgelser. I disse undersøgelser har direktoratet blandt andet undersøgt brugernes holdninger til begrundelserne.

Den første undersøgelse blev som tidligere nævnt iværksat som en del af et større kvalitetsprojekt vedr. direktoratets bebyrdende afgørelser.

For at måle fremskridt, tilbageskridt eller status quo har der siden 1998 været foretaget årlige brugerundersøgelser - ”spotlightundersøgelser”- som i modsætning til den 1. undersøgelse, der blev foretaget af en konsulent, foretages af direktoratets Kvaligruppe i samarbejde med direktoratets økonomisk-statistiske afdeling.

Der har til dato været gennemført 4 brugerundersøgelser om sagsbehandlingen i Arbejdsdirektoratet. Brugerundersøgelserne forbedres løbende. Med den undersøgelse, der blev offentliggjort i december 1999, er det direktoratets opfattelse, at undersøgelserne har fundet en meget tilfredsstillende form. Undersøgelserne vil fremover blive gennemført i denne form hvert andet år. Undersøgelsen for 2001 er p.t ved at blive afsluttet.

4.2.6.1 Brugerundersøgelser - metode

Undersøgelsen fra 1999 var rettet mod a-kassemlemmer, der havde modtaget en 1. gangsafgørelse fra Arbejdsdirektoratet (klagesager - både bebyrdende og begunstigende - og tilsynssager). Der blev i alt sendt spørgeskemaer til 1.200 medlemmer samt 20 sagsbehandlere i 11 a-kasser. Svarprocenten for medlemsdelen lå på 42 %.

Spørgeskemaundersøgelsen for 2001 omfatter 1.500 a-kassemlemmer og samtlige 35 a-kasser. I a-kasserne spørger direktoratet både en overordnet, det vil sige leder af a-kassens sagsbehandlere, og en sagsbehandler.

I spørgeskemaet til medlemmerne er der i alt 15 spørgsmål. Systematikken ved spørgsmålene er, at medlemmerne bliver bedt om at erklære sig enig/uenig i en række udsagn, hvor svarmulighederne er ”Ja, i høj grad”, ”I nogen grad”, ”Kun i mindre grad” og ”Nej, eller kun i ringe grad”.

I spørgeskemaet anmoder direktoratet medlemmerne om at prøve at se bort fra udfaldet af sagen, men alt andet lige viser svarene, at dette er meget svært, hvis man har fået en bebyrdende afgørelse.

4.2.6.2 Resultat af spørgsmålet, der retter sig mod begrundelsen

Konkret med hensyn til begrundelse har direktoratet hidtil spurgt: “Forstod De, hvorfor afgørelsen blev, som den blev, da De havde læst begrundelsen for den?”.

Der var for 1999 fastsat mål om, at de to bedste rubrikker til sammen mindst skulle vise en stigning fra 50,4 til 55,0 %. Resultatet blev 55,2 %, og målet er derfor opfyldt.

Selv om målet blev nået, er der fortsat klager, der ikke forstår direktoratets afgørelser. Som offentlig myndighed er det af afgørende betydning, at de borgere, der modtager afgørelser fra direktoratet, også kan forstå dem. Det er således ikke tilfredsstillende, at kun lidt over halvdelen af klagerne kan læse og forstå direktoratets afgørelser.

En af årsagerne til det relativt lave tal kan være, at spørgsmålet ikke har været formuleret klart nok, og at respondenterne derfor har misforstået spørgsmålet. For at udelukke denne mulighed er spørgsmålet i undersøgelsen i 2001 blevet omformuleret.

Direktoratet har endvidere taget skridt til at forbedre sproget i afgørelserne ved at lade det sproglige helhedsindtryk indgå i fremtidige kvalitetsmålinger. Herudover har Kvaligruppen udvalgt sprogområdet som særligt fokusområde, og der vil blive fulgt op med kurser, som Arbejdsdirektoratet selv står for.

5. Erfaringer med implementering af best practice

For at undersøge hvilke redskaber sagsbehandlerne anvender i dagligdagen, når der udarbejdes begrundelser, blev der gennemført en række interviews. Formålet var dels at afdække, hvor udbredt brugen er af de instrumenter, der er udviklet fra centralt hold, dels at undersøge hvilke andre instrumenter, der anvendes i kontorerne. Som følge heraf blev der i alle sagsbehandlede kontorer i Arbejdsskadestyrelsen og i Arbejdsdirektoratet gennemført interviews med 1-2 medarbejdere.

5.1 Erfaringer med implementering af ”best practice” i Arbejdsskadestyrelsen

Der er tidligere trukket en række værktøjer frem, der anvendes som led i at gøre den gode begrundelse til en naturlig del af sagsbehandlingen. Disse værktøjer er

- En formaliseret ”best practice”.
- Kvalitetsenhedens arbejde.
- Central oplæring af nye medarbejdere.
- Journal- og sagsstyringssystem.
- Formel uddannelse.
- Brevproduktion.
- Særlige (interne) vejledninger.

Via de interview, der er foretaget i hvert fagkontor, er det erfaret, at den gode begrundelse i Arbejdsskadestyrelsen implementeres ad flere kanaler. Der er både tiltag fra centralt hold og tiltag i de enkelte kontorer.

5.1.2 Centrale tiltag

Gennem interviewene var der bred enighed om, at *en god begrundelse er en forståelig begrundelse for borgerne, som klart angiver, hvad der er lagt vægt på i afgørelsen.*

De fleste ved, hvad der står i ”best practice”, og bruger generelt også ”best practice” i hverdagen, men ikke afsnittet om den gode begrundelse. I stedet anvender sagsbehandlerne andre værktøjer til at opfylde de krav, ”best practice” sætter til den gode begrundelse. Det var indtrykket gennem interviewene, at ”best practice” primært anvendes af nyansatte til det materielle indhold i afgørelserne.

Arbejdsskadestyrelsen har en kvalitetsenhed, som løbende måler kontorenes kvalitet i begrundelserne. Enheden følger op på målingerne ved jævnligt at møde op i kontorerne og give relevante tilbagemeldinger om kontorets kvalitetstal og eventuelle ”dårlige væner”/gentagede fejl.

Senest er der udarbejdet en analyse ”Find fem fejl” af, hvad der karakteriserer en dårlig begrundelse. Analysen viste, at der var tale om helt elementære fejl. På den måde sørges der fra centralt hold for, at kvaliteten i begrundelserne ikke nedprioriteres.

Der var blandt respondenterne bred enighed om, at kvalitetsenhedens arbejde har ført til øget fokus på begrundelser, og nogle kontorer har på baggrund af tilbagemeldingerne

iværksat forbedringsforslag. Desværre er der tale om en mere tilfældig end struktureret anvendelse af kvalitetstallene.

På centralt plan er der undervisning for alle nyansatte. Denne undervisning indeholder blandt andet en gennemgang af ”best practice” for begrundelser. Her undervises i opbygningen af afgørelser, herunder begrundelsesdelen. Alle deltagere får udleveret eksempler på afgørelser, som både kan illustrere den gode og den dårlige begrundelse. Man gøres herved bevidst om og får derigennem et indtryk af styrelsens holdning til den gode begrundelses indhold. Deltagerne får samtidig et materiale til brug i sagsbehandlingen. De nyansatte gøres endvidere opmærksomme på afsnittet om den gode begrundelse i den nedskrevne ”best practice”.

Under interviewene kom det frem, at der ikke gøres noget specielt ud over tutor/oplærer i kontorerne for at sikre, at nye medarbejdere lærer at skrive en god begrundelse – det er op til den centrale oplærer. Nye medarbejdere kan spørge sig for hos alle i kontoret og er specifikt tilknyttet en oplærer. Der er ingen fast praksis for, hvordan dette skal foregå. Det er helt op til den enkelte oplærer.

Som udgangspunkt anvender alle standardbreve, der suppleres med egne tekster. Standardbrevene er i sig selv ikke udtryk for den gode begrundelse, men brevene understøtter begrundelsen Arbejdsskadestyrelsens tekstgruppe justerer jævnligt standardbrevene i forbindelse med fx. lovændringer og praksisændringer, så brevenes begrundelser altid er i overensstemmelse med ”best practice”.

Standardteksterne udgør dog også en barriere, idet overdreven tiltro til brevenes kvalitet giver sig udslag i en mangelfuld begrundelse. Standardteksten kan ikke stå alene, men bør suppleres og tilrettes. I det kontor der har indført begrundelsesmappen anvendes standardbegrundelserne kun i begrænset omfang.

Man har ikke forsøgt at måle effekten af de centrale tiltag, men man kan dog have en formodning om, at de centrale tiltag kombineret med strukturerede tiltag på kontorplan vil have en givtig effekt.

5.1.3 Tiltag på kontorplan

På kontorplan bruges mange forskellige redskaber til implementering af den gode begrundelse. I nogle kontorer er redskabet udtryk for en fælles indsats for at forbedre begrundelserne, mens der i andre kontorer er tale om individuelle tiltag. Ud over de værktøjer der er nævnt under de centrale tiltag findes der i kontorerne anvendelse af:

- Begrundelsesmappen.
- Afgørelsessamlinger/Notatet/Afgørelser fra den Sociale Ankestyrelse.
- Stikprøve.
- Erfaring/videndeling.

Begrundelsesmappen udsprang af et større kvalitetsprojekt. Begrundelsesmappen indeholder eksempler på den gode begrundelse inden for de forskellige områder. Mappen holdes ajour af en ansvarlig, så afgørelserne hele tiden repræsenterer nuværende praksis.

Alle medarbejdere i kontorerne har et eksemplar af mappen. I det kontor, der har indført begrundelsesmappen, har tiltaget tydeligt forbedret indholdet af begrundelserne. Kontorets kvalitetstal var ved starten af 1. kvartal 1999 på 49. Kontoret øgede herefter indsatsen og iværksatte projektet med begrundelsesmappen, og i 4. kvartal år 2000 var tallet forbedret til 79. Hvorvidt det er begrundelsesmappen eller et særligt fokus på begrundelser i kontoret (og fra kontorchefen), der har givet et markant løft i kontorets kvalitetstal, har det ikke været muligt at vurdere.

Det store løft i kvalitetstallet kunne hænge sammen med medarbejdernes motivation. I første omgang var det nok afgørende for projektet, at kontorchefen satte fokus på emnet, men i takt med at kvalitetstallet steg, blev medarbejdernes motivation til at skrive en god begrundelse også forøget. Niveauet for kvalitetstallet er stadig højt. Der er sket en holdningsændring, som videreføres fra erfarne til nye medarbejdere. Motivationen udspringer nu af ønsket om at forblive nr. 1. *”Det er motiverende at være foregangskontor. Et godt kvalitetstal giver blod på tanden”*.

Afgørelsessamlinger er også brugt som en metode til at skrive en god begrundelse. Her er tale om en mere ustruktureret indsamling af eksempler på den gode begrundelse og principielle afgørelser. Den enkelte sagsbehandler gemmer selv relevant materiale i form af egne afgørelser, afgørelser og notater fra DSA, og notater fra diverse grupper etc. Afgørelsessamlinger er den enkelte sagsbehandlers metode til at samle relevant materiale til brug for afgørelser. Der er således ikke tale om en struktureret indsats. Redskabet er godt i mangel af bedre. En væsentlig risiko er, at fejl ikke opdages og derfor gentages, og det må formodes, at effekten ved brug af denne metode er begrænset til den enkelte.

I nogle kontorer arbejdes med stikprøver af begrundelserne. Enkelte begrundelser kontrolleres, og sagsbehandleren bliver orienteret om eventuelle fejl og mangler, som så kan forbedres i fremtidige afgørelser. I nogle kontorer offentliggøres resultatet af stikprøven, andre steder meddeles resultatet personligt.

Fordelen ved stikprøvekontrol i forhold til den generelle kvalitetsmåling er, at der er tale om individuel kritik. Ved kvalitetsmålingen kan man risikere, at den enkelte fraskriver sig ansvaret, fordi der er tale om en samlet tilbagemelding. Ved konstruktiv og direkte kritik er effekten større. Den enkelte tager det med sig og gør fremover en ekstra indsats for at forbedre sine begrundelser.

Det er nu vedtaget, at der skal iværksættes et forsøg med individuelle målinger. Der bliver tale om stikprøver, hvor den enkelte vil få direkte tilbagemelding.

Ustruktureret videndeling anvendes i høj grad. Der sker en uformel anvendelse af de erfarne sagsbehandleres viden. Det er kutyme i Arbejdsskadestyrelsen at spørge hinanden til råds. Ligeledes sker der på sagsbehandlermøder udveksling af forslag til gode begrundelser.

Af andre faktorer, som påvirker implementeringen af den gode begrundelse i kontorerne, peger respondenterne også på den ledelsesmæssige opbakning, sagsbehandlerens egen oplevelse af deres kvalitet og arbejdspresset.

Ifølge respondenterne er det afgørende for at kunne skrive den gode begrundelse, at der er en klar ledelsesmæssig udmelding om, hvad der forstås ved en god begrundelse, og at redskaberne til udformningen af den gode begrundelse er til stede. Det vil sige, at der fra ledelsens side er taget stilling til, hvad der er ”best practice” for den gode begrundelse, og hvordan det implementeres i organisationen.

Hovedparten af respondenterne har peget på, at kontorchefens holdning er afgørende for implementering af den gode begrundelse i et kontor. Det er væsentligt, at kontorchefen sætter den gode begrundelse på dagsordenen. Såfremt kontorchefen ikke bakker arbejdet op og i stedet fokuserer på kvantitative resultater, motiveres medarbejderne ikke til at gøre en ekstra indsats på området, mener respondenterne.

En afgørende barriere er således ledelsens fokusering på andre mål end den gode begrundelse, hvilket medfører en ujævn implementering af ”best practice” for den gode begrundelse. I kontorkontrakterne i år 2000 blev der stillet krav til overholdelse af frister, men ikke til den gode begrundelse. Dette resulterede i, at kontoret som opfyldte flest af kontraktens mål, havde den dårligste kvalitet i begrundelserne. I år 2001 er kvaliteten i sagerne og dermed den gode begrundelse blevet opprioriteret i kontorkontrakten. Ledelsen har valgt at sætte den gode begrundelse på dagsordenen, men effekten er endnu ikke målelig.

En anden faktor er den enkeltes holdning til egne begrundelser. At ”mine begrundelser er da gode nok”. Ligeledes har respondenterne peget på, at det kan være vanskeligt at få ”ældre” medarbejdere til at flytte sig. Det betyder, at hvis der er relativt mange ”ældre” medarbejdere i et kontor, bliver holdningsændringen besværliggjort.

Arbejdspresset kan i sig selv også være en hindring for den gode begrundelse. Der er ikke tid nok til den enkelte begrundelse, og man har frem for alt ikke overskud til at sætte sig ind i nye metoder og kunne måske derfor i et vist omfang have den fornemmelse, at man har for lidt faglig viden og ikke har de fornødne værktøjer.

5.1.4. Konklusion

Som en af de overvejende faktorer for en succesfuld implementering af den gode begrundelse peges på udmeldingen fra ledelsen. Er der fra et ledelsesmæssigt niveau ikke sat tilstrækkeligt fokus på begrundelser, bliver der tale om en ustruktureret og varieret indsats. Det bekræftes af interviewene, hvor det fremgår, at hvert kontor har sin metode.

Det har således – efter respondenternes opfattelse - afgørende betydning for implementeringen af ”best practice” for den gode begrundelse, at ledelsen sætter den på dagsordenen.

Erfaringen med begrundelsesmappen viser, at en målrettet indsats på området har en umiddelbar og varig effekt. Erfaringerne fra det kontor, som opfyldte flest af kontorkontraktens mål, viser da også, at ledelsens prioritering er afgørende. Indsatsen skal målrettes, så fokus ikke flytter sig. Succesen bør følges op, og man bør sørge for, at grundlaget for den gode begrundelse hele tiden er i orden.

Et af de områder der kan peges på – som Arbejdsdirektoratet har haft gode erfaringer med og peger på som den væsentligste faktor til en succesfuld implementering af ”best practice” for den gode begrundelse – er oplæring af nye medarbejdere. Af interviewene i Arbejdsskadestryelsen fremgår, at der ikke er en ensartet praksis i huset – ud over den

centrale oplæring - for hvordan oplæring af nye medarbejdere finder sted – heller ikke for begrundelser. I Arbejdsdirektoratet coaches og vejledes nye medarbejdere i at skrive begrundelser for konkrete sager.

5.2 Erfaringer med implementering af ”best practice ” i Arbejdsdirektoratet

Arbejdsdirektoratet har, som beskrevet i afsnit 4, fra centralt hold udviklet en række værktøjer, der skal være med til at sikre en god begrundelse i afgørelserne. Værktøjerne omfatter:

- Sagsbehandlervejledningen.
- Kvaligruppen og de løbende kvalitetsmålinger.
- Introduktionsforløb for nye medarbejdere herunder coaching.
- Kurser.
- Skabeloner – makroer.
- Direktoratets journal- og sagsstyringssystem

5.2.1 Centrale tiltag

Interviewene viste, at alle værktøjerne anvendes i samtlige kontorer, men at der er forskel på, i hvor høj grad værktøjerne benyttes i forbindelse med udformningen af begrundelser.

Med hensyn til sagsbehandlervejledningen viste interviewene generelt, at denne er kendt af alle. Hvad angår vejledningens anvendelse i forbindelse med udformningen af begrundelser, var der generel enighed blandt de interviewede om, at vejledningen ikke bruges i denne forbindelse i det daglige (medmindre man lige er blevet ansat i direktoratet), men at vejledningen er god at have i tvivlstilfælde.

Interviewene viste også, at Kvaligruppens målinger og de efterfølgende udmeldinger om eksempelvis nye mål eller målepunkter bliver taget meget alvorligt i samtlige kontorer. I alle kontorer er det således fast praksis at drøfte resultatet af kvalitetsmålingen og nye udmeldinger fra Kvaligruppen på kontormøder eller sagsbehandlermøder.

Endvidere er der mulighed for at få en individuel tilbagemelding på resultatet af kvalitetsmålingen. Herudover varierer rutinerne fra kontor til kontor. I nogle kontorer skrives eksempelvis notater om evt. indsatsområder, og et kontor gennemfører sine egne kvalitetsmålinger.

Med hensyn til oplæringen af nye medarbejdere pegede alle interviewede på coaching som det væsentligste redskab. Mere specifikt i forhold til begrundelser bliver nye medarbejdere generelt oplært på den måde, at de bliver introduceret til direktoratets kvalitetsmål og sagsbehandlervejledning, og på baggrund af tidligere afgørelser udformer de selv et udkast til afgørelse/begrundelse, som så diskuteres med coachen.

Kun en enkel respondent mente, at generelle kurser i hvordan man skriver en god begrundelse vil være nyttigt. Hovedparten mente, at praktiske eksempler på gode (og dårlige) begrundelser, der er relateret til kontorets område, giver et langt større udbytte. I et

kontor har direktoratets ”sprogekspert” undervist i, hvordan en afgørelse/begrundelse kan formuleres henholdsvis godt og dårligt, hvilket blev oplevet som meget udbytterigt for kontoret.

I alle kontorer anvendes direktoratets afgørelsesskabelon. Skabelonen sikrer, at afgørelserne er bygget ensartet op. Da kontorerne fagområde er forskellige, har direktoratet ingen fælles skabeloner, der går på det indholdsmæssige. Interviewene viste, at der kun i relativt få kontorer anvendes skabeloner, men at erfaringerne fra de kontorer, der anvender disse skabeloner, til gengæld er meget positive. Under interviewene blev det anført, at andre kontorer kunne have gavn af i højere grad at anvende skabeloner.

Interviewene blev gennemført før indførelsen af den digitale sagsbehandling, hvorfor sagsbehandlerne erfaringer relaterer sig til det tidligere benyttede elektroniske sags- og journaliseringssystem.

Interviewene gav generelt det indtryk, at dette system ikke blev brugt i stort omfang i forbindelse med udformningen af begrundelser, primært fordi søgeordene blev opfattet som for dårlige. I de kontorer, hvor systemet blev brugt, havde sagsbehandlerne således også selv ”konstrueret” forskellige søgemetoder, fx det at søge på bestemte sagsbehandlere. Hvad angår den nye elektroniske videnbank, var der positive forventninger til dens indførelse.

5.2.2 Tiltag på kontorplan

Ud over de centrale tiltag viste interviewene, at flere kontorer anvender forskellige andre redskaber til at sikre en god begrundelse. Nogle af disse tiltag er nævnt ovenfor. Det drejer sig om skabeloner, kontorinterne kvalitetsmålinger og undervisning af direktoratets ”sprogekspert”. Herudover anvendes følgende metoder:

- Afgørelsessamlinger.
- Kendelser fra Arbejdsmarkedets Ankenævn.
- Videndeling.

Afgørelsessamlinger. I en række kontorer har medarbejderne egne samlinger af tidligere truffne afgørelser. Endvidere er der flere kontorer, der har ”praksismapper”. I modsætning til sagsbehandlerne egne mapper, der kan indeholde alle afgørelser indeholder ”praksismapperne” kun principielle afgørelser.

Kendelser fra Arbejdsmarkedets Ankenævn (AMA). Kendelser fra AMA drøftes på kontormøder og cirkulerer i kontorerne. I flere kontorer foretages der endvidere en egentlig behandling af de kendelse, der er af særlig relevans for kontoret.

Videndeling. Interviewene gav generelt det indtryk, at der i kontorerne er en høj grad af uformel videndeling. Hovedparten af respondenterne gav således udtryk for, at det er normal praksis at ”lægge sager til hinanden” og at holde uformelle møder, hvis man støder ind i problemer.

I nogle kontorer er videndelingen systematiseret på den måde, at kontorerne har praksisgrupper eller ekspertgrupper, som er ansvarlige for at kende praksis mv. på et særligt fagområde. Endvidere har nogle kontorer det princip, at samtlige afgørelser sendes rundt i kontoret med en bemærkning om afgørelsens karakter.

5.2.3 Konklusion

Interviewene viste, at der i alle kontorer er stor bevidsthed om, hvad en god begrundelse skal indeholde. Denne bevidsthed kan skyldes flere forhold, hvoraf der bl.a. kan peges på det ledelsesmæssige fokus, der særligt siden 1998 har været på kvaliteten af direktoratets afgørelser. Fokuset har bl.a. betydet, at de sagsbehandlende kontorer i en årrække har haft såvel kvalitative som kvantitative mål i deres kontrakter.

Herudover må det antages, at de redskaber, der anvendes fra centralt hold til at sikre kvaliteten i afgørelserne/begrundelserne, har en effekt. Interviewene viste således, at samtlige redskaber benyttes. Særlig effektiv synes Kvaligruppens arbejde og coachingen af nye medarbejdere at være. Endvidere er sagsbehandlervejledningen kendt af alle, men da der er tale om en håndbog, benyttes den ikke i det daglige, hvad angår begrundelsesafsnittet.

Med hensyn til det tidligere sags- og journaliseringssystem viste interviewene, at systemet ikke blev benyttet i stort omfang i forbindelse med formuleringen af begrundelser, fordi søgemulighederne blev opfattet som for dårlige. Med indførelsen af den digitale forvaltning og etableringen af den elektroniske videnbank er søgemulighederne imidlertid blevet væsentligt forbedret. Det bør i den sammenhæng overvejes, om der i forbindelse med den digitale sagsbehandling bør udvikles flere kontorspecifikke skabeloner, da de hidtidige erfaringer med anvendelsen af skabeloner synes at være gode.

Med hensyn til kursusinstrumentet er den væsentligste lære af interviewene, at undervisning i at skrive en god begrundelse i så høj grad som muligt bør tage udgangspunkt i de enkelte kontorers fagområder. En øget brug af direktoratets "sprogekspert" til kontorvis undervisning kunne være en mulighed.

Interviewene viste, at der er en vis forskel på, dels hvordan kontorerne anvender de redskaber, der er udviklet fra centralt hold, dels hvilke redskaber kontorerne selv har iværksat. Selv om spændet ikke synes at være stort, gav interviewene det indtryk, at der i den ene ende er kontorer, der dyrker det uformelle, mens andre kontorer mere systematisk har udviklet systemer til videndeling, opfølgning på kvalitetsdrøftelserne mv. Ud fra en undersøgelse af de forskellige kontorers resultater i kvalitetsmålingerne (begrundelsespunktet og generelt) kan der imidlertid ikke udledes noget om, hvorvidt den mere formelle metode er bedre end den uformelle og vice versa.

Endvidere må det også antages, at andre kontorspecifikke forhold end de ovenfor nævnte spiller ind på kontorernes resultater, som i øvrigt ikke ligger langt fra hinanden. Omvendt kan det imidlertid ikke udelukkes, at kvaliteten af direktoratets afgørelser/begrundelser kan hæves, ved at kontorerne lærer af hinandens metoder. Det må blandt andet antages, at anvendelsen af praksismapper, hvor der foregår en systematisering af afgørelserne, er mere velegnede til at sikre en god begrundelse, end sagsbehandlernes egne afgørelsesmapper, der kan indeholde såvel gode som mindre gode afgørelser.

6. Forskelle og ligheder

I nedenstående skema er angivet de væsentligste forskelle og ligheder mellem de instrumenter, der anvendes i Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet til at sikre en god begrundelse.

Metoder	Arbejdsskadestyrelsen	Arbejdsdirektoratet
Oplæring af nye medarbejdere	Alle nye medarbejdere gennemgår en central oplæring. Der undervises i den forbindelse også i begrundelser.	Fælles introduktionskursus for nye medarbejdere. Herudover ca. ½ års coaching i kontorerne af medarbejdere, der har gennemgået direktoratets coachuddannelse.
Formel uddannelse/læring	Medarbejdere kan selv melde sig til kurser i kvalitet og skriftlig fremstilling. Der er herudover ingen formaliserede tiltag fra centralt hold. Der er dog tilbagemeldingerne fra kvalitetsenheden, som også har undervist.	Koncernkurser Interne kurser i sproglig formidling. Kontorvis undervisning af husets "sprogekspert".
Skabeler/makroer/blanketter	Alle afgørelser har standardtekster (blanketter), der sikrer en ensartet opbygning af afgørelserne. Der er tale om stort set færdige afgørelser. Arbejdsskadestyrelsen har haft ca. 2.700 forskellige blanketter. Dette er reduceret og er ved at være nede på ca. 250.	Ud over en fælles afgørelses-skabelon, der sikrer en ensartet opbygning af husets afgørelser, har direktoratet hidtil kun i mindre omfang anvendt skabeloner/makroer/-blanketter.
Journal-og sagsstyrings-system	Arbejdsskadestyrelsen har et journaliserings-system kombineret med et tekstbehandlings-system. Alle data om borgeren trækkes med fra journalsystemet over i afgørelsen/blanketten. Systemet indeholder en variation af standardtekster, som også bruges til afgørelser.	Arbejdsdirektoratet er januar 2001 overgået til digital forvaltning, hvilket blandt andet indebærer, at alle indgående breve scannes og herefter kun findes i elektronisk fom. Systemet medfører stor gennemsigthed og mulighed for at kopiere fra såvel ind- som udgående dokumenter.
Metoder	Arbejdsskadestyrelsen	Arbejdsdirektoratet

Beskrivelser af best practice	Der er udarbejdet et større værk om "Best practice". I denne "best practice" er der en "best practice" for begrundelser.	Sagsbehandlervejledningen. Vejledningen indeholder et specifikt afsnit om best practice for begrundelser.
Kvalitetsenhedens/ Kvaligruppens sammensætning og funktion	Selvstændigt kontor med medarbejdere uden tilknytning til de sagsproducerende kontorer. Kvalitetsenheden foretager løbende kvalitetsmålinger.	Medarbejderstyret gruppe med deltagelse af repræsentanter fra alle sagsbehandlende kontorer. Gennemfører løbende kvalitetsmålinger og udarbejder indstillinger om nye mål og målepunkter mv. til ledelsesgruppen.
Intranet	Der findes div. notater, SM fra DSA, "best practice" samt referater fra praksiskoordineringsgruppen etc. på intranettet.	Sagsbehandlervejledningen er p.t. ved at blive lagt på intranettet. Herudover findes blandt andet direktoratets regel- og domssamling, "Rundskrivelser" og "Meddelelser", der beskriver ændringer i praksis.
Koordinering af praksis	Principielle afgørelser fra DSA diskuteres i praksiskoordineringsgruppen. Resultatet offentliggøres via intranettet. De enkelte kontorer diskuterer kontorets hjemvisninger/omgørelser. "Best practice" redigeres i takt med afgørelser fra DSA, der ændrer praksis.	Samtlige kendelser fra AMA drøftes på ledelsesmøder. Herudover praksisgrupper i de enkelte kontorer og mellem de kontorer, der har fælles faglige områder. Endvidere sendes alle AMA-kendelser i cirkulation.
Skriftlige formkrav	Ingen egentlige formkrav. Dog sikrer standardteksterne, at visse formkrav overholdes. Der tilbydes interne kurser i skriftlig kommunikation.	Sprogpolitik - fælles retningslinier for skriftlig sprogbrug - indgår i Sagsbehandlervejledningen, og understøttes blandt andet af "Sprogfidusen" i direktoratets interne avis. Herudover krav til afgørelsens lix-værdi - indgår som målepunkt i kvalitetsmålingen. Fremover også krav til begrundelsens lix-værdi.
Metoder	Arbejdsskadestyrelsen	Arbejdsdirektoratet

Feedback fra kvalitetsmålinger	Kvalitetstallene offentliggøres to gange årligt. Samtidig møder en repræsentant fra kvalitetsenheden op i kontorerne og oplyser om baggrunden for kvalitetstallet. Der har i denne forbindelse været udbudt undervisning af kvalitetsenheden.	Kontorrepræsentanten ved kvalitetsmålingen orienterer sammen med kontorchefen om kontorets resultat ved kvalitetsmålingen. Endvidere er der mulighed for, at kontorrepræsentanten giver individuel feedback.
--------------------------------	--	--

7. Konklusion og anbefalinger

7.1 Konklusion

Formålet med projektet var for det første at sammenligne de instrumenter, Arbejdsskadenstyrelsen og Arbejdsdirektoratet anvender for at sikre, at afgørelserne indeholder en "god" begrundelse, det vil sige en begrundelse, der opfylder institutionernes kvalitetsnormer. Sammenligningen skal give inspiration til, hvordan kvaliteten i afgørelsernes begrundelsesdel kan forbedres.

For det andet var formålet at oparbejde et metodisk erfaringsgrundlag, som kan danne baggrund for anvendelse af benchmarking i forbindelse med Arbejdsskadenstyrelsens og Arbejdsdirektoratets fortsatte arbejde med benchmarking og EFQM-modellen.

Både hvad angår sammenligningen af instrumenter og metodemæssigt har projektet givet en række erfaringer, der kan anvendes i det videre arbejde med kvalitetsudvikling.

7.1.1 Instrumenter

Med hensyn til det første formål har benchmarkingen vist, dels at Arbejdsskadenstyrelsen og Arbejdsdirektoratet anvender en række forskelligartede instrumenter, dels at de instrumenter, som begge institutioner anvender, benyttes på forskellige vis.

De største forskelle vedrører:

- 1) den måde arbejdet med kvalitetsudvikling er organiseret på,
- 2) anvendelsen af skabeloner,
- 3) oplæringen af nye medarbejdere og
- 4) inddragelsen af sproglige kvalitetskrav

7.1.1.1 Arbejdet med kvalitetsudvikling

Hvad angår organiseringen af arbejdet med kvalitetsudvikling i institutionernes afgørelser, har Arbejdsskadenstyrelsen et selvstændigt kontor, der varetager styrelsens generelle arbejde med kvalitet. En af kontorets opgaver er at foretage løbende målinger af kvaliteten af afgørelserne.

I Arbejdsdirektoratet gennemføres målingerne af direktoratets Kvaligruppe, der består af en medarbejderrepræsentant fra hvert af direktoratets sagsbehandlende kontorer, og som referer til vicedirektøren. Selve målingerne, der gennemføres fire gange årligt, varetages af to faste "målere" i gruppen samt en repræsentant fra det kontor, målingen omfatter.

7.1.1.2 Skabeloner

Arbejdsskadenstyrelsen har tradition for at anvende skabeloner i stort omfang. Styrelsen har tidligere haft ca. 2.700 forskellige, men har gennem de senere år arbejdet på at nedbringe antallet og har p.t. ca. 250.

Arbejdsdirektoratet anvender også skabeloner, men langt færre, og har på grund af det differentierede fagområde ingen skabeloner, der er fælles for alle sagsbehandlende kontorer. Til gengæld har enkelte kontorer inden for visse sagstyper egne skabeloner.

7.1.1.3 Oplæringen af nye medarbejdere

Hvad angår oplæringen af nye medarbejdere har Arbejdsskadestyrelsen et ca. 2 måneder langt centralt oplæringsprogram, hvor den nye medarbejder introduceres til centrale juridiske områder, sagsbehandlingen i styrelsen samt styrelsens edb-system. Sideløbende med oplæringen begynder den nyansatte at løse sager under vejledning af en af kontorets medarbejdere. De nye medarbejdere tilknyttes en oplærer.

I Arbejdsdirektoratet gennemgår alle nyansatte et struktureret introduktionsforløb af ca. 6 måneders varighed. Introduktionsforløbet består af en introduktionsuddannelse samt coaching. På introduktionsuddannelse får den nyansatte en grundlæggende introduktion til direktoratets vision, værdier og fagområde. Coachordningen betyder, at alle nyansatte får tilknyttet en coach, der har gennemgået direktoratets coachuddannelse, og som har ansvaret for at oplære den nye medarbejder inden for et bestemt fagligt område.

7.1.1.4 Sprogkrav

Arbejdsskadestyrelsen har ingen sproglige formkrav. Styrelsens standardtekster sikrer dog, at visse formkrav overholdes.

Arbejdsdirektoratet har en formuleret sprogpolitik, der indgår i Sagsbehandlervejledningen. Endvidere er der krav til afgørelsernes lix-værdi.

7.1.1.5 Opsamling

Som det fremgår anvender Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet både ensartede og forskellige instrumenter. Da projektet imidlertid ikke har haft til formål at finde ud af, hvilke instrumenter, der virker bedst, har vi ikke forsøgt at finde "best in class".

Via interviewene i de to institutioner har vi dog både internt i institutionerne, og også i forhold til hinanden, fået et indblik i, hvilke redskaber (centrale såvel som decentrale), der ser ud til at fungere godt, og hvilke redskaber, der synes at virke mindre tilfredsstillende. Denne viden har vi brugt i forbindelse med vores anbefalinger til, hvilke områder hver institution kan arbejde videre med for at øge begrundelsernes kvalitet (jf. afsnit 7.2)

7.1.2 Metodiske erfaringer

Hvad angår benchmarkingens andet formål, nemlig at høste nogle metodiske erfaringer til brug for kommende benchmarkinger, har projektet givet viden på flere punkter.

Udgangspunktet for projektet var, at Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet havde en høj grad af sammenlignelighed, og med dette udgangspunkt blev der i første omgang udformet to brede beskrivelser af institutionernes arbejde med begrundelser. Beskrivelserne og diskussionerne af dem viste, at for at kunne gennemføre projektet var det nødvendigt også at skabe sammenlignelighed. Det, der nemlig umiddelbart syntes sammenligneligt, viste sig at dække over forskellige fænomener.

En væsentlig metodisk erfaring af projektet er således, at der skal afsættes tid til at udvikle et fælles sprog. En benchmarking kræver en præcis anvendelse af begreber, og selv om man som udgangspunkt er enige om, hvad der skal benchmarkes, betyder institutionernes forskellige virkelighed, at man opfatter ord og sammenhænge forskelligt. Som udgangspunkt skal der derfor udvikles en fælles begrebsverden.

For at skabe sammenlignelighed blev benchmarkingen derfor struktureret efter syv instrumenter, der i større eller mindre omfang anvendes af de to institutioner for at sikre en god begrundelse. De syv instrumenter er:

- 1) Oplæringen af nye medarbejdere.
- 2) Formel uddannelse/læring.
- 3) Skabeloner/makroer/blanketter.
- 4) Journal- og sagsstyringssystem.
- 5) Beskrivelse af "best practice".
- 6) Kvalitetsenhedens/Kvaligruppens sammensætning og funktion.
- 7) Øvrige redskaber.

Instrumenterne varierer fra at være "håndgribelige" redskaber, som eksempelvis beskrivelser af "best practice", til mere processuelle instrumenter, som oplæringen af nye medarbejdere. Begge typer instrumenter er via beskrivelser konkretiseret, således at benchmarkingen har været mulig, og via interviewene er det søgt afdækket, hvordan instrumenterne fungerer i dagligdagen. Projektet har således grundlæggende fokuseret på de processer, der virker ind på det at skrive en god begrundelse.

Det er vores erfaring, at denne processtilgangsvinkel har været særdeles nyttig, idet vi i relation til hinanden, men også internt i de to institutioner, har fået en meget dybere viden om, hvordan der arbejdes med at skabe den "gode begrundelse", end det havde været muligt, hvis vi blot havde holdt os til en beskrivelse af de redskaber, som eksempelvis "best practice"/Sagsbehandlervejledningen, der benyttes. Samtidig har projektet dog også vist, hvor vanskeligt det er at afgrænse og gøre processer sammenlignelige.

En anden metodisk lære, som har kunnet uddrages af benchmarkingen, er, at selv om emnet for benchmarkingen skal defineres og begrænses, skal emnet heller ikke defineres for snævert. I vores tilfælde valgte vi at fokusere på afgørelsens begrundelsesdel. Reelt kom benchmarkingen nok så meget til at omhandle hele afgørelsen, da hovedparten af de instrumenter, institutionerne anvender, er rettet mod afgørelsen og ikke alene begrundelsesdelen.

En tredje lære af projektet er, at en benchmarking ikke kun giver viden om den institution man benchmarker med, men også kan give institutionen ny viden om sig selv. Dette bl.a fordi den beskrivelse, institutionen må lave af sig selv for at give viden videre til benchmarkingspartneren, kan medføre en afklaringsproces internt. I vores tilfælde omfattede benchmarkingen, som nævnt, at der i hver institution blev gennemført interviews, hvilket også var med til at give ny viden om egen institution.

Endelig gav projektet den erfaring, at den viden, man får om hinanden, ikke blot begrænser sig til det emne, man benchmarker, men også at man i forløbet kommer vidt omkring. I forbindelse med projektet er der således også blevet udvekslet erfaringer om arbejdet med kvalitetsmodellen, og på denne måde har og kan benchmarkingen også være med til at give fornyelse på andre områder end det, der lige var tænkt på fra starten.

7.2 anbefalinger

Anbefalingerne udspringer af de forskelle, det har kunnet konstateres, der er på de to institutioner. Det skal understeges, at der naturligvis er identificeret flere punkter, hvor der er forskelle mellem Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet. Arbejdsgruppen i henholdsvis Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet har imidlertid valgt kun at

fokuserer på de punkter, som gruppen har vurderet vil have størst effekt for styrelsen og direktoratet.

7.2.1 Arbejdsskadestyrelsen

I nedenstående præsenteres 3 anbefalinger for Arbejdsskadestyrelsen på baggrund af benchmarkingsprojektet mellem Arbejdsskadestyrelsen og Arbejdsdirektoratet. De 2 første anbefalinger er en direkte udløber af projektet, mens den sidste anbefaling beror på observationer af Arbejdsdirektoratets metode til at organisere det daglige arbejde og gennemføre effektiviseringsprojekter. Anbefalingerne vedrører en egentlig coachuddannelse til oplærere, arbejde med det sproglige i formuleringerne og endelig forslag om temabaserede analyser af sagsgangene.

For det første adskiller Arbejdsdirektoratet sig fra Arbejdsskadestyrelsen ved, at Arbejdsdirektoratet opererer med en coachuddannelse for personer, der oplærer nye medarbejdere.

Coachuddannelsen består af en introduktionsdag, et 2-dages internatophold, individuel supervision samt opfølgningsdage. Coachuddannelsen skal sikre, at alle nye medarbejdere oplæres inden for samme rammer og får en kvalificeret faglig introduktion til opgaveløsningen i Arbejdsdirektoratet. Uddannelsen skal endvidere sikre, at alle nye medarbejdere får en oplæring, som bygger på identiske principper.

Arbejdsskadestyrelsen har etableret et uddannelsesforløb for nye medarbejdere, men dette forløb er etableret med henblik på at sikre en ensartet introduktion til styrelsen og en ensartet introduktion til de enkelte sagsområder, ikke med henblik på at sikre en ensartet oplæring ude i de enkelte kontorer. I forbindelse med evalueringerne af introduktionsforløbet for nye medarbejdere, sker det da også ofte, at de nye medarbejdere giver udtryk for en noget uensartet oplæring i kontorerne.

Det kunne derfor overvejes at etablere en egentlig coachuddannelse, således at styrelsen fremover ikke alene sikrer sig et ensartet introduktionsforløb, men også sikrer sig, at oplæringen i de enkelte kontorer bliver så ensartet som mulig. I forlængelse heraf kunne det overvejes at oprette en fast stab af kvalificerede medarbejdere, der tegner coachteamet, således at styrelsen har et fast team af oplærere. Det skal her bemærkes, at i de interview, der blev foretaget i Arbejdsdirektoratet, pegede samtlige respondenter på coachingsystemet som det væsentligste redskab i oplæringen.

For det andet har Arbejdsdirektoratet i videre udstrækning end i Arbejdsskadestyrelsen fokuseret på sproget, både for så vidt angår kurser, men også i forbindelse med coachingen. I forbindelse med Arbejdsdirektoratets kvalitetsmålinger, bliver der endda målt på afgørelsens lix-værdi.

I Arbejdsskadestyrelsen bliver der i forbindelse med introduktionsforløbet undervist i begrundelser, herunder hvad der skal stå i en god begrundelse, men der bliver i forløbet ikke undervist i sproget. Det kunne således - af hensyn til borgeren - overvejes at integrere formidling og sproglig formulering som en del af introduktionsforløbet. De fleste nye medarbejdere rekrutteres direkte fra universiteterne, hvor de har været omgærdet af det akademiske miljø og helt naturligt tillagt sig det akademiske og meget faglige sprog.

Arbejdsdirektoratets beskrivelse af hvordan Best Practice er formuleret, udviklet og implementeret, tyder på en høj grad af engagement i institutionen og hos medarbejderne. Der fokuseres meget på effektive sagsgange og kvaliteten i arbejdet. Direktoratet har da også opnået gode resultater.

Til trods for at styrelsen i flere omgange har analyseret sagsvandringerne vil Arbejdsskadestyrelsens arbejdsgruppe foreslå, at der sættes yderligere fokus på at få effektiviseret sagsgangene på baggrund af temabaserede analyser, hvor sagsbehandlingsrutiner sættes på dagsordenen.

7.2.2 Arbejdsdirektoratet

På baggrund af arbejdet med benchmarkingen foreslår projektgruppen i Arbejdsdirektoratet, at direktoratet arbejder videre med områderne: Skabeloner, uddannelse og kvalitetsmålinger.

Arbejdsdirektoratet er pr. 1. januar 2001 overgået til elektronisk sagsbehandling. I forhold til det tidligere sagsstyrings- og journaliseringssystem har det nye system langt flere muligheder, herunder blandt andet bedre søgefaciliteter og en meget større gennemsigtighed, idet stort set samtlige ind- og udgående breve nu er tilgængelige for alle.

Systemet indeholder også en række muligheder for at skabe lettelser i sagsbehandlingen fx i form af automatisk udskrivning af kvitteringsbreve og en større anvendelse af kontorspecifikke skabeloner. En øget anvendelse af skabeloner på områder, der kan standardiseres, vil kunne frigøre tid, der vil kunne bruges på egentlige juridiske "håndværk" som bl.a at lave en god begrundelse.

Erfaringerne fra Arbejdsskadestyrelsen viser, at det er tidsbesparende at anvende skabeloner. Styrelsens erfaring er dog samtidig, at en for høj grad af standardisering kan virke negativt ind på kvaliteten af afgørelserne, idet for "færdige" skabeloner i en presset hverdag kan modvirke hensynet til den individuelle begrundelse. Bl.a af denne grund er styrelsen i dag ved at omlægge sit blanketsystem, således at der dels bliver færre blanketter, dels at blanketterne bliver mere "ufærdige".

På baggrund af ovenstående foreslås det, at der i Arbejdsdirektoratet i hvert af de sagsbehandlende kontorer gennemføres en analyse af, hvilke sagstyper, der vil være egnede i forhold til anvendelsen af skabeloner, og at den foreliggende bestand af skabeloner på denne baggrund suppleres efter behov. Skabelonerne skal på den ene side indeholde færdige tekstafsnit, der umiddelbart kan bruges, og på den anden side sikre, at forvaltningslovens krav om en individuel begrundelse opfyldes.

Hvad angår uddannelse viste benchmarkingen, at sagsbehandlere såvel i Arbejdsskadestyrelsen som i Arbejdsdirektoratet har mulighed for at deltage i generelle juridiske kurser, ligesom der begge steder er blevet afholdt mere specifikke kurser i, hvordan man skriver en god begrundelse. I Arbejdsskadestyrelsen har Kvalitetsenhedens medarbejdere således undervist alle sagsbehandlere i begrundelsesskrivning, og i direktoratet har der været holdt interne sprogkurser, og husets "sprogekspert" har gennemført undervisning i, hvordan man skriver en let forståelig afgørelse.

Interviewene i Arbejdsdirektoratet viste, dels at der havde været meget stor tilfredshed med den kontorspecifikke undervisning, som husets "sprogekspert" har gennemført, dels at god undervisning er undervisning, der tager udgangspunkt i konkrete eksempler på direktoratets eller kontorets afgørelser. Det foreslås på denne baggrund, at der enten gennemføres et internt kursus i begrundelsesskrivning, der bygger på disse principper, eller at husets "sprogekspert" gennemfører kontorspecifik undervisning i alle sagsbehandlende kontorer.

Det sidste forslag til indsatsområde vedrørende de løbende kvalitetsmålinger er for så vidt allerede implementeret. Benchmarkingen viste, at Arbejdsskadestyrelsen måler kvaliteten af afgørelserne to gange om året, mens Arbejdsdirektoratet ved projektets start kun målte kvaliteten én gang årligt. Løbende målinger giver imidlertid mulighed for hurtigere at følge op på uheldsmæssigheder, ligesom den feedback, der gives til sagsbehandlerne efter målingerne, er mere "værd", jo tættere den gives på det tidspunkt, hvor afgørelsen er truffet. Som følge heraf blev det i efteråret 2000 besluttet fremover at gennemføre kvalitetsmålinger fire gange årligt.

8. Evaluering

Den første kontakt omkring benchmarking mellem Arbejdsdirektoratet og Arbejdsskade styrelsen om implementering af ”best practice” for begrundelser blev taget i sommeren 2000. Samme efterår forelå en projektbeskrivelse.

Det var oprindeligt hensigten, at projektet skulle være afsluttet den 6. april 2001, og at der skulle følges op på indsatsområderne på et efterfølgende styregruppemøde i efteråret 2001. Det har imidlertid ikke været muligt at overholde deadline for projektets afslutning, fordi begge institutioner omkring årsskiftet havde andre presserende arbejdsopgaver. På et tidspunkt lå projektet så at sige i dvale, og det kom først i gang igen i løbet af foråret.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at dette har været u hensigtsmæssigt, da det er vanskeligt at fastholde en dynamisk proces over lang tid. Hertil kommer, at det lange forløb har betydet, at der undervejs er sket udskiftninger i projektgruppen, idet nogle af projektdeltagerne fik anden beskæftigelse. Dette har været uheldigt, fordi væsentlige metodiske erfaringer kan være gået tabt på denne baggrund. Det har været nødvendigt at afholde en række møder for at være sikker på, at vi forstod og anvendte ord og begreber ens samt for at fastholde den viden, vi havde oparbejdet. Denne proces har ikke været hjulpet af det lange forløb og udskiftninger i gruppen

Det er derfor arbejdsgruppens anbefaling, at kommende benchmarkings gennemføres som korte koncentrerede processer.

Det er endvidere gruppens forslag, at der i forbindelse med kommende projekter foretages en registrering af den tid, der bruges til projektet. I relation til det aktuelle projekt blev det først midt i forløbet aftalt, at der skulle foretages en tidsregistrering, og det har derfor ikke været muligt at opgøre det eksakte tidsforbrug.

9. Bilag

9.1 Opsummering af interviews

9.1.1 Arbejdsskadestyrelsen

Spørgsmål	Svar
1. Hvad forstår du/I ved en god begrundelse?	Der var bred enighed om, at en god begrundelse er en forståelig begrundelse for borgeren, som klart angiver, hvad vi har lagt vægt på.
2. Hvilke redskaber (i bred forstand) anvender I for at skrive en god begrundelse?	<p>De interviewede anvender flere forskellige værktøjer til at skrive den gode begrundelse. Mange anvender de samme typer af værktøjer, mens nogle er ene om at have fundet en metode.</p> <p>Best Practice (BP) Anvendes til det materielle indhold i afgørelsen – anvendes primært af nyansatte medarbejdere.</p> <p>Erfaring/videndeling Egen og andres (fra central oplæring og fra oplæringen i kontoret).</p> <p>Standardtekster Der er forskel på, hvordan standardtekster anvendes. Nogle anvender af og til standarderne alene, og andre bruger dem aldrig alene, men bruger dem kun som støtte.</p> <p>Makroer Makroer på fællesdrev og på eget drev. Der er tale om egne fabrikerede tekster til genbrug. Eksempelvis definitioner, som anvendes igen og igen.</p> <p>Afgørelsessamlinger Kopi af egne og andres afgørelser samles i en mappe.</p> <p>Notater fra diverse grupper Der kan være tale om notater vedr. praksis fra DSA, men også interne notater fra praksiskoordineringsgruppen og fra lovkontor anvendes.</p> <p>Afgørelser fra Den Sociale Ankestyrelse (DSA) Kopieres og samles i mappe hos den enkelte medarbejder til eget brug. Der er tale om gode begrundelser samt principielle afgørelser.</p> <p>Begrundelsesmappe 4.kt har som det eneste kontor en begrundelsesmappe, hvori alle gode begrundelser samles.</p>
Spørgsmål	Svar

<p>3. Hvordan anvendes best-practice-vejledningen (BP)/sagsbehandlervejledningen i kontoret?</p>	<p>De interviewede bruger ikke BP i hverdagen.</p> <p>De fleste ved, hvad der står, og bruger øvrige redskaber til at opfylde BP's krav til den gode begrundelse.</p> <p>Det bør nævnes, at de øvrige afsnit i vejledningens anvendes i kontorerne. Det er afsnittet om begrundelser, som ikke anvendes.</p>
<p>4. Hvor meget bruges standardbegrundelser/paradigmatetekster i forhold til egne formulerede begrundelser? Eller i hvor høj grad anvendes egne formulerede begrundelser i forhold til standardbegrundelser?</p>	<p>Alle anvender som udgangspunkt standardbegrundelser. Disse udbygges/ tilrettes/ suppleres med egen tekst. Nogle kontorer tilretter mere end andre. Dette varierer en del.</p> <p>Et kontor bruger ofte ikke standarder, men formulerer selv hele begrundelsen.</p>
<p>5. Hvordan bruges udmeldingerne fra Kvalitetsenheden/Kvaligruppen? (herunder er der tale om en tilfældig eller systematisk anvendelse?)</p>	<p>Kvalitetsenhedens tal offentliggøres og fremlægges i kontorerne af chefen.</p> <p>Alle har været undervist af Kvalitetsenheden, som kommer med løbende tilbagemeldinger til det enkelte kontor. Det er så op til kontoret at rette sig ind.</p> <p>Kvalitetsenhedens arbejde har ført til øget fokus på begrundelser, og nogle kontorer har iværksat forbedringstiltag.</p> <p>Der er tale om en mere tilfældig anvendelse af tallene.</p>
<p>6. Hvor finder kontoret eksempler på gode begrundelser?</p>	<p>Det er meget forskelligt, hvor de interviewede finder eksempler på/hjælp til den gode begrundelse.</p> <p>For nogle er der tale om tilfældigheder. Afgørelser fra DSA, som den enkelte medarbejder selv samler eller som distribueres via kontorchefen.</p>

Spørgsmål	Svar
------------------	-------------

<p>6.</p>	<p>Notater fra DSA som opstiller praksis på et område og som angiver eksempler på afgørelser.</p> <p>Egne og andres tidligere afgørelser, som samles i en mappe.</p> <p>Videndeling: Man spørger sine kolleger.</p> <p>Et kontor (4. kt.) har begrundelsesmappen.</p> <p>Lægekonsulenternes udtalelser/begrundelser anvendes som støtte til begrundelserne.</p>
<p>7. Anvender kontoret andre metoder/rutiner til at sikre kvaliteten af kontorets begrundelser? (herunder er der tale om en tilfældig eller systematisk anvendelse?)</p>	<p>Diskussioner på sagsbehandlermøder.</p> <p>Drøftelse med kolleger.</p> <p>Kontorerne har hver især deres rutine/metode:</p> <p>1.kt: begrundelsesmappe (som ikke fungerer)</p> <p>2.kt: stikprøvekontrol og gennemgang af DSA-afgørelser.</p> <p>3.kt: Ikke rigtig nogle metoder/rutiner.</p> <p>4.kt: Begrundelsesmappe. Der arbejdes altid mod forbedring. Der har været lavet stikprøvekontrol, hvor resultatet blev offentliggjort ved kontormøder.</p> <p>Gennemgang af DSA afgørelser.</p> <p>5.kt: Begrundelsesgruppe nedsat i forbindelse med kontorevaluering (dog strandet lidt).</p> <p>6.kt: Stikprøvekontrol – kontoret arbejder på en begrundelsesmappe.</p>
<p>8. Hvordan deler medarbejderne i kontoret deres viden om, hvordan man laver en god begrundelse med hinanden og med medarbejdere i andre kontorer?</p>	<p>Sagsbehandlermøder i kontorerne.</p> <p>Uformel videndeling – man kan/må altid spørge hinanden.</p> <p>Nogle medarbejdere har lavet en egen samling, som også kommer andre til gode.</p> <p>(4.kt): Begrundelsesmappen som løbende opdateres og deles med andre kontorer.</p> <p>Fremtid = ankermand i kontorerne ??</p>

Spørgsmål	Svar
-----------	------

<p>9. Hvad gør kontoret for at sikre, at nye medarbejdere lærer at skrive en god begrundelse?</p>	<p>Ikke noget specielt – det er op til den centrale oplæring.</p> <p>Oplærer/tutor = en mere erfaren sagsbehandler giver sin viden videre. Der er ingen fast praksis for, hvordan dette skal foregå. Det er helt op til den enkelte oplærer.</p> <p>Den nye kan spørge alle i kontoret.</p> <p>(4.kt): Begrundelsesmappe udleveres.</p>
<p>10. Er der andre forhold i kontoret, som har indflydelse på, at begrundelsen er god?</p>	<p>Af betydning for den gode begrundelse nævnte de interviewede:</p> <p>Stort set alle nævnte, at arbejdspress kan have en negativ indflydelse på den gode begrundelse.</p> <p>Kontorchefens holdning Det er væsentligt, at kontorchefen sætter den gode begrundelse på dagsordenen. Såfremt kontorchefen ikke bakker arbejdet med begrundelser op og i stedet fokuserer på resultater, motiveres medarbejderne ikke til at gøre en ekstra indsats på dette område.</p> <p>Nye contra gamle medarbejdere. De ”ældre” medarbejdere er sværere at flytte, og mange ”ældre” medarbejdere i et kontor besværliggør en holdningsændring.</p> <p>For lidt faglig viden og ikke de nødvendige redskaber.</p> <p>Tværgående arbejde ved siden af sagsbehandlingen kan virke motiverende for ens arbejde med begrundelser.</p> <p>Ansvarsfølelse er afgørende for produktet. Det er motiverende at være foregangskontor. Et godt kvalitetstal giver blod på tanden.</p>

9.1.2. Arbejdsdirektoratet

Spørgsmål	Svar
<p>1. Hvad forstår du/I ved en god begrundelse?</p>	<p>Alle interviewede har nogenlunde samme opfattelse af, hvad en god begrundelse er. Neden for er angivet de vigtigste forhold:</p> <p>Regler Af begrundelsen skal det fremgå, hvilke retsregler der er lagt til grund for afgørelsen. Man fandt, at de anvendte paragraffer skal fremgå af begrundelsen, men der var generelt modstand mod (omfattende) citering af reglerne. Regelcitering kan i stedet vedlægges som et bilag til selve afgørelsen.</p> <p>Lagt vægt på Endvidere fandt stort set alle interviewede, at det skal fremgå, hvad der er lagt vægt på ved afgørelsen, og hvordan man er kommet frem til afgørelsen.</p> <p>Længde Med hensyn til længden af begrundelsen var det generelle indtryk, at relativt korte begrundelser foretrækkes. Længden afhænger dog af sagens karakter, og en lang begrundelse kan således også være i orden.</p> <p>Sprog Alle interviewede fandt sprog og forståelighed vigtig. Begrundelsen skal være klar og præcis og med en lav LIX-værdi. Flere fandt, at en god begrundelse ”møder den, man skriver til”, det vil sige, at man sprogligt tager højde for, hvem man skriver til.</p> <p>Stilling til klagen/individualitet Der blev endvidere lagt stor vægt på at gøre begrundelsen så konkret som mulig, herunder at der i begrundelsen tages individuel stilling til det, som klageren har anført i sin klage.</p>

Spørgsmål	Svar
-----------	------

<p>2. Hvilke redskaber (i bred forstand) anvender I for at skrive en god begrundelse?</p>	<p>Afgørelsessamlinger I flere kontorer anvendes visdomsbøger eller forskellige former for samlinger af afgørelser, der er truffet i kontoret. Samlingerne består af principielle afgørelser inden for kontorets ressortområde. Samlingerne ajourføres af kontorets praksisgrupper/ekspertgrupper, som alle sagsbehandlere deltager i.</p> <p>Interviewene viste, at mange sagsbehandlere også har egne mapper med eksempler på tidligere afgørelser.</p> <p>Journal- og sagsstyringssystem (tidligere version) Interviewene gav det generelle indtryk, at det tidligere journal- og sagsstyringssystem ikke blev anvendt i større omfang i forbindelse med udformning af begrundelsen. Den væsentligste årsag til dette var, at emnerordene i systemet blev anset for ikke at være tilstrækkelige til at søge efter.</p> <p>To kontorer anvendte dog systemet meget. Også i disse kontorer blev det imidlertid påpeget, at emnerordene var for dårlige. Derfor blev der søgt på afgørelser, truffet af bestemte sagsbehandlere. Da hver sagsbehandler har sin egen stil, blev der ofte søgt på flere sagsbehandlere. Herudover søges der på baggrund af selvkonstruerede lister over interessante journalnumre. Listerne bliver blandt andet opbygget ud fra sager, der cirkulerer i kontoret.</p> <p>Med hensyn til den elektroniske videnbank var opfattelsen generelt den, at videnbanken vil blive et nyttigt redskab.</p> <p>Standarder Ud over afgørelsesskabelonen, der er fælles for alle kontorer, anvendes der kun standarder i relativt få kontorer. I disse standarder skal der indføres ny tekst, det vil sige, standarden skal bearbejdes, så den kan anvendes i den konkrete sag. Omfanget af bearbejdning er forskelligt fra standard til standard.</p>
--	--

Spørgsmål	Svar
<p>3. Hvordan anvendes best-practice-vejledningen/ Sagsbehandlervejledningen i kontoret?</p>	<p>Flere af de nye sagsbehandlere gav udtryk for, at de finder Sagsbehandlervejledningen nyttig i starten, fordi den giver gode informationer om, hvordan man griber sagsbehandlingen an. De nyansatte gav endvidere udtryk for, at man bedst lærer at skrive en god begrundelse ved at se tidligere afgørelser og lære af coachen.</p> <p>Den generelle holdning blandt medarbejdere, der har været længere tid i direktoratet var, at Sagsbehandlervejledningen er god at have i tvivlstilfælde, men at den i forbindelse med formuleringen af begrundelser ikke bruges i det daglige.</p>
<p>4. Hvor meget bruges standardbegrundelser/paradigmatekster i forhold til egne formulerede begrundelser? Eller i hvor høj grad anvendes egne formulerede begrundelser i forhold til standardbegrundelser?</p>	<p>Standardbegrundelser/paradigmatekster anvendes kun i mindre omfang, jf. ovenfor.</p> <p>På et område, hvor der er mange attestsager, er der en række standarder, hvor der alene skal indsættes navn, datoer og fx land. Bortset fra disse standarder er det karakteristisk, at der i større omfang skal indføres ny tekst i skabelonerne. I de kontorer, der benytter standarder, er disse bygget op på en sådan måde, at sagsbehandlerne er nødt til selv at udbygge begrundelsen med egne formuleringer.</p> <p>Alle, der anvender standarder, lagde vægt på, at standarderne ikke anvendes ukritisk, og at alle begrundelser får et individuelt præg. Der lægges blandt andet vægt på, at der kommenteres på klagerens anbringender, hvis disse har væsentlig betydning for afgørelsen.</p> <p>I de kontorer, hvor det tidligere sags- og journaliseringssystem blev anvendt meget til at finde eksempler frem på lignende afgørelser, blev afgørelserne aldrig kopieret i sin helhed. Der blev således altid indsat tekst, der var formuleret direkte i relation til den konkrete sag.</p>

Spørgsmål	Svar
-----------	------

4.	I et af de kontorer, hvor standarder anvendes i større omfang, blev det anbefalet, at standarder benyttes hyppigere i hele direktoratet, da kontoret har gode erfaringer med anvendelsen.
5. Hvordan bruges udmeldingerne fra Kvalitetsenheden/ Kvaligruppen? (herunder er der tale om en tilfældig eller systematisk anvendelse?)	<p>Kvaligruppens udmeldinger anvendes på følgende måde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kontorchefen melder tilbage på kontormødet, når ledelsesgruppen har behandlet indstillinger fra Kvaligruppen om eksempelvis indsatsområder som følge af kvalitetsmålinger og brugerundersøgelser. • Udmeldingerne tages op på sagsbehandlermøder • Kontorets repræsentant i Kvaligruppen melder tilbage på et kontormøde og sender relevant materiale i cirkulation. • Det generelle resultat af kvalitetsmåling drøftes på et eller flere kontormøder, og der udarbejdes et notat om evt. indsatsområder. Resultatet af kvalitetsmålingen for den enkelte medarbejder drøftes ikke på møderne, men alle kan få en personlig tilbagemelding fra kontorets Kvaligrupperepræsentant.
6. Hvor finder kontoret eksempler på gode begrundelser?	<p>Der anvendes paradigmaer dels fra kontorets praksissamling, dels fra egne afgørelser.</p> <p>Afgørelser fra Arbejdsmarkedets Ankenævn cirkulerer i kontoret.</p> <p>Sags- og journaliseringssystemet - se punkt 2</p>

Spørgsmål	Svar
------------------	-------------

<p>7. Anvender kontoret andre metoder-/rutiner til at sikre kvaliteten af kontorets begrundelser? (herunder er der tale om en tilfældig eller systematisk anvendelse?)</p>	<p>Afholdelse af sagsbehandlermøder.</p> <p>Uformelle drøftelser med kolleger.</p> <p>Nogle medarbejdere har dannet makkerpar og læser hinandens afgørelser.</p> <p>Der foretages interne kvalimålinger af kontorets afgørelser. Man tilstræber, at lix'en i begrundelsesdelen ikke er over 50.</p> <p>Et kontor har ekspertgrupper. Hver gruppe er ansvarlig for et bestemt område, herunder kontorets samling af afgørelser på området. Gruppen udtaler sig om vanskelige sager og drøfter AMA's afgørelser (Ankenævnskendelser). De øvrige sagsbehandlere i kontoret kan generelt søge råd og vejledning om det pågældende område hos gruppen. Gruppen holder gennemsnitligt møde hver 1½ måned.</p> <p>Alle afgørelser cirkulerer i kontoret. Når man sender en afgørelse i cirkulation, noteres det kort på afgørelsen, hvad den handler om.</p> <p>Alle AMA-afgørelser cirkulerer i kontoret.</p> <p>Ankenævnskendelser drøftes på kontormøder for at sikre ensartet praksis i kontoret.</p> <p>Et kontor udvælger af og til "fokusområder", det vil sige, områder sagsbehandlerne skal vise særlig opmærksomhed – måske fordi der er tale om et nyt tiltag. Et fokusområde kan eksempelvis være antallet af paragraffer i begrundelsen og lix-mål på begrundelsesdelen.</p> <p>I atypiske sager læser en medarbejder med erfaring ofte sagen/afgørelsen igennem, før den sendes ud af huset.</p>
---	---

Spørgsmål	Svar
------------------	-------------

<p>8. Hvordan deler medarbejderne i kontoret deres viden om, hvordan man laver en god begrundelse både med hinanden og med medarbejdere i andre kontorer?</p>	<p>Følgende metoder til videndeling anvendes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afgørelsessamlinger fx praksismapper. • Specielle sager tages op i praksisgrupperne eller på kontormøder. • Alle afgørelser cirkulerer i kontoret. • Uformelle møder. • Spørger kolleger i relevant ekspertgruppe/praksisgruppe.
<p>9. Hvad gør kontoret for at sikre, at nye medarbejdere lærer at skrive en god begrundelse?</p>	<p>Når en ny medarbejder får en sag, får vedkommende som udgangspunkt lov til selv at give et bud på, hvilken afgørelse, der skal træffes, og hvilken begrundelse, der skal gives.</p> <p>For at sætte vedkommende i stand til dette giver coachen i nogle tilfælde den nye medarbejder eksempler på afgørelser af samme type. I andre tilfælde finder den nye medarbejder selv eksempler frem, enten fra kontorets paradigmesamling, eller fra journalsystemet.</p> <p>I alle tilfælde diskuteres udkastet til afgørelse med coachen, inden, der træffes en endelig afgørelse.</p> <p>Flere respondenter gav udtryk for, at man som ny går meget op i, at kvaliteten af ens afgørelser/begrundelser er god.</p>

<p>Spørgsmål</p>	<p>Svar</p>
-------------------------	--------------------

<p>10. Er der andre forhold i kontoret, som har indflydelse på, at begrundelsen er god?</p>	<p>Følgende forhold blev anført som værende af betydning for at en begrundelse bliver god:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det kan være svært at harmonere kravene om en subjektiv begrundelse og kravene til afgørelsens lave lix-værdi. • Det kan i nogle sager være en god ide at forklare i et bredere perspektiv, hvorfor reglen/reglerne er udformet, som de er; f.eks. at det er politiske overvejelser, der ligger til grund. Det gør afgørelsen lettere at forstå for klageren og modtages positivt af klageren. • En begrundelse kan blive bedre ved at sortere i begrundelsesdelen, det vil sige i højere grad være opmærksom på, hvad der fremfor at stå i begrundelsesdelen kan flyttes over i afsnittet med sagsfremstilling. • En stor sagsmængde kan have negativ indflydelse på kvaliteten. • Vigtigt med et varieret arbejdsområde. Efter 3-4 måneder får den nye medarbejder alle sagstyper. Dette er godt, da det giver udfordringer i arbejdet – bliver mere varieret, og er dermed med til at sikre en god kvalitet. Telefonvagten kræver endvidere, at man har kendskab til alle dele af kontorets område. • Det kan være et problem, hvis sagsbehandlerne er for specialiserede. Hvis der kun er én sagsbehandler, som fuldt ud er inde i et bestemt område, bliver kontoret sårbart.
--	--

Spørgsmål	Svar
------------------	-------------

10.	<ul style="list-style-type: none">• Formel undervisning. En enkelt respondent mente, at generel undervisning i, hvordan man skriver en god begrundelse vil være nyttigt. De fleste mente imidlertid, at man opnåede det største udbytte af undervisning, hvis denne specifikt tager udgangspunkt i kontorets område.• Det har været gavnligt at bruge husets sprogekspert. Det giver større udbytte end at deltage i koncernens kurser, som ikke er målrettet kontorets sager.• Kvaligruppen sendte på et tidspunkt et eksempel på en ”knudret” formuleret afgørelse rundt og viste, hvordan det samme kunne skrives på en lettere tilgængelig måde. Dette blev oplevet som meget lærerigt.
------------	---