

19/2013

STATSREVISORERNE



Beretning om sagsbehandlingstider ved omstruk- tureringen af statsforvaltningerne



Beretning om sagsbehandlingstider ved omstruk- tureringen af statsforvaltningerne

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2014

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Økonomi- og indenrigsministeren samt ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i december 2014.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i marts måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2013, som afgives i marts 2015.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-437-7

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM SAGSBEHANDLINGSTIDER VED OMSTRUKTURERINGEN AF STATSFORVALTNINGERNE

Beretningen følger op på og afslutter Statsrevisorernes beretning nr. 2/02 om statsamternes produktivitet og effektivitet. Beretningen medvirkede til, at der i løbet af få år var fastsat mål for og opnået en tilfredsstillende sagsbehandlingstid for ægteskabs-sager, sager om børns retsstilling og sager om forældremyndighed. Udviklingen for sager i de sociale nævn (klagesager) var imidlertid utilfredsstillende: Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for klagesager ved de 5 regionale statsforvaltninger lå på intet tidspunkt under det overordnede resultatmål på 13 uger.

Statsamterne blev i 2007 erstattet af 5 regionale statsforvaltninger, som pr. 1. juli 2013 blev omstruktureret og samlet i én ny landsdækkende statsforvaltning med ét hovedkontor og 8 afdelinger.

Statsrevisorerne bemærker, at sagsbehandlingstiden for familiesager stort set er tilfredsstillende efter omstruktureringen og udvikler sig positivt. Anderledes forholder det sig med sagsbehandlingstiden for klagesager, hvor Ankestyrelsen efter reformen pr. 1. juli 2013 er eneste klageinstans for kommunale afgørelser på det sociale område og på beskæftigelsesområdet.

Statsrevisorerne kritiserer de stærkt stigende sagsbehandlingstider i klagesagerne – både før og efter omstruktureringen af statsforvaltningerne. Det er på intet tidspunkt i perioden 2004-2013 lykkedes at opnå det overordnede resultatmål om en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 13 uger for klagesager.

Da de regionale statsforvaltninger overdrog klagesagerne til Ankestyrelsen, var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 28,3 uger på det sociale område og 24,7 uger på beskæftigelsesområdet. I slutningen af marts 2014 var Ankestyrelsens sagsbehandlingstid steget til 36,4 uger for sager vedrørende børn og familier, 42,7 uger for sager vedrørende sociale forhold og 34,4 uger for sager vedrørende beskæftigelseslovgivningen. Andelen af klagesager, som var 1 år gamle eller mere, steg fra 1 % i juli 2013 til knap 7 % i marts 2014.

Statsrevisorerne finder, at Socialministeriet har fastsat uambitiøse resultatmål for Ankestyrelsens klagesagsbehandling. Resultatmålet for sagsbehandlingstiden for klagesager er således sat op fra 13 uger til 26 uger i 2014 faldende til 19 uger i 2016.

Statsrevisorerne beklager, at omstruktureringen af statsforvaltningerne indtil videre har forringet betjeningen af borgerne, især på grund af de stigende sagsbehandlingstider for klagesagerne.

Statsrevisorerne,
den 25. juni 2014

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-
Andersen*



Beretning til Statsrevisorerne om sagsbehandlingstider ved omstruk- tureringen af statsforvaltningerne

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 10. Økonomi- og Indenrigsministeriet og § 15. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold.

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og hovedkonklusion	1
1.2.	Baggrund	3
1.3.	Revisionskriterier, afgrænsning og metode	6
2.	Sagsbehandlingstider for familiesager	9
2.1.	Forhold i forberedelsen, der kunne påvirke sagsbehandlingstiden.....	9
2.2.	Udvikling i familiesagers sagsbehandlingstid efter den 1. juli 2013	11
2.3.	Udvikling i mål for familiesagers sagsbehandlingstid.....	13
3.	Sagsbehandlingstider for klagesager på det sociale område og på beskæftigelsesområdet.....	16
3.1.	Tilrettelæggelse af Ankestyrelsens overtagelse af klagesager	17
3.2.	Ankestyrelsens sagsbehandlingstider og resultatmål	21
Bilag 1.	Omstrukturering af statsforvaltningerne	25
Bilag 2.	Sagsbehandlingstider for statsforvaltningerne på nævnsområdet	28
Bilag 3.	Resultatmål for statsforvaltningerne på nævnsområdet	29
Bilag 4.	Eksempler på klagesager og sagsbehandlingstider i Ankestyrelsen	30
Bilag 5.	Ordliste.....	32

Beretningen vedrører finanslovens § 10. Økonomi- og Indenrigsministeriet og § 15. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Økonomi- og Indenrigsministeriet:

Bertel Haarder: februar 2010 - oktober 2011

Margrethe Vestager: oktober 2011 -

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold:

Benedikte Kiær: februar 2010 - oktober 2011

Karen Hækkerup: oktober 2011 - august 2013

Annette Vilhelmsen: august 2013 - februar 2014

Manu Sareen: februar 2014 -

Beretningen har i udkast være forelagt Økonomi- og Indenrigsministeriet og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og hovedkonklusion

1. Denne beretning handler om Økonomi- og Indenrigsministeriets og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds (herefter Socialministeriet) omstrukturering af statsforvaltningerne. Beretningen handler specifikt om udviklingen i sagsbehandlingstiderne. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i januar 2014.

Den 1. juli 2013 blev der gennemført en omstrukturering af de regionale statsforvaltninger og en reform af klagestrukturen på det sociale område og på beskæftigelsesområdet. Reformen indebar bl.a., at klagesager blev flyttet fra statsforvaltningerne under Økonomi- og Indenrigsministeriet til Ankestyrelsen under Socialministeriet. Familiesager blev i statsforvaltningerne, som gennem en omstrukturering blev samlet i én landsdækkende statsforvaltning. Formålet med omstruktureringen og reformen er bl.a. at sikre, at borgerne får højere kvalitet i sagsbehandlingen, kortere sagsbehandlingstider og mere ensartet praksis i sammenlignelige sager. Reformen skal være fuldt implementeret ved udgangen af 2016.

Beretningen er en opfølgning på beretning nr. 2/02 om statsamternes produktivitet og effektivitet og er udarbejdet i forlængelse af det seneste notat til Statsrevisorerne fra oktober 2011 om sagen. Rigsrevisionen vurderer med denne nye beretning, at sagen om statsamternes produktivitet og effektivitet kan afsluttes.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om omstruktureringen af statsforvaltningerne har haft betydning for sagsbehandlingstiderne for familiesager og klagesager på det sociale område og på beskæftigelsesområdet. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Økonomi- og Indenrigsministeriet på tilfredsstillende vis forberedt omstruktureringen af statsforvaltningerne under hensyn til sagsbehandlingstid i familiesagerne?
- Har Økonomi- og Indenrigsministeriet og Socialministeriet på tilfredsstillende vis forberedt Ankestyrelsens overtagelse af klagesager på det sociale område og på beskæftigelsesområdet under hensyn til sagsbehandlingstiden?

*En **klagesag** er, når en borger klager over en kommunes eller Udbetaling Danmarks afgørelse på det sociale område og på beskæftigelsesområdet, fx om førtidspension og kontanthjælp.*

*En **familiesag** er en sag som følge af familiemæssigt opbrud for par, fx med mindreårige børn. Opbruddet rummer en række spørgsmål, som skal afklares, herunder separation og skilsmisse, barnets bopæl, forældremyndighed, samvær med forældrene og børnebidrag.*

*Et **statsamt** var en selvstændig regional institution, som administrerede lovgivningen for en række ministerier, bl.a. det daværende Justitsministerium og Socialministeriet. Der var 14 statsamter. I København blev opgaverne varetaget af Københavns Overpræsidium. Som følge af kommunalreformen blev statsamterne nedlagt i 2007.*

Resultatmål indgås mellem det ministerium, som er ansvarlig for sagsområdet, og Økonomi- og Indenrigsministeriet. Resultatmål er konkrete og målbare og fremgår af årsrapporten for myndigheden.

HOVEDKONKLUSION

Når en borger har behov for at klage over en afgørelse i en forvaltning, er det vigtigt, at der træffes en afgørelse inden for en rimelig tidsfrist. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der er stærkt stigende sagsbehandlingstider for klagesager på det sociale område og på beskæftigelsesområdet. Sagsbehandlingstiderne steg, mens området hørte under Økonomi- og Indenrigsministeriet, og er yderligere steget, efter opgaven den 1. juli 2013 er overgået til Ankestyrelsen under Socialministeriet.

Sagsbehandlingstider skal følge god forvaltningsskik, og mål for sagsbehandlingstider skal være et udtryk for tider, som er acceptable for borgerne. Hvis fx en klagesag handler om forsørgelsesgrundlaget for en familie, kan sagsbehandlingstiden være afgørende for familiens økonomiske grundlag og trivsel.

Økonomi- og Indenrigsministeriet og statsamterne/statsforvaltningerne har fra 2004 til 2013 haft et overordnet resultatmål om 13 ugers gennemsnitlig sagsbehandlingstid for klagesager på det sociale område og på beskæftigelsesområdet. Da de regionale statsforvaltninger overdrog klagesagerne til Ankestyrelsen, var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 28,3 uger på det sociale område og 24,7 uger på beskæftigelsesområdet. Økonomi- og Indenrigsministeriets indsats for at nedbringe sagsbehandlingstiderne op til reformen betød kun et mindre fald i antallet af verserende sager.

Ankestyrelsens opgørelse i slutningen af marts 2014 viste, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var steget til 34,4 uger for sager under beskæftigelseslovgivningen, 36,4 uger for sager under lovgivningen vedrørende børn og familier og 42,7 uger for sager under lovgivningen om sociale forhold. Rigsrevisionen bemærker, at borgere i praksis oplever både kortere og længere sagsbehandlingstider, da der er tale om en gennemsnitlig opgørelse. Andelen af klagesager, som er 1 år gamle eller mere, er steget fra 1 % i juli 2013 til knap 7 % i marts 2014.

Rigsrevisionen konstaterer, at Økonomi- og Indenrigsministeriet og Socialministeriet i forbindelse med reformen har gennemført en række relevante initiativer for at nedbringe sagsbehandlingstiderne, herunder initiativer til rekruttering af arbejdskraft og til fordeling af opgaver mellem kontorer og enheder. Initiativerne har dog ikke været tilstrækkelige til at undgå en stigning i sagsbehandlingstiderne. Rigsrevisionen finder stigningen i sagsbehandlingstiderne i klagesagerne både før og efter reformen kritisk.

Socialministeriet har i Ankestyrelsens resultatkontrakt for 2014 fastsat et resultatmål for klagesagerne på 26 uger i 2014 faldende til 19 uger i 2016. Rigsrevisionen konstaterer, at resultatmålet i 2014 ligger væsentligt over det resultatmål på 13 uger, som Økonomi- og Indenrigsministeriet tidligere har stillet Statsrevisorerne i udsigt, og at en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på højst 19 uger i 2016 fortsat er væsentlig højere. Rigsrevisionen vurderer, at 19 uger er lang tid at vente på en afgørelse, særligt for de borgere, hvis situation afhænger af afgørelsen.

Familiesager er kendetegnet ved, at borgernes egne handlinger i høj grad kan påvirke sagsbehandlingstiden, fx ved uenighed mellem forældrene, hvor Statsforvaltningen forsøger at finde en løsning med udgangspunkt i barnets tarv. Derfor har Økonomi- og Indenrigsministeriet i samarbejde med Socialministeriet, der er ressortministerium for familiesager, og Statsforvaltningen opstillet mål for sagsbehandlingstider for udvalgte typer af familiesager. Rigsrevisionen anbefaler, at Økonomi- og Indenrigsministeriet i samarbejde med Socialministeriet og Statsforvaltningen udvikler nye resultatomål, der tilgodeser de styringsmæssige behov og borgernes oplevelse af Statsforvaltningens indsats.

Sagsbehandlingen – såvel i klagesagerne som i nogle af familiesagerne – er påvirket af omstruktureringen af statsforvaltningerne og reformen af klagesystemet. Rigsrevisionen understreger, at det endnu er for tidligt at vurdere de endelige effekter, da omstruktureringen og reformen først er endeligt implementeret ved udgangen af 2016. Rigsrevisionen konstaterer dog allerede nu, at reformen har haft og vil få væsentlige negative konsekvenser for borgerne, særligt på grund af stærkt stigende sagsbehandlingstider i klagesagerne. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

1.2. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i 2002 en beretning om statsamternes produktivitet og effektivitet. Beretningen handlede om ægteskabssager, sager om børns retsstilling, sager om forældremyndighed og sager i de sociale nævn. De sociale nævn modtog klager over kommunernes og enkelte af amternes afgørelser, fx i sager om førtidspension og dagpenge. Statsamternes økonomi og produktion blev overordnet styret af det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium i samarbejde med de ministerier, som statsamterne administrerede lovgivningen for.

I det efterfølgende notat til Statsrevisorerne lovede vi bl.a. at følge indsatsen for at gøre forskellene i statsamternes sagsbehandlingstider mindre, og vi ville følge udviklingen i sagsbehandlingstiderne på de sociale nævns område.

3. I 2006 konstaterede Rigsrevisionen i et notat til Statsrevisorerne, at udviklingen i sagsbehandlingstiderne for ægteskabssager, sager om børns retsstilling og sager om forældremyndighed havde været tilfredsstillende. Vi ville fortsat følge udviklingen i sagsbehandlingstiderne i de sociale nævn, da de initiativer, der var sat i værk, endnu ikke havde mindsket forskellene i sagsbehandlingstiderne, ligesom resultatomålet på 13 uger endnu ikke var nået. 13 uger havde været et overordnet resultatomål siden 2004.

4. Statsamterne blev i 2007 – som følge af kommunalreformen – erstattet af 5 regionale statsforvaltninger, som varetog opgaver inden for deres region, og som havde hver deres direktør og selvstændige administration. Sager i de tidligere sociale nævn om beskæftigelse blev flyttet til nye regionale beskæftigelsesankenævn. Siden kommunalreformen har vi i 3 notater til Statsrevisorerne fulgt op på sagsbehandlingstiderne i de sociale nævn og i beskæftigelsesankenævne:

- **2008:** Vi konstaterede, at der var markante udsving i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid mellem de regionale statsforvaltninger, og ville fortsat følge udviklingen.
- **2010:** Statsforvaltningerne og Indenrigs- og Sundhedsministeriet arbejdede fortsat på at mindske forskellene mellem de regionale sagsbehandlingstider og oplyste, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ville være nede på 13 uger senest i starten af 2012.

Resultatomål kan af ministerierne være oplyst i måneder. Vi har omregnet antal måneder til uger ved at gange med en faktor på 4,3 (1 måned = 4,3 uger). Resultatomålene oplyses i antal hele uger.

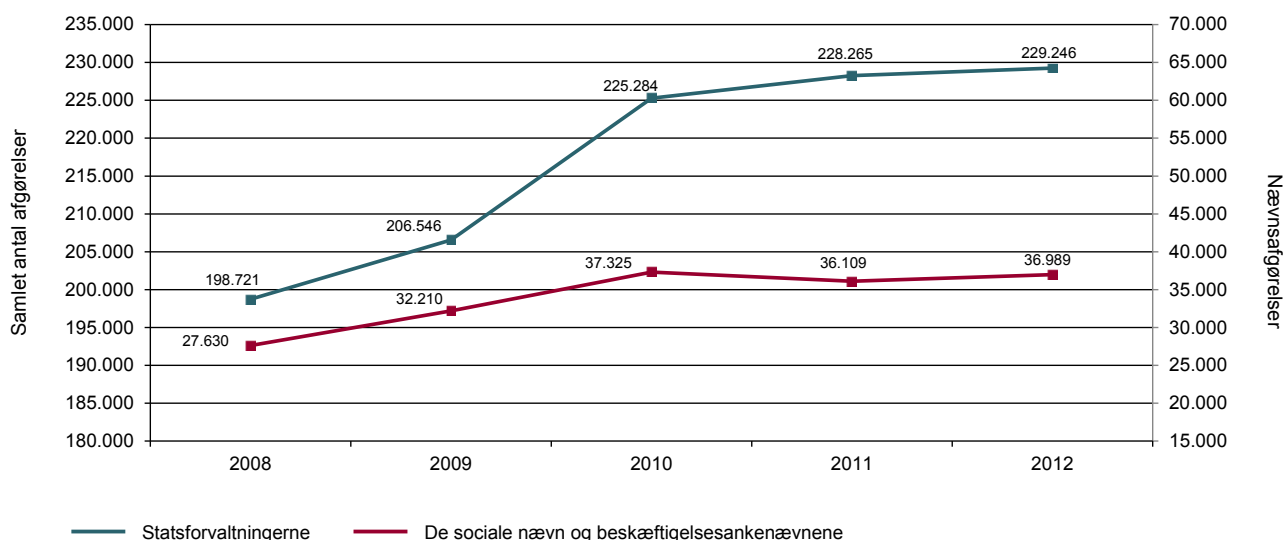
"Effektiv Administration" var et besparelses- og effektiviseringsstiltag i centraladministrationen. Centraladministrationens udgifter til løn og øvrig drift blev reduceret med 5 % årligt, svarende til knap 1 mia. kr., indfaset med 2,5 % i 2012 voksende til 5 % i 2013.

Pointen i "Effektiv Administration" var, at de enkelte institutioner og ministerier skulle fremlægge handlingsplaner for effektivisering og prioritering af arbejdsopgaverne til regeringen.

- **2011:** Vi konstaterede, at de regionale statsforvaltninger havde iværksat både fælles og individuelle initiativer for at nedsætte sagsbehandlingstiderne i de sociale nævn og i beskæftigelsesankenævnene. Vi konstaterede også, at sagsbehandlingstiderne var på vej til at overholde de aftalte individuelle resultatkrav. Indenrigs- og Sundhedsministeriet oplyste, at ministeriet forventede, at de regionale statsforvaltninger kunne imødekomme en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 13 uger i 2. kvartal 2012.

5. Økonomi- og Indenrigsministeriets handlingsplan i forbindelse med projektet "Effektiv Administration" i 2011 viste, at de regionale statsforvaltninger frem mod 2016 stod over for at skulle håndtere en økonomisk udfordring på ca. 93 mio. kr. årligt, heraf ca. 19 mio. kr. som direkte følge af "Effektiv Administration" og ca. 54 mio. kr. som følge af reduktion i de øvrige bevillinger. Statsforvaltningerne havde siden 2009 modtaget 1-årige merbevillinger. Endelig forventedes yderligere omkostninger til sagsbehandling på ca. 20 mio. kr., fordi der havde været en ophobning af sager siden 2007. Samtidig var der en forventning om, at antallet af indkomne sager fortsat ville stige. Figur 1 viser antallet af afgørelser i de regionale statsforvaltninger samt i de sociale nævn og beskæftigelsesankenævnene i perioden 2008-2012.

Figur 1. Afgørelser i de regionale statsforvaltninger samt i de sociale nævn og beskæftigelsesankenævnene i perioden 2008-2012 (Antal)



Note: Ankestyrelsen har oplyst, at antallet af afgørelser varierer i forhold til oplysningerne i ankestatistikken. Det skyldes bl.a. sager, som bortfalder på grund af overskredet klagefrist, forkert klageinstans, eller at den, som klager, trækker klagen tilbage. Antallet af afgørelser i 2012 var i følge ankestatistikken 32.066.

Kilde: Årsrapport for 2012 for de regionale statsforvaltninger.

Det fremgår af figur 1, at antallet af afgørelser i de regionale statsforvaltninger steg fra 198.721 til 229.246 i perioden 2008-2012. I samme periode steg antallet af afgørelser i de sociale nævn og i beskæftigelsesankenævnene fra 27.630 til 36.989. Antallet af afgørelser steg mest mellem 2008 og 2010, hvorefter antallet af afgørelser har været på omtrent samme niveau. I 2012 blev ca. 80 % af afgørelserne stadsfæstet, ca. 10 % blev ændret, og ca. 10 % blev hjemvist til fornyet sagsbehandling, fx på grund af manglende oplysninger i sagen. I perioden 2008-2012 steg antallet af verserende sager fra 9.485 til 16.473.

6. Økonomi- og Indenrigsministeriet nedsatte i februar 2012 en tværministeriel arbejdsgruppe, som skulle analysere statsforvaltningernes opgaver. Statsforvaltningerne havde ifølge ministeriet i flere år været udfordret af en faldende bevilling, samtidig med at sagernes antal og kompleksitet voksede. Derfor var der tendens til stigende sagsbehandlingstider på nogle af sagsområderne og forskelle i sagsbehandlingen på tværs af landet. I oktober 2012 fremlagde ministeriet sit udspil til en ny struktur for de regionale statsforvaltninger.

Regeringen, Enhedslisten og Liberal Alliance indgik på den baggrund i november 2012 en politisk aftale om en ny struktur for de regionale statsforvaltninger. Lovforslaget blev vedtaget i maj 2013 med ikrafttrædelse den 1. juli 2013. En økonomiaftale i juni 2013 indebar en bevillingsoverførsel til Socialministeriet på 118,7 mio. kr. i 2013 og 110,6 mio. kr. i 2014, i forbindelse med at opgaver fra de regionale statsforvaltnings social nævn og beskæftigelsesankenævn blev flyttet til Ankestyrelsen under Socialministeriet.

7. Formålet med at omstrukturere de regionale statsforvaltninger var at sikre en samlet og holdbar løsning, hvor borgerne bl.a. ville få kortere sagsbehandlingstider, samtidig med at den økonomiske udfordring på 93 mio. kr. ville blive imødekommet. Aftalen indeholdt en reform af klagestrukturen, som forligsparterne forventer vil være med til at styrke borgernes retssikkerhed og vil sikre en effektiv varetægelse af klagesager på det sociale område og på beskæftigelsesområdet. Med reformen blev der indført øget egenbetaling, som i Økonomi- og Indenrigsministeriets handlingsplan fra 2012 blev estimeret til at indbringe ca. 32 mio. kr. årligt, og som også ville betyde en reduktion i antallet af indkomne sager på Statsforvaltningens område. Endelig fremgår det af lovforslaget, at forligsparterne forventer at spare ca. 10,5 mio. kr. årligt som følge af regelforenklinger. Kommunerne er endvidere blevet pålagt at anvende et skema med relevante oplysninger om klagesagen, når de sender klagen til Ankestyrelsen.

Statsforvaltningens nye struktur og reformen af klagestrukturen

8. De 5 regionale statsforvaltnings opgaver er den 1. juli 2013 blevet samlet i én ny landsdækkende statsforvaltning. Statsforvaltningernes 5 tidligere hovedkontorer og 5 afdelingskontorer er blevet samlet i ét hovedkontor og 8 afdelinger. Bilag 1 viser en oversigt over omstruktureringen.

Antallet af årsværk er ændret fra 696 i de regionale statsforvaltninger til henholdsvis 480 i den nye statsforvaltning og 120 i Ankestyrelsens afdeling i Aalborg, når lovændringen er fuldt implementeret ved udgangen af 2016. Statsforvaltningen forventer, at antallet af afgjorte sager vil være ca. 180.000 i 2014, og Ankestyrelsen forventer i 2014 at afgøre ca. 32.500 sager på de tidligere nævnsområder.

9. Reformen af klagestrukturen har betydet, at Ankestyrelsen er den eneste klageinstans for kommunale afgørelser på det sociale område og på beskæftigelsesområdet. Før reformen den 1. juli 2013 behandlede Ankestyrelsen sager, som styrelsen vurderede var af principiel betydning, efter at sagerne først var blevet behandlet i de regionale statsforvaltnings sociale nævn eller beskæftigelsesankenævn. Efter reformen skal Ankestyrelsen udvælge sager af principiel betydning direkte blandt de ca. 32.500 sager, som styrelsen forventer at behandle i 2014. Sager af principiel betydning bliver derfor ikke som tidligere behandlet 2 gange, og dermed bliver det muligt at give kommunerne en hurtigere vejledning på baggrund af afgørelserne. I 2012 behandlede Ankestyrelsen i alt ca. 500 sager af principiel betydning.

Sagsbehandlingstider

10. Borgernes tilfredshed med statslige myndigheder afhænger bl.a. af myndighedernes sagsbehandlingstider. Lange sagsbehandlingstider kan have såvel økonomiske som store personlige omkostninger for borgerne. Myndighedernes mål for og opfølgning på sagsbehandlingstiderne giver grundlag for oplysning til borgerne om, hvornår de kan forvente svar på en henvendelse.

Lov om ændring af lov om regional statsforvaltning, lov om børns forsørgelse, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forskellige andre love som følge af ændret organisering af statsforvaltningerne (L157, 15. maj 2013).

Lov om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, lov om ansvar for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats og forskellige andre love (L 158, 14. maj 2013).

En sag af principiel betydning er en sag, hvis afgørelse kan tænkes at få betydning for andre lignende sager, fx en sag, der rejser uafklarede spørgsmål om fortolkning af loven.

Justitsministeriets cirkulæreskrivelse om mål for hurtig sagsbehandling m.v. (CIS nr. 73, 4. juni 1997).

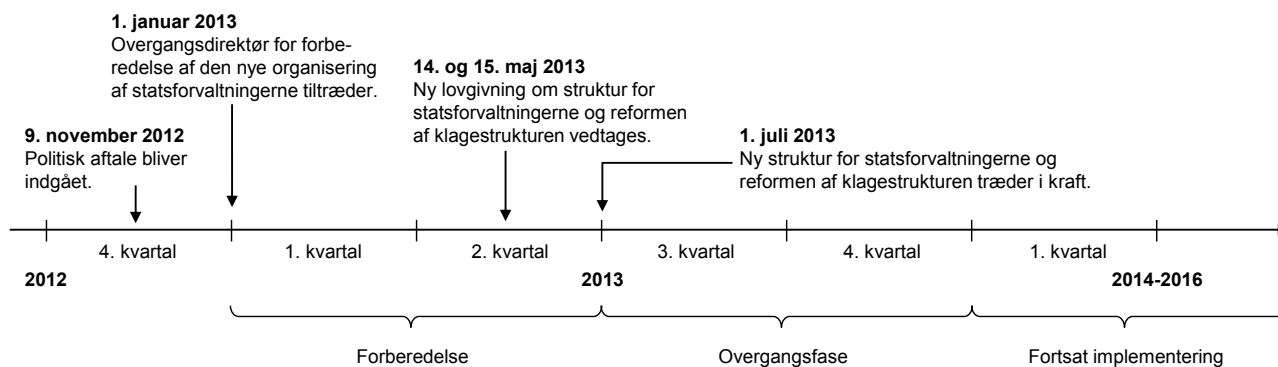
11. I lovgivningen på området er der ikke regler for sagsbehandlingstider, men offentlige myndigheder skal overholde god forvaltningsskik. Folketingets Ombudsmand har fastsat, at myndighederne skal besvare borgernes henvendelser inden for en rimelig tid. Om en sagsbehandlingstid er rimelig, afhænger af en konkret vurdering, hvor andre forhold end den tid, der medgår til egentlig sagsbehandling, også bliver taget i betragtning. Forhold, der kan påvirke sagsbehandlingstiden i Statsforvaltningen eller i Ankestyrelsen, er fx høring af parter, eller at Statsforvaltningen eller Ankestyrelsen indhenter udtalelser fra specialister.

12. Justitsministeriet har fastsat, at det også er et grundlæggende krav, at en myndighed skal træffe en afgørelse så hurtigt, som det er muligt og forsvarligt. Ministeriet har fremhævet, at mål om sagsbehandlingstider skal være forsvarlige og realistiske, herunder være et udtryk for tider, som er acceptable for borgerne.

1.3. Revisionskriterier, afgrænsning og metode

13. Beretningen er en opfølgning på beretning om statsamternes produktivitet og effektivitet. I denne beretning medtager vi ikke oplysninger om produktivitet, fordi en sammenligning ikke vil være retvisende på grund af omstruktureringen af området. Beretningen følger udviklingen i de gennemsnitlige sagsbehandlingstider før, under og umiddelbart efter omstruktureringen af de 5 regionale statsforvaltninger den 1. juli 2013. En direkte sammenligning af gennemsnitlige sagsbehandlingstider før og efter omstruktureringen af de regionale statsforvaltninger er ikke mulig på grund af forskelle i udregningen af gennemsnittet. Før omstruktureringen blev gennemsnittet udregnet på baggrund af et gennemsnit for hver af de 5 statsforvaltninger, hvor gennemsnittet efter omstruktureringen er udregnet direkte ud fra alle afgjorte sager. Figur 2 viser processen for etableringen af den nye struktur for statsforvaltningerne og reformen af klagestrukturen.

Figur 2. Processen for etableringen af den nye struktur for statsforvaltningerne og reformen af klagestrukturen



Kilde: Rigsrevisionen.

Overgangsdirektøren for forberedelsen af den nye organisering blev ansat som følge af finansloven for 2013, hvor der i en anmærkning blev indskrevet hjemmel til, at der kunne udpeges en direktør og oprettes en organisation, som kunne forestå implementeringen af lovgivningen i Statsforvaltningen.

Det fremgår af figur 2, at forberedelsen med at omstrukturere de 5 regionale statsforvaltninger og gennemføre reformen af klagestrukturen sker fra den 1. januar 2013 med ansættelse af en overgangsdirektør. Direktøren, den tilhørende overgangsledelse og en særlig implementeringsorganisation med deltagelse af departementet i Økonomi- og Indenrigsministeriet og Socialministeriet, statsforvaltningerne og Ankestyrelsen varetog forberedelsen, inden lovgivningen trådte i kraft den 1. juli 2013. Det fremgår også af figuren, at der var en overgangsfase frem til 1. januar 2014, bl.a. på grund af varslingsregler for flytning af medarbejdere. Den videre implementering af omstruktureringen, herunder Ankestyrelsens opbygning af afdelingen i Aalborg, forløber frem til udgangen af 2016.

14. De regionale statsforvaltninger varetog en række opgaver med bl.a. behandling af sager om separation og skilsmisse, forældremyndighed, børnebidrag, navneændringer, registreringsbeviser til EU-borgere og tilsyn med kommunerne. Lovgivningsmæssigt hører opgaverne til flere forskellige ministerier. Undersøgelsen omfatter sagsbehandlingstider for 5 typer af familiesager, der hører under Socialministeriet. Statsforvaltningen bruger ca. 61 % af tiden på de 5 typer af familiesager. Det er også sager, hvor sagsbehandlingstiden bl.a. kan have stor betydning for en forælders indtægtsgrundlag og barnets trivsel, fx hvis forældremyndigheden ikke er afklaret.

Vores undersøgelse omfatter også sagsbehandlingstider for klagesager på det sociale område og på beskæftigelsesområdet, dvs. sagsbehandlingstider for sager på de områder, som er flyttet fra de regionale statsforvaltninger under Økonomi- og Indenrigsministeriet til Ankestyrelsen under Socialministeriet. Lovmæssigt hører klagesagerne under Socialministeriet eller Beskæftigelsesministeriet.

Notatet til Statsrevisorerne, som vi afgav i 2011, handlede om sagsbehandlingstider til og med 2. kvartal 2011. I denne undersøgelse har vi medtaget sagsbehandlingstider fra 1. januar 2011 til og med 31. marts 2014.

15. Den gennemsnitlige sagsbehandling for klagesager inkluderer ikke den sagsbehandlingstid, som kommunerne har brugt på at behandle den sag, borgeren klager over. Dvs. at borgeren har oplevet en sagsbehandlingstid i kommunen, inden klagesagen bliver behandlet. Borgerens oplevede sagsbehandlingstid kan derfor være væsentligt længere end de tider, der er omtalt i denne beretning. Særligt kan borgeren opleve en øget sagsbehandlingstid, hvis en sag på grund af manglende oplysninger bliver hjemvist til kommunen til fornyet sagsbehandling. Boks 1 viser et eksempel på et sagsforløb både i en kommune og i Ankestyrelsen.

BOKS 1. EKSEMPEL PÅ BORGEROPLEVET SAGSBEHANDLINGSTID

Borger anker standsning af kontanthjælp

Den 11. april 2013 træffer kommunen afgørelse om at standse udbetaling af kontanthjælp og at opkræve allerede udbetalt kontanthjælp. Kommunen mener, at borgeren har arbejdet, samtidig med at hun modtog kontanthjælp. Borgeren er uenig i afgørelsen og klager til kommunen den 18. april 2013.

Den 26. juni 2013 sender kommunen sagen til Statsforvaltningen efter at have genvurderet og fastholdt afgørelsen. Sagen bliver oprettet i Ankestyrelsen den 13. september 2013, og samme dag udsender Ankestyrelsen et brev til borgeren om bekræftelse på modtagelsen af klagen sammen med en angivet sagsbehandlingstid på ca. 24 uger. Den 19. marts 2014 beder Ankestyrelsen kommunen om at fremsende manglende sagsakter, og den 20. marts 2014 meddeler Ankestyrelsen borgeren, at sagsbehandlingstiden vil blive forlænget med ca. 9 uger som følge af de manglende sagsakter. Den 31. marts 2014 stadfæster Ankestyrelsen kommunens afgørelse.

Den samlede sagsbehandlingstid i Ankestyrelsen var 40 uger. Hertil kommer de 10 uger, der gik, fra kommunen modtog borgerens klage, til klagen blev videresendt til Ankestyrelsen. Borgerens oplevede sagsbehandlingstid var derfor 50 uger.

Kilde: Ankestyrelsen.

De 5 typer familiesager er:

- børnebidragssager
- faderskabssager
- forældremyndigheds- og bopælsager
- samværsager
- separations- og skilsmisse-sager.

16. Omstruktureringen af de regionale statsforvaltninger er foretaget i henhold til den politiske aftale og den lovgivning, som efterfølgende er blevet vedtaget. Ændringerne skal være fuldt implementeret ved udgangen af 2016, hvorfor undersøgelsen ikke handler om konsekvenserne for den samlede reform, herunder de økonomiske konsekvenser. Målet om øget kvalitet i sagsbehandlingen som følge af omstruktureringen og reformen har ikke indgået i undersøgelsen.

17. Vi har holdt møder og gennemført interviews med Økonomi- og Indenrigsministeriet, Socialministeriet, Statsforvaltningen og Ankestyrelsen. Vi har endvidere gennemgået noter, redegørelser mv. fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, Socialministeriet, de tidligere regionale statsforvaltninger, Statsforvaltningen og Ankestyrelsen, herunder primært materiale om sagsbehandlingstider og tilhørende forklaringer, resultatkontrakter og statusnotater.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 2.

BOKS 2. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

18. Bilag 1 indeholder en oversigt over omstruktureringen af statsforvaltningerne. Bilag 2 indeholder en oversigt over de tidligere regionale statsforvaltningers sagsbehandlingstider for klagesager på det sociale område og på beskæftigelsesområdet. Bilag 3 indeholder resultatmål for gennemsnitlige sagsbehandlingstider for klagesager i de tidligere regionale statsforvaltninger. Bilag 4 viser eksempler på klagesager og sagsbehandlingstider i Ankestyrelsen. Bilag 5 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Sagsbehandlingstider for familiesager

Økonomi- og Indenrigsministeriet har – i betragtning af den forholdsvis korte periode fra vedtagelsen af lovændringen, til den blev gennemført – på tilfredsstillende vis forberedt omstruktureringen af de regionale statsforvaltninger under hensyntagen til sagsbehandlingstiderne.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for familiesagerne steg fra 2. kvartal til 3. kvartal 2013 som følge af bl.a. opsigelser fra medarbejdere og flytning af medarbejdernes opgaver. Statsforvaltningen prioriterede løbende sin indsats for at afhjælpe problemer med et stigende antal sager – specielt om børnebidrag – og nedprioriterede bl.a. faderskabssager i en periode. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Statsforvaltningen fortsat løbende vurderer, hvilke konsekvenser sagsbehandlingstiden har for borgerne, og målretter sin indsats, så de sager, der har de største konsekvenser for borgerne, får den højeste prioritet.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for børnebidragssager var 10,9 uger i 1. kvartal 2014. Rigsrevisionen konstaterer, at Statsforvaltningen fortsat kan arbejde på at nedbringe sagsbehandlingstiden. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for separations- og skilsmisssager var 6,9 uger i 1. kvartal 2014 og dermed lavere end resultatmålet på 9 uger. Økonomi- og Indenrigsministeriet bør i samarbejde med Socialministeriet overveje, om målet om 9 ugers gennemsnitlig sagsbehandlingstid i 2014 og 8 uger i 2015 for separations- og skilsmisssager er tilstrækkeligt ambitiøst.

Familiesager under forældreansvarsloven drejer sig typisk om tvistsager mellem forældre. Målet for Statsforvaltningen er at sikre barnets tarv bedst muligt. Afhængigheden af forældrenes medvirken i sagsforløbet gør det vanskeligt at opstille mål for gennemsnitlige sagsbehandlingstider. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Økonomi- og Indenrigsministeriet og Statsforvaltningen arbejder med at udvikle andre typer mål, som giver mere mening i styringsmæssig sammenhæng.

2.1. Forhold i forberedelsen, der kunne påvirke sagsbehandlingstiden

19. Vi har undersøgt, om Økonomi- og Indenrigsministeriet ved forberedelsen af omstruktureringen af statsforvaltningerne har handlet på forhold, som ellers kunne betyde, at borgerne oplevede længere gennemsnitlige sagsbehandlingstider i familiesager.

Opmærksomhed på at fastholde sagsbehandlingstiden

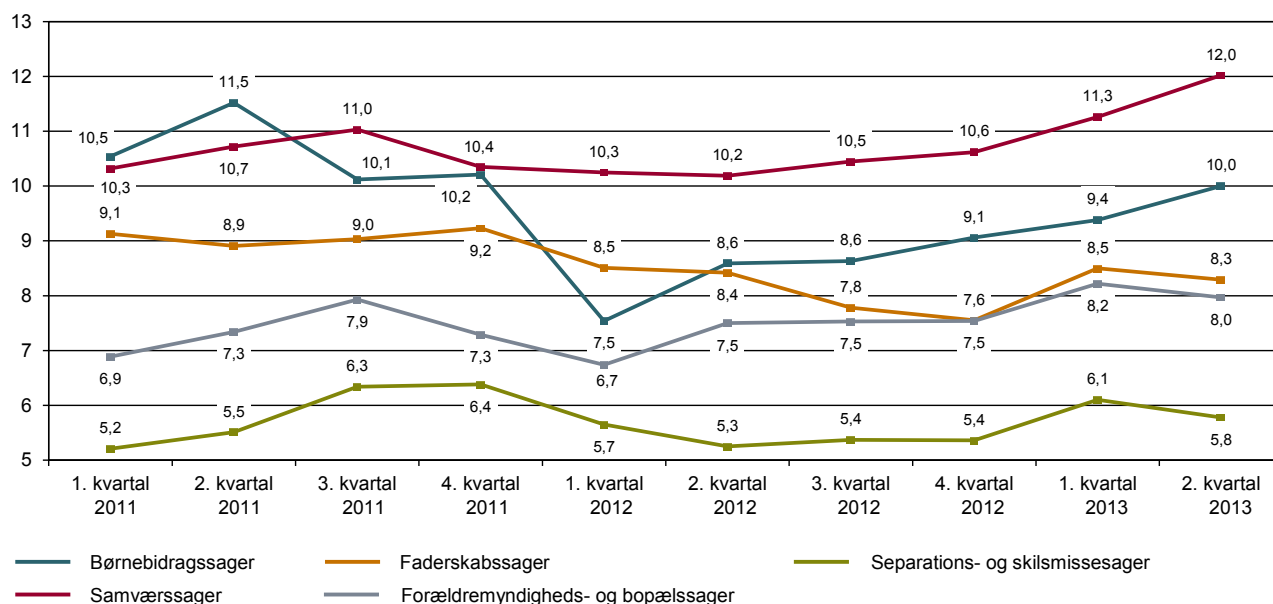
20. Som en del af den nye struktur for Statsforvaltningen skulle forvaltningen sammenlægge sagsområder, så opgavevaretagelsen inden for et sagsområde blev centraliseret. Antallet af årsværk blev samtidig ændret på de enkelte afdelinger, hvilket medførte, at nogle medarbejdere skulle flytte arbejdssted til andre landsdele.

Infocenter Bornholm har siden den 1. juli 2013 givet telefonisk vejledning til borgere inden for Statsforvaltningens områder.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har oplyst, at de organisatoriske rammer, fordeling af medarbejdere, formulering af personalepolitikker mv. var på plads den 1. juli 2013. Dette omfattede bl.a., at administrationen blev samlet i Aabenraa, at der blev oprettet et infocenter på Bornholm, og at kontoret i Ribe blev nedlagt. Ministeriet har oplyst, at den fysiske placering af medarbejdere ikke endeligt var på plads den 1. juli 2013. Medarbejdere, hvor ændringen var en væsentlig stillingsændring, skulle varsles med deres individuelle opsigelsesvarsel på op til 6 måneder. Alle medarbejdere var derfor først endeligt fysisk placeret den 1. januar 2014.

21. Af halvårsrapporten – der dækker perioden 1. januar 2013 - 30. juni 2013 – fra de regionale statsforvaltninger fremgår det, at omstruktureringen medførte en del opsigelser fra medarbejderne, ligesom mange medarbejdere valgte at skifte arbejdsområde for at blive i deres bopælsområde. Fx valgte nogle at blive sagsbehandler på familiesager i Statsforvaltningen, hvor de tidligere behandlede klagesager i et socialnævn eller beskæftigelsesankenævn. Overgangsledelsen var derfor allerede, inden lovgivningen trådte i kraft, nødt til at besætte en del vakante stillinger og gennemføre oplæring af medarbejdere, herunder nye medarbejdere og medarbejdere, som valgte at skifte arbejdsopgaver. Figur 3 viser udviklingen i sagsbehandlingstider for 5 typer af familiesager i perioden 1. januar 2011 - 30. juni 2013.

Figur 3. Udviklingen i sagsbehandlingstider for 5 typer af familiesager i perioden 1. januar 2011 - 30. juni 2013 (Antal uger)



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Det fremgår af figur 3, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de 5 typer af familiesager i det væsentligste har været uændret fra 1. kvartal 2011 til 2. kvartal 2013. Der var en svagt stigende sagsbehandlingstid i 3. og 4. kvartal 2012, og stigningen for børnebidragssager og samværssager fortsatte ind i 1. og 2. kvartal 2013. Sagsbehandlingstiden for børnebidragssager faldt fra 10,5 uger den 1. januar 2011 til 10,0 uger den 30. juni 2013, og faderskabssager faldt fra 9,1 uge til 8,3 uger i samme periode. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for samværssager steg fra 10,3 uger til 12,0 uger i perioden, forældremyndigheds- og bopælsager steg fra 6,9 uger til 8,0 uger, og separations- og skilsmisssager steg fra 5,2 uger til 5,8 uger.

Det fremgår også af figuren, at det største udsving i gennemsnitlig sagsbehandlingstid har været for børnebidragssager. Statsforvaltningen har oplyst, at der for børnebidragssager er sæsonudsving i ansøgninger, som påvirker den gennemsnitlige sagsbehandlingstid. Fx er der om foråret flere ansøgninger om bidrag som følge af konfirmationer.

Resultat

22. Undersøgelsen viser, at der i perioden 1. januar 2011 - 30. juni 2013 har været få udsving i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de 5 undersøgte typer af familiesager i Statsforvaltningen. Der har været en svag stigende tendens for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for børnebidragssager og samværssager i 1. og 2. kvartal 2013. Statsforvaltningen har ansat nyt personale og gennemført oplæring af bl.a. nye medarbejdere for at forebygge, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid skulle stige.

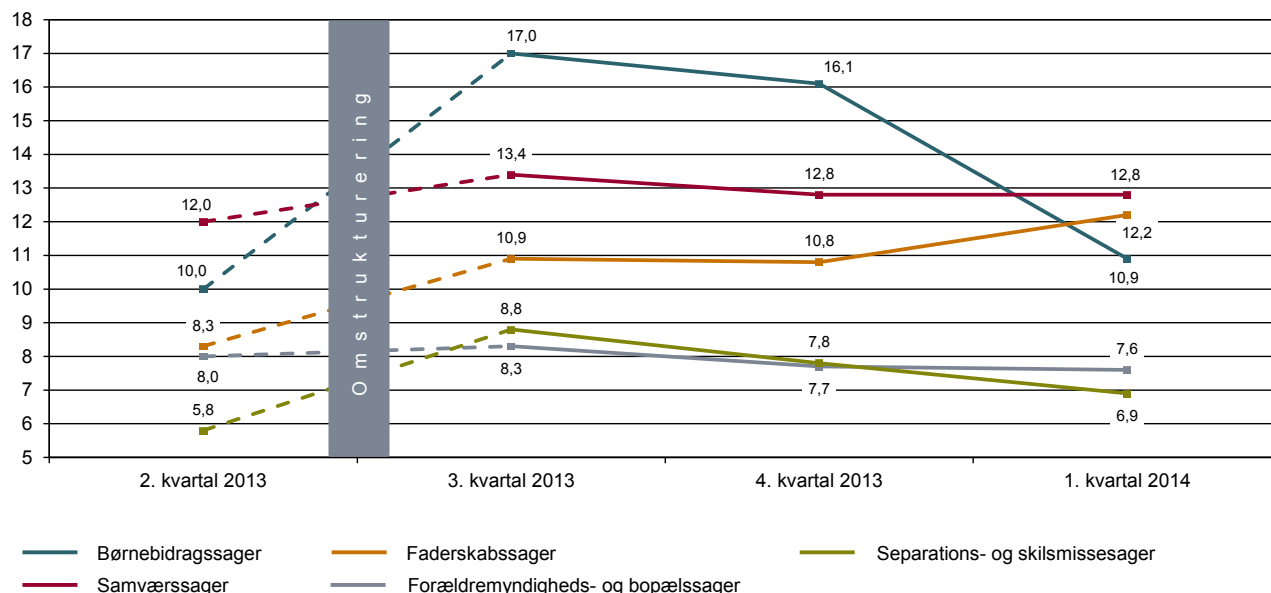
2.2. Udvikling i familiesagers sagsbehandlingstid efter den 1. juli 2013

23. Vi har undersøgt, om Økonomi- og Indenrigsministeriet og Statsforvaltningen har handlet for at undgå negativ påvirkning af sagsbehandlingstiderne for familiesager i overgangsfasen og frem til den 31. marts 2014. Vi har vurderet, at overgangsfasen er 2. halvår 2013, fordi medarbejderne først den 1. januar 2014 var endeligt fysisk placeret med deres nye arbejdsopgaver.

Længere sagsbehandlingstider

24. Økonomi- og Indenrigsministeriet og Statsforvaltningen har oplyst, at de har fulgt udviklingen i sagsbehandlingstiderne, fra lovgivningen trådte i kraft. Det primære formål var at identificere områder, hvor der kunne være udfordringer, som krævede handling. Figur 4 viser udviklingen i sagsbehandlingstiderne til den 31. marts 2014.

Figur 4. Udviklingen i sagsbehandlingstider for 5 typer af familiesager i 2. kvartal 2013 (før reformen) og i perioden 1. juli 2013 - 31. marts 2014 (efter reformen)
(Antal uger)



Note: Data før og efter omstruktureringen er ikke direkte sammenlignelige. Gennemsnittet før omstruktureringen er udregnet ud fra et gennemsnit i hver af de 5 regioner, mens gennemsnittet efter omstruktureringen er udregnet på baggrund af alle sager inden for den enkelte type af sager.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Det fremgår af figur 4, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for børnebidragsager har været faldende fra 17,0 uger til 10,9 uger i perioden 1. juli 2013 - 31. marts 2014. I samme periode har faderskabssager været stigende fra 10,9 uger til 12,2 uger. Separations- og skilsmisssager faldt fra 8,8 uger til 6,9 uger, mens forældremyndigheds- og bopælssager faldt fra 8,3 uger til 7,6 uger. Samværssager faldt også fra 13,4 uger til 12,8 uger i perioden.

Sammenholder vi de gennemsnitlige sagsbehandlingstider i 3. kvartal 2013 med de gennemsnitlige sagsbehandlingstider i 2. kvartal 2013, som også er vist i figur 3, fremgår det, at der er en tendens til, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for familiesager steg under omstruktureringen.

25. Statsforvaltningen har oplyst, at der ved omstruktureringen især har været udfordringer i sager om børnebidrag. Børnebidragssager blev den 1. juli 2013 samlet i Ringkøbing, og det viste sig vanskeligt at overflytte erfarne medarbejdere fra deres tidligere arbejdspladser til dette sagsområde. Det resulterede i, at ca. 80 % af de medarbejdere, der fremadrettet skulle være på området, var nye medarbejdere eller medarbejdere, som havde skiftet arbejdsopgaver og derfor havde brug for oplæring. Det betød også et ekstra træk på de relativt få erfarne medarbejdere på området.

Statsforvaltningerne gennemførte forskellige tiltag for at nedbringe antallet af verserende sager. Det omfattede oprettelsen af 4 indsats-team af erfarne medarbejdere fra andre områder, der hver fik til opgave at afslutte 500 ældre sager inden den 1. januar 2014. Et andet tiltag var, at alle tidligere medarbejdere fra bidragsområdet – uanset hvor de var placeret i Statsforvaltningen – fik udleveret 10 sager, som de skulle afslutte inden udgangen af oktober 2013.

Statsforvaltningen har oplyst, at det i 4. kvartal 2013 samlet set lykkedes at nedbringe antallet af verserende sager fra 9.000 til ca. 6.000.

26. Statsforvaltningen har oplyst, at forvaltningen har igangsat tiltag til at få afviklet et større antal møder, så borgernes ventetid bliver nedbragt. Der er bl.a. indkaldt til møder på lørdage, og der er indført faste mødeformer og fastlagt mødeskemaer for alle sagsbehandlere. I knap 60 % af Statsforvaltningens sager bliver det første møde nu afholdt inden for 35 dage. Målet er, at det skal ske for 70 % af sagerne.

27. Statsforvaltningen har oplyst, at det har været et strategisk valg at øge indsatsen på børnebidragssager frem for på faderskabssager. Faderskabssager har ifølge Statsforvaltningen som udgangspunkt ikke de samme umiddelbare konsekvenser for borgerne, hvis en afgørelse trækker ud, som en børnebidragssag, hvor fx en forælders indtægtsgrundlag og mulighed for at kunne betale de månedlige regninger er afhængig af afgørelsen.

Resultat

28. Undersøgelsen viser, at Statsforvaltningen har handlet på forhold som følge af omstruktureringen, der kunne medvirke til længere gennemsnitlige sagsbehandlingstider i overgangsfasen og videre frem til den 31. marts 2014. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for børnebidragssager var i 3. kvartal 2013 på 17,0 uger, og det har været det område, hvor der har været de største udfordringer. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for børnebidragssager var i 1. kvartal 2014 på 10,9 uger.

2.3. Udvikling i mål for familiesagers sagsbehandlingstid

29. Vi har undersøgt, hvilke resultatomål Økonomi- og Indenrigsministeriet i samarbejde med Socialministeriet, der er det ansvarlige ressortministerium, har opstillet for sagsbehandlingstider for familiesagerne.

Resultatomål frem til 2015

30. Økonomi- og Indenrigsministeriet og Statsforvaltningen oplyser i resultatkontrakten for 2014, at de vil tilstræbe korte sagsbehandlingstider. Derudover fremgår det af resultatkontrakten, at Statsforvaltningen har konkrete resultatomål for gennemsnitlige sagsbehandlingstider på udvalgte sagsområder. Det er sagsområder, der som udgangspunkt omfatter Statsforvaltningens hovedområder. I resultatkontrakten for 2014 er der resultatomål for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for børnebidragssager og for separations- og skilsmisssager. Der er ikke fastsat mål for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de andre typer af sager, som indgår i vores undersøgelse.

Resultatomålene for de gennemsnitlige sagsbehandlingstider er fastsat sammen med Socialministeriet. Statsforvaltningen oplyser i resultatkontrakten for 2014, at der i 2014 fortsat er fokus på at konsolidere omstruktureringen af statsforvaltningerne, men at sigtelinjerne for 2015 og frem indebærer gradvist kortere sagsbehandlingstider. Tabel 1 viser resultatomålene for 2014 og 2015.

Tabel 1. Resultatomål for sagsbehandlingstider for børnebidragssager og separations- og skilsmisssager

	2014	2015
Børnebidragssager	9 uger	9 uger
Separations- og skilsmisssager	9 uger	8 uger

Kilde: Statsforvaltningens resultatkontrakt for 2014.

Det fremgår af tabel 1, at Statsforvaltningen viderefører resultatomålet om 9 uger i gennemsnitlig sagsbehandlingstid i 2014 og 2015 for børnebidragssager. Resultatomålet var også 9 uger i 2013. Resultatomålet for separations- og skilsmisssager er nedsat fra 9 uger i 2014 til 8 uger i 2015.

31. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var 10,9 uger for børnebidragssager og 6,9 uger for separations- og skilsmisssager i 1. kvartal 2014. Statsforvaltningen har forklaret sagsbehandlingstiden med, at det er afgørelser på en række gamle sager, som har påvirket den gennemsnitlige sagsbehandlingstid. Derfor er målet for børnebidragssager i 2014 specificeret til udelukkende at omhandle sager, hvor ansøgningen er modtaget fra og med den 1. januar 2014. Statsforvaltningen har oplyst, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er 4,4 uger for bidragssager, der er modtaget fra og med den 1. januar 2014 og afsluttet i 1. kvartal 2014.

Forældreansvarsloven indeholder reglerne om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær. Et af lovens hovedprincipper er, at et barn har ret til 2 forældre. Dette grundlæggende princip betyder, at forældrene – også selv om de ikke lever sammen – har et fælles ansvar for barnet.

Andre typer af resultatmål

32. Økonomi- og Indenrigsministeriet og Statsforvaltningen har oplyst, at det for flere sager på familieområdet er vanskeligt at opstille meningsfulde mål om sagsbehandlingstider. Sager under forældreansvarsloven, som bl.a. omfatter sager om forældremyndighed, bopæl og samvær, er karakteriseret ved, at det er tvistsager mellem forældrene. Sagsforløb om fx samvær kan vare flere år, fordi sagen kan blive optaget på ny, hvis der opstår uenigheder mellem forældrene. I Statsforvaltningen vil sådanne sagsforløb blive anset for afgrænsede, enkeltstående forløb. For forældrene, som måske med måneders eller halve års mellemrum rejser nye sager, vil det kunne opleves som ét langt sammenhængende forløb, jf. eksempel i boks 3.

BOKS 3. EKSEMPEL PÅ EN SAG MED FLERE AFGRÆNSEDE, ENKELTSTÅENDE SAGSFORLØB

Far søger om samvær med barn

Forældrene til et barn født i 2006 flytter fra hinanden i 2010. Faren søger samvær med barnet i december 2010. På grund af vanskeligheder med at komme til de indkaldte møder i Statsforvaltningen bliver der først afholdt møde med begge forældre i marts 2011. På mødet kommer det frem, at faren har en straffesag, som ikke er afsluttet. Statsforvaltningen skal derfor indhente høring fra kriminalforsorg og fra farens læge samt indhente straffeattest. Statsforvaltningens handleplan for overvåget samvær bliver sendt til faren i maj 2011, som han skal acceptere, før den kan sættes i værk. I juni accepterer faren handleplanen, og overvåget samvær starter. *Statsforvaltningen afslutter sagen.*

I juli 2011 søger moren samværsaftalen ophævet, da faren er blevet varetægtsfængslet. *Statsforvaltningen ophæver samværsaftalen og afslutter sagen i oktober 2011.*

I september 2012 søger faren igen samvær med barnet. Ansøgningen bliver afslået, da der ingen ændring er i farens situation. Han er fortsat fængslet. *Statsforvaltningen afslutter sagen i oktober 2012.*

I januar 2013 søger faren samvær på ny, som *Statsforvaltningen afslutter med et afslag i marts 2013.* Faren klager derefter til Ankestyrelsen.

På grund af farens nye situation uden for fængslet anmodede Ankestyrelsen i februar 2014 om, at sagen bliver genoptaget i Statsforvaltningen. Statsforvaltningen skal nu indhente oplysninger fra kriminalforsorg, læge mv. Sagen er endnu ikke afsluttet i marts 2014.

Kilde: Statsforvaltningen.

33. Økonomi- og Indenrigsministeriet og Statsforvaltningen har oplyst, at de arbejder med andre typer af mål end gennemsnitlige sagsbehandlingstider på grund af familiesagernes karakter. Forældreansvarslovens grundprincipper indebærer, at det er med udgangspunkt i barnets tarv, at forvaltningen skal finde en løsning. Det betyder, at en løsning inden for en afgrænset tidsperiode ikke er et mål, som Statsforvaltningen kan styre efter. Der er i resultatkontrakten i stedet opstillet krav om, at Statsforvaltningen hurtigt skal indkalde til det første vejledningsmøde i de sager, hvor der er uenighed mellem forældrene. Dette krav skal sikre, at Statsforvaltningen hurtigt iværksætter sagsbehandlingen.

Som supplement til målet om en hurtig mødeindkaldelse er der også stillet krav om, at Statsforvaltningen finder en løsning mellem konfliktende parter i sager om barnets bopæl og forældremyndighed. Målet i resultatkontrakten er, at Statsforvaltningen i 70 % af sagerne, hvor der er uenighed mellem forældrene, skal afslutte sagen. Hvis forældrene ikke opnår enighed, bliver sagerne om bopæl og forældremyndigheden henvist til retsligt afgørelse, mens Statsforvaltningen afgør sager om samvær, herunder midlertidigt samvær.

Det fremgår af resultatkontrakten for 2014, at Økonomi- og Indenrigsministeriet og Statsforvaltningen planlægger, at der i resultatkontrakten for 2015 skal være et nyt resultatmål for sagernes liggetid i stedet for et resultatmål for sagernes sagsbehandlingstid. Statsforvaltningen vil udregne liggetid som antallet af endnu ikke afsluttede sager og alderen på disse.

Resultat

34. Undersøgelsen viser, at Statsforvaltningen har resultatmål for gennemsnitlig sagsbehandlingstid for børnebidragssager og separations- og skilsmissesager. På grund af familiesagernes karakter har Økonomi- og Indenrigsministeriet ikke fastsat resultatmål for samværssager og for forældremyndigheds- og bopælssager. Statsforvaltningen arbejder på at fastsætte andre typer af resultatmål, fx liggetid for sagerne.

Resultatmålet i 2014 er 9 uger for både børnebidragssager og separations- og skilsmissesager. Resultatmålet i 2014 gælder kun børnebidragssager, som er modtaget i 2014. For sager modtaget i 2014 er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 4,4 uger, mens den for alle børnebidragssager, dvs. også sager modtaget før den 1. januar 2014, er 10,9 uger. For separations- og skilsmissesager er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 6,9 uger den 30. marts 2014.

3. Sagsbehandlingstider for klagesager på det sociale område og på beskæftigelsesområdet

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for klagesager på det sociale område og på beskæftigelsesområdet steg frem mod reformen af klagestrukturen den 1. juli 2013, bl.a. som følge af mangel på kvalificeret arbejdskraft til at behandle klagesagerne. Rigsrevisionen konstaterer, at Økonomi- og Indenrigsministeriet og Socialministeriet løbende har koordineret forberedelsen af reformen, og at begge ministerier har gennemført en række relevante initiativer, som skulle afbøde eventuelle konsekvenser for borgerne, inden reformen trådte i kraft. Rigsrevisionen må dog konstatere, at Økonomi- og Indenrigsministeriet ikke fik nedbragt antallet af verserende sager i væsentligt omfang før overdragelsen af sagerne til Ankestyrelsen.

Socialministeriet og Ankestyrelsen har – efter at de har overtaget klagesagerne – gennemført en række tiltag til at modvirke yderligere forlængelse af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid. Initiativerne i både forberedelsesfasen og efter overtagelsen af sagerne har imidlertid ikke været tilstrækkelige. Rigsrevisionen finder ikke, at opgaven med at rekruttere arbejdskraft er løst tilfredsstillende, men konstaterer samtidig, at Ankestyrelsen først havde bevillingsmæssig hjemmel til at ansætte medarbejdere til området den 1. juli 2013. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er således steget betydeligt og var den 31. marts 2014 steget til 34,4 uger for sager under beskæftigelseslovgivningen, 36,4 uger for sager under lovgivningen vedrørende børn og familier og 42,7 uger for sager under lovgivningen om sociale forhold.

Økonomi- og Indenrigsministeriet havde i 2004 fastsat et resultatmål på 13 ugers gennemsnitlig sagsbehandlingstid for klagesager i de sociale nævn og i beskæftigelsesankenævnene. Ministeriet satte højere mål for de enkelte statsforvaltninger i perioden 2011 - 30. juni 2013, da Økonomi- og Indenrigsministeriet forventede en faldende produktivitet op til, at reformen trådte i kraft. Resultatmålene for statsforvaltningerne blev i 1. halvår 2013 med en enkelt undtagelse fastsat til mellem 15 og 22 uger. Socialministeriet har efter at have overtaget klagesagerne den 1. juli 2013 fastsat resultatmålet til 26 uger i 2014 faldende til 19 uger i 2016.

Rigsrevisionen konstaterer, at de nuværende fastsatte mål er væsentligt over det tidligere resultatmål på 13 uger, som ifølge Økonomi- og Indenrigsministeriet fortsat er et realistisk langsigtet mål, der svarer til det, som Statsrevisorerne tidligere er blevet stillet i udsigt. Det skal bemærkes, at et af hovedformålene med reformen af ankesystemet er, at der skal være kortere sagsbehandlingstider.

3.1. Tilrettelæggelse af Ankestyrelsens overtagelse af klagesager

35. Vi har undersøgt, hvordan statsforvaltningerne har forberedt overdragelsen af klagesager på det sociale område og på beskæftigelsesområdet, og hvordan sagsbehandlingstiderne har udviklet sig frem til den 1. juli 2013. Vi har også undersøgt, hvilke resultatmål statsforvaltningerne har haft for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid.

De regionale statsforvaltnings forberedelse af overdragelsen af klagesager

36. Økonomi- og Indenrigsministeriet har oplyst, at Ankestyrelsen hver måned fra den 1. januar 2013 til den 1. juli 2013 fik statusrapporter om udviklingen i sagsbehandlingstider, antal verserende sager, antal afgørelser mv. Formålet var at forberede Ankestyrelsen på de sager, som styrelsen skulle overtage, herunder orientere om produktiviteten. Ministeriet har også oplyst, at der i januar, marts, august og december 2013 blev holdt statusmøder med deltagelse af forligspartierne, Ankestyrelsen og overgangsledelsen for Statsforvaltningen. På møderne blev der redegjort for den fremtidige organisering, justering af årsværk og opgavefordeling, og der blev givet status på implementeringen, udviklingen i sagsbehandlingstiderne, afviklingen af de verserende sager fra statsforvaltningerne, ansættelser og fratrædelser samt orienteret om disse forholds påvirkning på sagsbehandlingstiden.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har oplyst, at den overordnede tilgang til håndtering af situationen ved indgangen til 2013 var at forberede en driftssikker overgang til den nye struktur, så denne i videst muligt omfang var klar den 1. juli 2013. Et solidt grundlag skulle bl.a. sikre, at Ankestyrelsen kunne realisere lavere sagsbehandlingstider. En anden overordnet tilgang var at opretholde produktionen frem mod den 1. juli 2013. Økonomi- og Indenrigsministeriet har også oplyst, at ministeriet har ydet en indsats for at forberede Ankestyrelsens overtagelse af klagesagerne inden for de gældende rammer ved at:

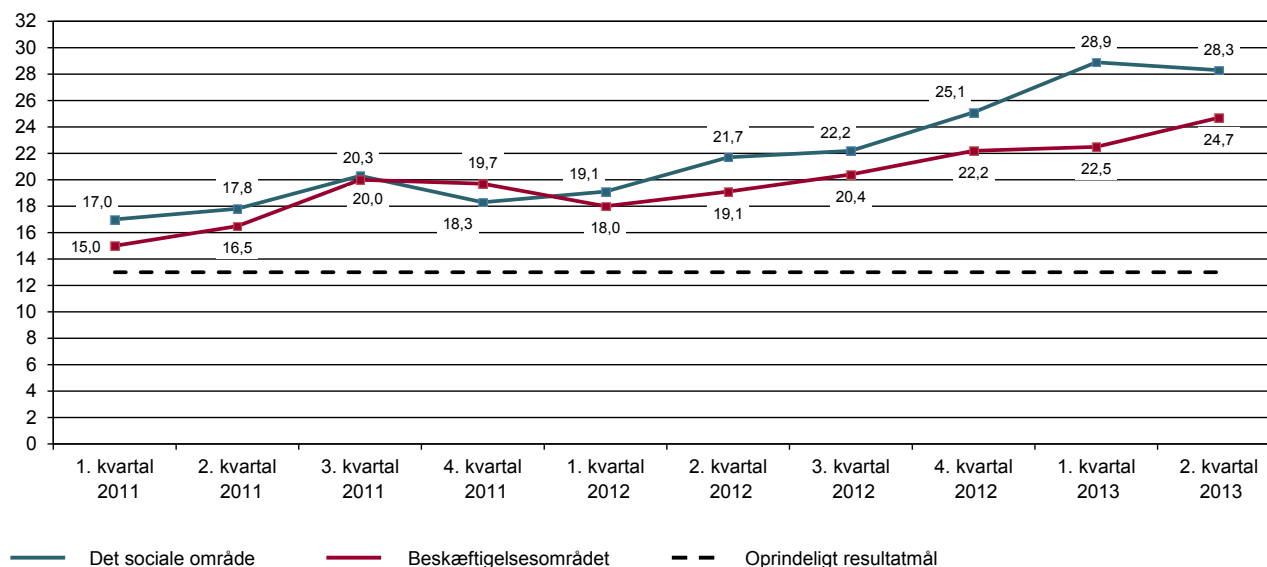
- Oprette en arbejdsgruppe og iværksætte en række møder mellem Økonomi- og Indenrigsministeriet, Socialministeriet, statsforvaltningerne, overgangsledelsen og Ankestyrelsen.
- Iværksætte merarbejdsprojekter for ca. 3 mio. kr. og aktivere medarbejderes rådighedsforpligtelse.
- Afrapportere månedligt til Ankestyrelsen om bl.a. produktionen i 1. halvår 2013.
- Genbesætte fratrådte stillinger på nævnsområdet i henhold til den fremtidige fysiske placering af Ankestyrelsens afdelinger.
- Indgå aftale med Ankestyrelsen om de overførte nævnsmedarbejdere, så disse fysisk blev siddende i Statsforvaltningen i 2. halvår 2013, mens varslingsperioden for dem, der skulle flytte arbejdssted, udløb. Dermed havde Ankestyrelsen tid til at få de fysiske rammer til de fremtidige medarbejdere på plads.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har også oplyst, at statsforvaltningerne fortsat ved indgangen til 2013 havde den oprindelige udfordring med stigende sagsbehandlingstider på nævnsområdet, som reformen skulle løse. Først med implementeringen af reformen af klagestrukturen ville der være grundlag for at understøtte effektive og optimale arbejdsgange. Derudover havde statsforvaltningerne udfordringer som følge af arbejdet med at forberede og implementere reformen, samtidig med at der forventeligt var flere opsigelser fra medarbejdere end tidligere. Det var imidlertid ikke muligt lovgivningsmæssigt at iværksætte mere strukturelle tiltag, før loven var vedtaget og trådt i kraft. Den eksisterende struktur gjorde det fx ikke muligt at flytte sager mellem statsforvaltningerne og organisere sig i fx specialistkontorer på bestemte lokaliteter på tværs af statsforvaltninger.

Sagsbehandlingstider for klagesager frem til den 30. juni 2013

37. Det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium oplyste til notatet til Statsrevisorerne fra oktober 2011 om opfølgning på beretning om statsamternes produktivitet og effektivitet, at ministeriet forventede, at de regionale statsforvaltninger kunne imødekomme en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 13 uger i 2. kvartal 2012. Figur 5 viser udviklingen i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på det sociale område og på beskæftigelsesområdet i perioden 1. januar 2011 - 30. juni 2013 i de tidligere regionale statsforvaltninger.

Figur 5. Gennemsnitlige sagsbehandlingstider på det sociale område og på beskæftigelsesområdet i de tidligere regionale statsforvaltninger i perioden 1. januar 2011 - 30. juni 2013 (Antal uger)



Kilde: Ankestyrelsen.

Der fremgår af figur 5, at de gennemsnitlige sagsbehandlingstider fra 1. kvartal 2011 er steget frem til 2. kvartal 2013. For det sociale område er der en stigning på ca. 11 uger fra 17,0 uger til 28,3 uger. For beskæftigelsesområdet er der en stigning på knap 10 uger fra 15,0 uger til 24,7 uger. Økonomi- og Indenrigsministeriet har oplyst, at forventningen om reformen i perioden op til vedtagelsen gav usikkerhed blandt medarbejderne om deres fremtidige arbejdsopgaver og arbejdssted, hvilket påvirkede sagsbehandlingen. Ministeriet oplyser også, at de regionale statsforvaltninger i perioden 2008-2012 forbedrede produktiviteten, hvor antallet af sager også steg i perioden 2008-2010, men at det ikke var tilstrækkeligt til at skabe balance mellem antallet af sager og de tilgængelige resurser.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid indeholdt store regionale variationer. Det sociale nævsn i Statsforvaltningen Midtjylland lå som den eneste i 2012 under det overordnede resultatmål på 13 uger. Bilag 2 viser sagsbehandlingstiderne for hver af de tidligere 5 regionale statsforvaltninger på det sociale område og på beskæftigelsesområdet.

38. Økonomi- og Indenrigsministeriet og Statsforvaltningen har oplyst, at sagsbehandlingstiderne i 2012 og i 1. halvår 2013 steg, primært på grund af mangel på medarbejdere. Som følge af den politiske aftale, hvor Ankestyrelsen skulle placere klagesagerne i Aalborg eller København, indløb der opsigelser fra medarbejdere, der ikke havde mulighed for eller ønske om at flytte med deres arbejdsopgaver.

For at understøtte den fremtidige sagsbehandling bedst muligt besatte overgangsledelsen i Statsforvaltningen løbende og efter aftale med Ankestyrelsen en del af de ledige stillinger i Aalborg og i København efter, hvor medarbejderne fra den 1. juli 2013 skulle løse opgaven. Socialministeriet har oplyst, at stillingerne i vidt omfang blev besat med medarbejdere, som ikke havde erfaring med klagesager, men i stedet havde erfaring fra statsforvaltningerne, fx sager på familieområdet. Socialministeriet har også oplyst, at medarbejderne i marts 2014 er endeligt fysisk samlet i Aalborg, og at ministeriet forventer, at medarbejderne også i København er endeligt fysisk placeret i juli 2014.

39. Statsforvaltningen har oplyst, at de 5 regionale statsforvaltninger igangsatte et merarbejdsprojekt om klagesager i 1. halvår 2013 for bl.a. at nedbringe det verserende antal sager mest muligt, inden de blev overdraget til Ankestyrelsen. Fra januar 2013 til udgangen af maj 2013 blev der afsluttet ca. 600 sager. Det svarer til knap 4 % af de 16.780 sager, som de sociale nævn og de regionale beskæftigelsesankenævn afgjorde i 1. halvår 2013.

Resultatmål for klagesager

40. Rigsrevisionen konstaterede i notatet til Statsrevisorerne fra oktober 2011 om opfølgning på beretning om statsamternes produktivitet og effektivitet, at udviklingen i statsforvaltningernes gennemsnitlige sagsbehandlingstider nu var på vej til at overholde de aftalte resultatmål, der blev fastsat for de enkelte statsforvaltninger. De lå i 1. halvår 2013 mellem 15 og 22 uger, bortset fra det sociale nævn i Statsforvaltningen Hovedstaden, hvor resultatmålet for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var sat til 30 uger. Bilag 3 viser resultatmålene for de regionale statsforvaltninger fra 2011 til 1. juli 2013 for de sociale nævn og beskæftigelsesnævne.

41. Vores undersøgelse viser, at Økonomi- og Indenrigsministeriet og de regionale statsforvaltninger sænkede ambitionen for resultatmålene fra 2011 til 1. juli 2013 på både det sociale område og på beskæftigelsesområdet:

- Statsforvaltningerne Midtjylland og Nordjylland fik i 2011 forskellige resultatmål på både det sociale område og på beskæftigelsesområdet, så de ikke længere skulle opfylde det hidtidige resultatmål på 13 uger.
- Statsforvaltningen Hovedstaden, som for det sociale nævn i 2011 havde et resultatmål på 13 uger, havde i 1. halvår 2013 et resultatmål på 30 uger.
- I 1. halvår 2013 var der ingen af de 5 regionale statsforvaltninger, som havde resultatmål om gennemsnitlige sagsbehandlingstider på 13 uger.

Statsforvaltningen Midtjylland var den eneste af de 5 statsforvaltninger, hvor der skete et fald i resultatmålene fra 2011 til 1. juli 2013. Resultatmålene var i 2013 henholdsvis 15 uger og 21 uger for det sociale nævn og beskæftigelsesankenævnet og derved stadig højere end 13 uger. Økonomi- og Indenrigsministeriet har oplyst, at der blev opstillet mål i resultatkontrakten om, at antallet af behandlede sager i 1. halvår 2013 skulle være på samme niveau som året før. Ministeriet har oplyst, at situationen i statsforvaltningerne ved indgangen til 2013 ikke gjorde det realistisk at nå en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 13 uger i løbet af 1. halvår 2013. Med omstruktureringen af statsforvaltningerne og reformen af klagestrukturen vil der være etableret en struktur, der muliggør kortere sagsbehandlingstider.

Statsforvaltningen Hovedstaden havde i 1. halvår 2013 et resultatmål på 30 uger som følge af, at forvaltningen fik overdraget sagsbehandlingen på en række sager fra Statsforvaltningen Midtjylland. Det medførte stigende gennemsnitlige sagsbehandlingstider i Statsforvaltningen Hovedstaden. Overdragelsen var en undtagelse og en delegation af myndighedsudøvelse, der var aftalt mellem de 2 statsforvaltninger uden bemærkninger fra Socialministeriet og Beskæftigelsesministeriet, som var de ministerier, klagesagerne hørte under.

FUNA (fusion mellem nævn og Ankestyrelsen) var Ankestyrelsens interne projektorganisation, som blev etableret for at forberede fusionsprocessen. FUNA var underlagt en løbende afrapportering til koncerndirektionen.

Ankestyrelsens forberedelse af overtagelsen af klagesager

42. Ankestyrelsen etablerede i februar 2013 en intern projektorganisation – FUNA (fusion mellem nævn og Ankestyrelsen) – som havde til formål at udarbejde en projektplan med konkrete projekter målrettet den forestående overtagelse. Der blev i alt planlagt 29 konkrete projekter, herunder projekter om personaleprocessen, ændring af lovgivning og oprettelse af ny journalplan.

43. Socialministeriet og Ankestyrelsen har oplyst, at de største udfordringer ved overtagelsen af de ca. 17.000 verserende sager var at overføre sagerne til Ankestyrelsens it-system, at der var en betydelig andel af gamle sager, og at en del af medarbejderne fra de regionale statsforvaltninger valgte ikke at flytte med til Ankestyrelsen. Socialministeriet og Ankestyrelsen har bl.a. peget på følgende ved udfordringerne:

- På grund af forskelle mellem it-systemet i Ankestyrelsen og i de regionale statsforvaltninger var Ankestyrelsen nødt til manuelt at oprette de sager, som de overtog. Flere af sagerne var papirbaserede, og Ankestyrelsen har oplyst, at det tog 3 måneder at oprette alle sager i styrelsens it-system.
- 35 % af sagerne, som Ankestyrelsen overtog, var 6 måneder gamle eller mere, og 1 % af sagerne var mere end 1 år gamle.
- Medarbejdere fra 5 regionale arbejdspladser skulle skifte arbejdsplads til 2 afdelinger i Ankestyrelsen, henholdsvis i Aalborg og i København. 187 medarbejdere valgte at skifte arbejdsplads, og 27 medarbejdere valgte at begære sig opsagt. Den 1. januar 2014 var der 160 medarbejdere.

44. Ankestyrelsen måtte i efteråret 2013 opretholde de tidligere arbejdspladser i nævnene i Nykøbing Falster, Aabenraa og Ringkøbing på grund af de varslingsregler, der gælder for offentligt ansatte. Socialministeriet har oplyst, at det derfor ikke var muligt fuldt ud at implementere den nye organisation før den 1. januar 2014. Socialministeriet har også oplyst, at ministeriet først overtog myndighedsopgaven og medarbejderne den 1. juli 2013 samtidig med lovændringen. Ankestyrelsen fik først i ugen op til den 1. juli 2013 indsigt i de enkelte sager og i, hvilke medarbejdere og kompetencer der fulgte med fra de regionale statsforvaltninger.

45. Ankestyrelsen har oplyst, at der i FUNA blev udarbejdet en række projekter målrettet medarbejdere, der ikke var bosiddende i København eller Aalborg, for at imødekomme udfordringerne ved rokering af medarbejdere. Der blev bl.a. arrangeret busture for medarbejdere til Aalborg for at møde eventuelle fremtidige chefer og kolleger.

Et andet initiativ var, at medarbejderne fik mulighed for at få 2 faste hjemmearbejdsdage om ugen. Ankestyrelsen har oplyst, at det hovedsageligt er medarbejdere fra Sjælland og Lolland-Falster, der har benyttet denne ordning, da deres arbejdsplads blev flyttet til København.

Resultat

46. Undersøgelsen viser, at Økonomi- og Indenrigsministeriet i forberedelsen af overdragelsen af klagesagerne hver måned gav Ankestyrelsen en status på udviklingen i sagsbehandlingstider, antal verserende sager, antal afgørelser mv. i de regionale statsforvaltninger.

Både Socialministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet igangsatte en række initiativer, som skulle afhjælpe forventede udfordringer som følge af reformen. Statsforvaltningerne tog bl.a. konkrete initiativer til at forberede overdragelsen af klagesagerne til Ankestyrelsen. Det indebar bl.a., at den samlede sagsmængde blev reduceret med ca. 600 ud af de 16.780 klagesager, som statsforvaltningerne afgjorde i 1. halvår 2013.

For de sociale nævn steg den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ca. 11 uger i perioden 1. januar 2011 - 30. juni 2013. For beskæftigelsesankenævnene steg den gennemsnitlige sagsbehandlingstid knap 10 uger i samme periode. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2. kvartal 2013 var 28,3 uger på det sociale område og 24,7 uger på beskæftigelsesområdet. Da Ankestyrelsen overtog klagesagerne den 1. juli 2013, var 35 % af sagerne 6 måneder gamle eller mere, og 1 % af sagerne var mere end 1 år gamle.

Undersøgelsen viser, at Økonomi- og Indenrigsministeriet og de regionale statsforvaltninger sænkede ambitionen for resultatmålene fra 2011 frem til reformen den 1. juli 2013. Der var i 1. halvår 2013 ingen regional statsforvaltning, som levede op til et overordnet resultatmål på 13 uger.

Undersøgelsen viser også, at Ankestyrelsen planlagde flere projekter, fx om personaleprocesser. En af de største udfordringer for Ankestyrelsen var at sikre, at så mange medarbejdere som muligt valgte at flytte med opgaverne til Aalborg og København. Der var først fra den 1. juli 2013, da loven trådte i kraft, bevillingsmæssig hjemmel til at ansætte nye medarbejdere. Ankestyrelsen fik først i ugen op til den 1. juli 2013 indsigt i, hvilke medarbejdere og kompetencer der fulgte med fra de regionale statsforvaltninger. Det lykkedes først Ankestyrelsen at få samlet medarbejderne i afdelingen i Aalborg i marts 2014, og styrelsen forventer at få samlet medarbejderne i København i juli 2014. I Aalborg har det desuden været et problem at rekruttere kvalificeret arbejdskraft, ligesom nye medarbejdere, der skiftede arbejdsområde, skulle oplæres til sagsbehandling på et nyt fagområde.

3.2. Ankestyrelsens sagsbehandlingstider og resultatmål

47. Vi har undersøgt udviklingen i de gennemsnitlige sagsbehandlingstider og resultatmålene på det sociale område og på beskæftigelsesområdet i Ankestyrelsen, efter styrelsen overtog klagesagerne.

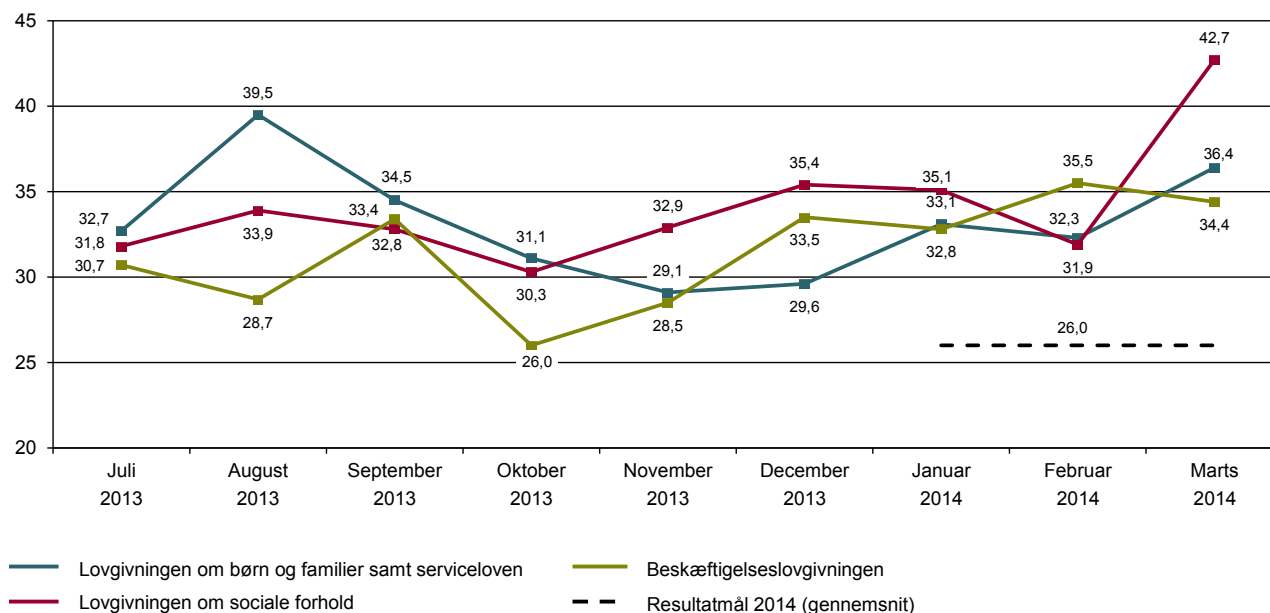
Sagsbehandlingstider efter Ankestyrelsens overtagelse

48. Ankestyrelsen overtog den 1. juli 2013 ca. 17.000 verserende sager og har således haft myndighedsansvaret for sagerne i mindre end 1 år. Ankestyrelsen overtog sagsområder, hvor der havde været stigende gennemsnitlige sagsbehandlingstider frem til overtagelsesdagen. Ankestyrelsen havde sat som mål, at alle verserende sager skulle være flyttet til Ankestyrelsens journalsystem inden udgangen af august 2013. Ankestyrelsen har oplyst, at sagerne var oprettet den 20. september 2013, hvorefter alle sager – både sager, der er overtaget fra statsforvaltningerne, og nye sager, der er indkommet efter den 1. juli 2013 – indgår i opgørelser og statistikker.

49. Ankestyrelsen har oplyst, at styrelsen fremadrettet ikke opgør den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på det sociale område og på beskæftigelsesområdet, jf. den tidligere organisering i de regionale statsforvaltninger. Ankestyrelsen opgør den gennemsnitlige sagsbehandlingstid efter lovområderne og den nye specialisering og ansvarsfordeling, som Ankestyrelsen er organiseret ud fra.

Figur 6 viser udviklingen i de gennemsnitlige sagsbehandlingstider i perioden 1. juli 2013 - 31. marts 2014 efter Ankestyrelsens nye opdeling.

Figur 6. Udviklingen i de gennemsnitlige sagsbehandlingstider i perioden 1. juli 2013 - 31. marts 2014 (Antal uger)



Note: Det er ikke muligt at sammenligne data direkte med den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i de regionale statsforvaltninger på grund af forskellige opdelinger af de lovgivningsmæssige områder. Gennemsnittet i de tidligere nævn er udregnet ud fra gennemsnittet i hvert regionalt nævn og således ikke direkte på baggrund af den samlede sagsmængde.

Kilde: Ankestyrelsen.

Det fremgår af figur 6, at de gennemsnitlige sagsbehandlingstider steg for alle 3 typer af sager i perioden 1. juli 2013 - 31. marts 2014. De gennemsnitlige sagsbehandlingstider den 31. marts 2014 var mellem 34,4 og 42,7 uger. Sagsbehandlingstiden for klagesager under lovgivningen om sociale forhold har haft den største stigning. Det fremgår også af figuren, at der er stor variation i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på de enkelte områder, og at der i perioden var betydelige udsving i sagsbehandlingstiderne. Bilag 4 viser eksempler på klagesager og sagsbehandlingstider i Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen har oplyst, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er påvirket af alderen på de sager, som styrelsen har overtaget fra de regionale statsforvaltninger. Ankestyrelsen har også oplyst, at 36 % af de verserende sager den 31. marts 2014 er 6 måneder gamle eller mere.

Ankestyrelsen har oplyst, at knap 7 % af sagerne er 1 år gamle eller mere den 31. marts 2014. Andelen af ældre sager er således steget, efter at Ankestyrelsen har overtaget sagerne den 1. juli 2013.

Ifølge resultatkontrakten for 2014 mellem Ankestyrelsen og Socialministeriet skal afviklingen af sager fra de regionale statsforvaltninger være afsluttet inden den 1. juli 2014. Ankestyrelsen har oplyst, at styrelsen prioriterer afvikling af de ældste sager først.

50. Socialministeriet og Ankestyrelsen fastsatte ikke resultatmål for gennemsnitlige sagsbehandlingstider i resultatkontrakten for 2. halvår 2013. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet har vurderet, at det ikke var muligt at opstille realistiske mål, da Ankestyrelsen lige havde overtaget sagerne og derfor ikke havde kendskab nok til sagerne for at kunne fastsætte et mål.

I resultatkontrakten for 2014 er resultatmålet i 2014 fastsat til 26 uger, som er et gennemsnit for hele 2014.

51. Vi har bedt Ankestyrelsen om at opgøre den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på det sociale område og på beskæftigelsesområdet svarende til den tidligere opgørelse fra statsforvaltningerne. Opgørelsen viser, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i perioden 1. juli 2013 - 31. marts 2014 er steget til 34,0 uger på det sociale område og 41,7 uger på beskæftigelsesområdet. Det er samme niveau som i Ankestyrelsens opgørelse efter den nye organisering.

Ankestyrelsens initiativer

52. Foruden de 110,6 mio. kr., som Socialministeriet fik bevilget i økonomiaftalen for 2013, i forbindelse med at opgaverne blev flyttet fra statsforvaltningerne til Ankestyrelsen, bevilgede ministeriet samlet 55,3 mio. kr. til Ankestyrelsen i perioden 2013-2015 til implementeringsomkostninger. Heraf er 19,5 mio. kr. til en taskforce, som skulle afvikle de ældste sager. Taskorcen havde afsluttet 3.036 sager den 28. februar 2014.

En taskforce er en midlertidig, sammensat gruppe, der skal løse et fælles problem eller varetage en opgave.

Ankestyrelsen besluttede at forlænge taskorcen og udvide den med yderligere et team på beskæftigelsesområdet. Ankestyrelsen har oplyst, at taskorcen fortsætter resten af 2014, hvorefter styrelsen vil tage stilling til, om en yderligere indsats er nødvendig. Boks 4 viser andre taskforces, som Ankestyrelsen oprettede.

BOKS 4. ANKESTYRELSENS ANDRE TASKFORCES

- I perioden 18. november - 20. december 2013 fik 5 sagsbehandlere og et antal studentermedhjælpere til opgave at afvikle et antal af de ældste sager om forældres ret til samvær med anbragte børn. Denne taskforce afsluttede 129 sager.
- I perioden 2. december - 20. december 2013 fik 2 team i henholdsvis Aalborg og København med hver 10 sagsbehandlere og et antal studentermedhjælpere til opgave at nedbringe ventetiden ved oprettelse af sager i Ankestyrelsens journalsystem. Når en sag blev oprettet, blev modtagelsesdatoen i det tidligere ankenævn registreret. Taskorcen med de 2 team oprettede i perioden 4.500 sager.

Medarbejdere, som blev overflyttet til Ankestyrelsen

53. Ankestyrelsen har oplyst, at 187 medarbejdere den 1. juli 2013 blev overflyttet fra de tidligere statsforvaltninger til Ankestyrelsen:

- 90 medarbejdere blev overflyttet til afdelingen i København, heraf valgte 3 at begære sig opsagt.
- 97 medarbejdere blev overflyttet til afdelingen i Aalborg, heraf valgte 24 at begære sig opsagt.

Derudover var der en række medarbejdere, som i varslingsperioden fandt andet arbejde. Ankestyrelsen har også oplyst, at 41 af de 187 overflyttede medarbejdere ikke tidligere havde løst opgaver på det sociale område og på beskæftigelsesområdet eller havde meget specialiseret kompetencer og derfor havde behov for oplæring i deres nye sagsområde. Den primære oplæring af nye medarbejdere foregår ved sidemandsoplæring. Erfarne medarbejdere har været udfordret af at skulle nedbringe antallet af sager, samtidig med at de skulle oplære nye medarbejdere. Ankestyrelsen har oplyst, at styrelsen har gennemført 4 ansættelsesrunder siden maj 2013, men at det har været en udfordring at ansætte tilstrækkeligt personale i Aalborg, hvor der – jf. den politiske aftale – skal være 120 årsværk ved udgangen af 2016.

Nye resultatmål for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid

54. I resultatkontrakten for 2013 mellem Økonomi- og Indenrigsministeriet og statsforvaltningerne fremgår det, at det langsigtede mål om en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 13 uger vil indgå som en langsigtet målsætning for den nye klagestruktur.

55. I Ankestyrelsens resultatkontrakt for 2014 er målet for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på de tidligere nævnsområder 26 uger i 2014. I 2015 er målet 22 uger, og i 2016 og 2017 er målet 19 uger. Ankestyrelsen har oplyst, at det opstillede langsigtede mål for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på 19 uger er et realistisk resultatmål. I forbindelse med høringen af beretningen har Økonomi- og Indenrigsministeriet oplyst, at det efter 2016 er ministeriets ønske at bringe målet for sagsbehandlingstiden yderligere ned, hvilket ministeriet vil vurdere i forbindelse med udarbejdelsen af resultatkontrakten for 2015.

Resultat

56. Undersøgelsen viser, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for klagesager på det sociale område og på beskæftigelsesområdet i Ankestyrelsen er steget i perioden 1. juli 2013 - 31. marts 2014 og nu er på 34,4 uger for sager under beskæftigelseslovgivningen, 36,4 uger for sager under lovgivningen vedrørende børn og familier og 42,7 uger for sager under lovgivningen om sociale forhold.

Undersøgelsen viser også, at antallet af sager, som var 1 år gamle eller mere, var 1 % den 1. juli 2013. Ved udgangen af marts 2014 var andelen steget til knap 7 %.

Ankestyrelsen har, efter at styrelsen har overtaget klagesagerne, iværksat en række initiativer for at nedbringe den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, men styrelsen har været udfordret af opsigelser og mangel på kvalificeret arbejdskraft.

Undersøgelsen viser desuden, at Økonomi- og Indenrigsministeriet i november 2012 forventede, at sagsbehandlingstiderne på det sociale område og på beskæftigelsesområdet ville blive nedbragt til 13 uger som følge af reformen. Endelig viser undersøgelsen, at Ankestyrelsen har et resultatmål på 26 uger i 2014. I 2015 er målet 22 uger, og i 2016 og 2017 er målet 19 uger. Økonomi- og Indenrigsministeriet vil i forbindelse med udarbejdelsen af resultatkontrakten for 2015 overveje at bringe målet yderligere ned.

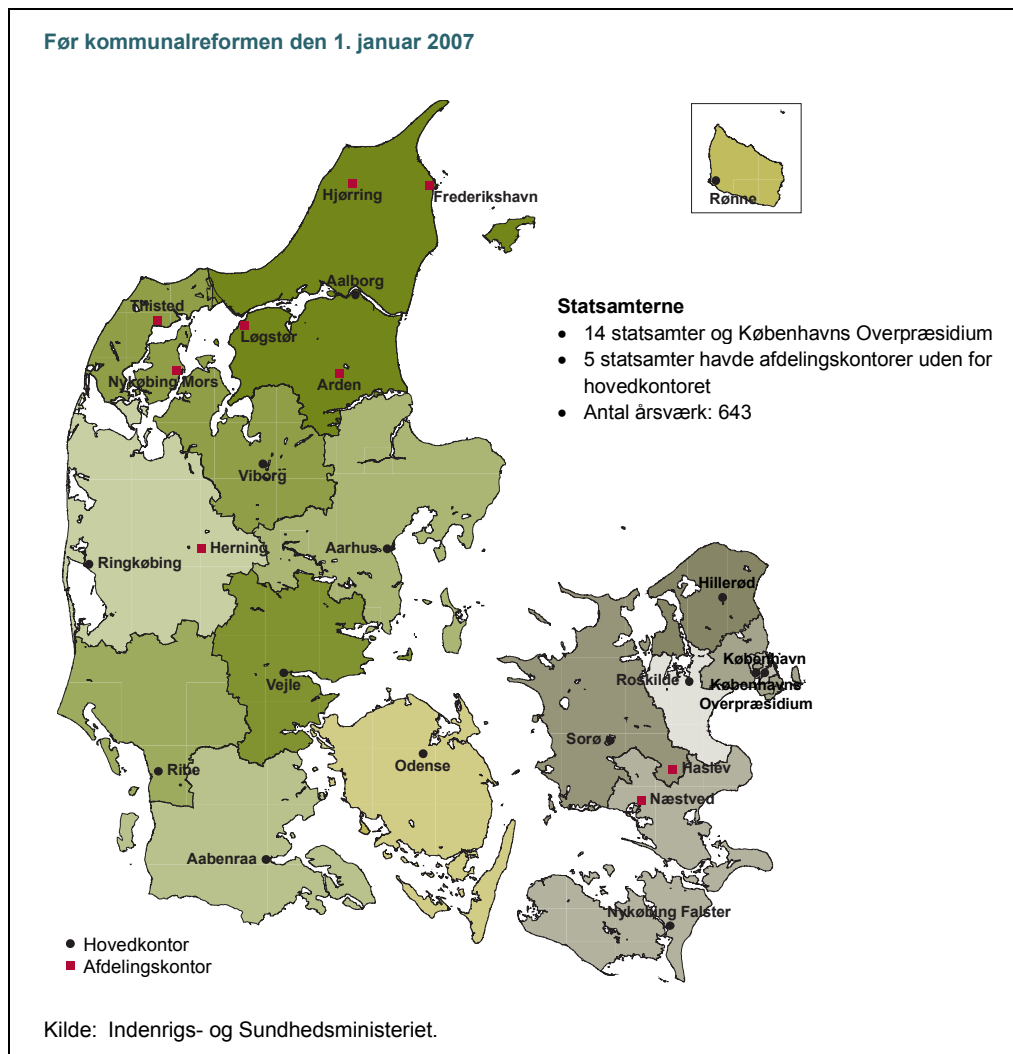
Rigsrevisionen, den 18. juni 2014

Lone Strøm

/Henrik Berg Rasmussen

Bilag 1. Omstrukturering af statsforvaltningerne

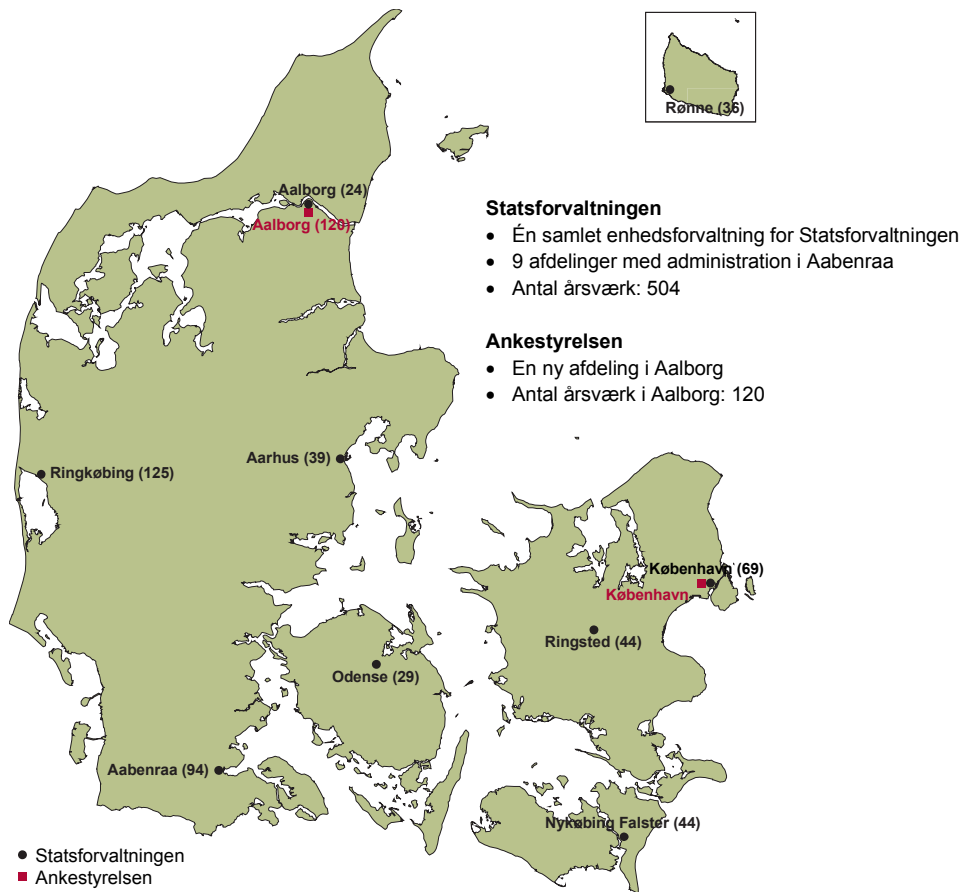
Bilaget viser en oversigt over ændringerne i forbindelse med overgangen fra statsamterne til regionale statsforvaltninger i 2007 og til én samlet enhedsforvaltning i Statsforvaltningen i 2013. Kortene viser den geografiske opdeling, placeringen af afdelinger og fordelingen af årsværk på de enkelte afdelinger.



Før omlægningen af statsforvaltningerne og ankesystemet den 1. juli 2013



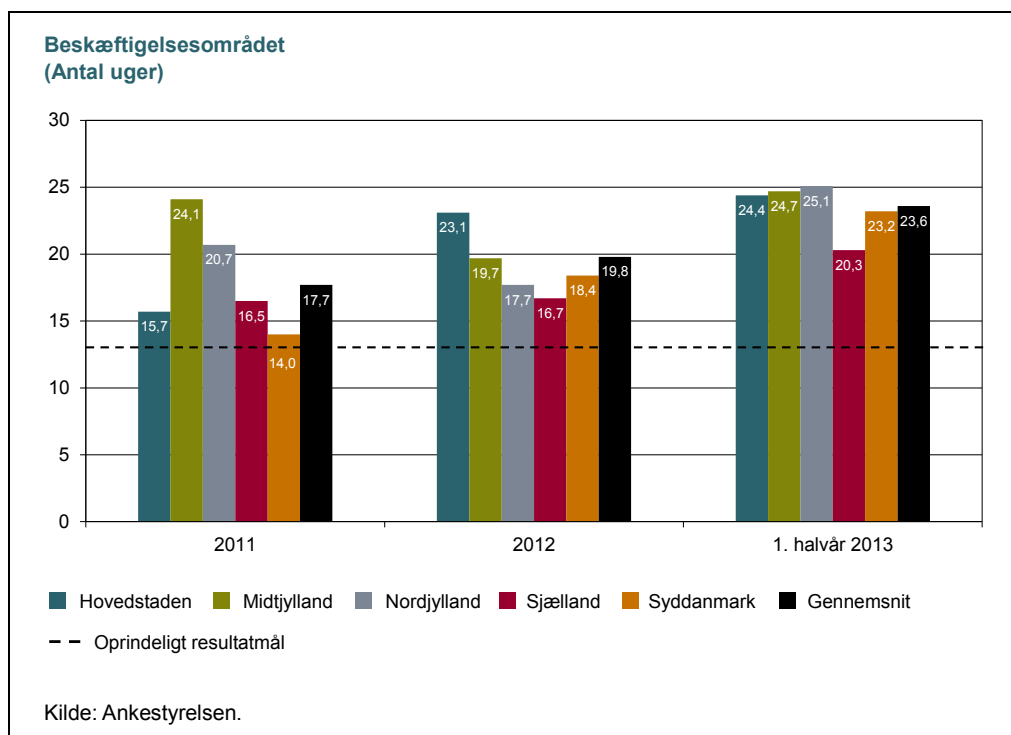
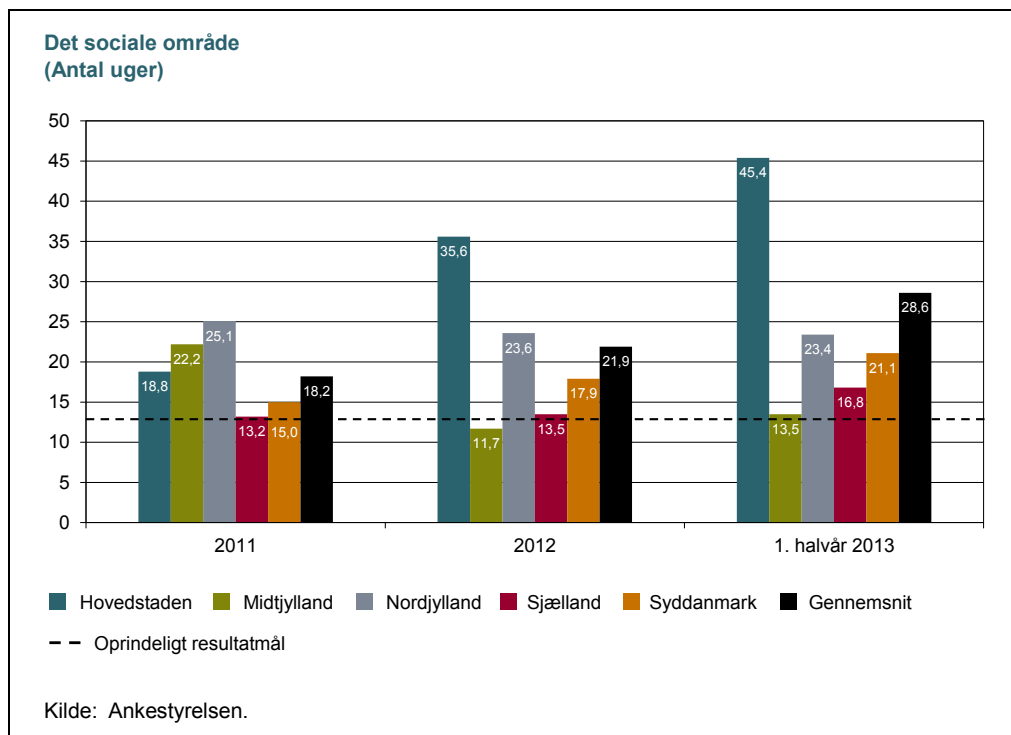
Efter omlægningen af statsforvaltningerne og ankesystemet den 1. juli 2013



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Bilag 2. Sagsbehandlingstider for statsforvaltningerne på nævnsområdet

Gennemsnitlige sagsbehandlingstider for statsforvaltningerne i perioden
2011 - 30. juni 2013



Bilag 3. Resultatmål for statsforvaltningerne på nævnsområdet**Resultatmål for de sociale ankenævn i de regionale statsforvaltninger i perioden 2011 - 30. juni 2013
(Antal uger)**

	1. kv. 2011	2. kv. 2011	3. kv. 2011	4. kv. 2011	1. kv. 2012	2. kv. 2012	3. kv. 2012	4. kv. 2012	1. kv. 2013	2. kv. 2013
Hovedstaden	13	13	13	13	26	20	18	17	30	30
Midtjylland	28	27	21	16	13	13	13	13	15	15
Nordjylland	24	24	16	13	24	24	20	16	21	21
Sjælland	13	13	13	13	13	13	13	13	17	17
Syddanmark	13	13	13	13	16	16	15	14	17	17

☐ Resultatmålet for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er 13 uger.

☒ Resultatmålet for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er mere end 20 uger.

Kilde: Resultatkontrakter mellem Økonomi- og Indenrigsministeriet og statsforvaltningerne for 2011, 2012 og 2013.

**Resultatmål for beskæftigelsesankenævnene i de regionale statsforvaltninger i perioden 2011 - 30. juni 2013
(Antal uger)**

	1. kv. 2011	2. kv. 2011	3. kv. 2011	4. kv. 2011	1. kv. 2012	2. kv. 2012	3. kv. 2012	4. kv. 2012	1. kv. 2013	2. kv. 2013
Hovedstaden	13	13	13	13	21	19	17	16	20	20
Midtjylland	32	30	28	20	16	14	13	13	22	20
Nordjylland	24	24	16	13	18	18	15	13	20	20
Sjælland	13	13	13	13	17	15	13	13	15	15
Syddanmark	13	13	13	13	16	16	15	14	18	18

☐ Resultatmålet for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er 13 uger.

☒ Resultatmålet for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er mere end 20 uger.

Kilde: Resultatkontrakter mellem Økonomi- og Indenrigsministeriet og statsforvaltningerne for 2011, 2012 og 2013.

Bilag 4. Eksempler på klagesager og sagsbehandlingstider i Ankestyrelsen

Eksempler på klagesager afgjort i Ankestyrelsen

Eksempel 1 – Sygedagpenge

Ankestyrelsen har overtaget sagen fra statsforvaltningerne.

Årsag til klagen:

Borgerens fagforening har på borgerens vegne klaget over ophør af sygedagpenge. Fagforeningen undrer sig over jobcentrets begrundelse for ikke at forlænge perioden for sygedagpenge.

Væsentligste hændelser i sagsbehandlingen:

15. maj 2013: Kommunen træffer afgørelse.

21. maj 2013: Borgerens fagforening klager til kommunen.

29. maj 2013: Efter genvurdering sender kommunen sagen til beskæftigelsesankenævnet i regionen.

Primo juli 2013: Ankestyrelsen sender meddelelse til borgeren om, at sagen er overgået til Ankestyrelsen, og angiver sagsbehandlingstiden til ca. 47 uger.

8. april 2014: Ankestyrelsen træffer afgørelse. Sagen blev stadsfæstet.

Sagsbehandlingstid:

45 uger i beskæftigelsesankenævnet og Ankestyrelsen. 1 uge i kommunen, fra kommunen modtager klagen, til den videregives til Ankestyrelsen.

Eksempel 2 – Førtidspension

Årsag til klagen:

Borgeren er utilfreds med kommunens afgørelse om afslag på hendes ansøgning om førtidspension.

Væsentligste hændelser i sagsbehandlingen:

19. juni 2013: Kommunen træffer afgørelse.

20. juni 2013: Borgeren klager til kommunen.

21. juni 2013: Kommunen sender sagen til beskæftigelsesankenævnet i regionen efter genvurdering.

4. juli 2013: Kommunen sender uddybende klage fra borgeren til Ankestyrelsen.

10. juli 2013: Sagen oprettes i Ankestyrelsen.

10. juli 2013: Bekræftelse på modtagelsen af klagen med angivet sagsbehandlingstid på ca. 24 uger.

7. oktober 2013: Borgeren anmoder om hastebehandling af sagen.

15. november 2013: Afslag på hastebehandling. Ankestyrelsen oplyser, at økonomiske vanskeligheder vil være aktuelle i mange klagesager, men kan ifølge styrelsen ikke begrunde hastebehandling.

20. december 2013: Meddelelse om forlænget sagsbehandlingstid på 9 uger.

4. februar 2014: Ankestyrelsen træffer afgørelse. Sagen blev stadsfæstet.

Sagsbehandlingstid:

34 uger i beskæftigelsesankenævnet og Ankestyrelsen.

Kilde: Ankestyrelsen.

Eksempler på klagesager afgjort i Ankestyrelsen

Eksempel 3 – Kontanthjælp

Årsag til klagen:

Borgeren har klaget over, at hendes kontanthjælp er nedsat som følge af, at hun har fået en sanktion for uberettiget at være udeblevet fra aktivering. Borgeren begrundes klagen med, at kommunen har kendt hendes psykiske problemer, og at hun i forvejen var tilknyttet et andet projekt for utilpassede unge med psykiske problemer.

Væsentligste hændelser i sagsbehandlingen:

13. november 2013: Kommunen træffer afgørelse.

3. december 2013: Borgeren klager til kommunen.

16. januar 2014: Kommunen sender sagen til Ankestyrelsen efter genvurdering.

5. februar 2014: Bekræftelse på modtagelsen af klagen. Borgeren får fejlagtigt oplyst en sagsbehandlingstid på 4 uger.

10. marts 2014: Ankestyrelsen træffer afgørelse. Sagen bliver hjemvist til kommunen til fornyet behandling.

Sagsbehandlingstid:

5 uger i Ankestyrelsen og 8 uger i kommunen, fra kommunen modtager klagen, til den videresendes til Ankestyrelsen.

Eksempel 4 – Hjælpebidler

Ankestyrelsen har overtaget sagen fra en regional statsforvaltning.

Årsag til klagen:

Borgeren har klaget over kommunens afslag på hjælpemiddel (taleventil).

Væsentligste hændelser i sagsbehandlingen:

7. juni 2013: Kommunen træffer afgørelse i sagen.

13. juni 2013: Borgeren klager over kommunens afgørelse.

25. juni 2013: Kommunen sender sagen til det sociale nævn i regionen.

5. august 2013: Ankestyrelsen sender bekræftelse på modtagelse af sagen til borgeren.

2. oktober 2013: Ankestyrelsen træffer afgørelse. Sagen blev stadsfæstet.

Sagsbehandlingstid:

14 uger i det sociale nævn og Ankestyrelsen. 2 uger i kommunen, fra kommunen modtager klagen, til den videresendes til Ankestyrelsen.

Kilde: Ankestyrelsen.

Bilag 5. Ordliste

"Effektiv Administration"	Et besparelses- og effektiviseringstiltag i centraladministrationen. Centraladministrationens udgifter til løn og øvrig drift blev reduceret med 5 % årligt, svarende til knap 1 mia. kr., indfaset med 2,5 % i 2012 voksende til 5 % i 2013. Pointen i "Effektiv Administration" var, at de enkelte institutioner og ministerier skulle fremlægge handlingsplaner for effektivisering og prioritering af arbejdsopgaverne til regeringen.
Familiesag	En sag som følge af familiemæssigt opbrud for par, fx med mindreårige børn. Opbruddet rummer en række spørgsmål, som skal afklares, herunder separation og skilsmisse, barnets bopæl, forældremyndighed, samvær med forældrene og børnebidrag.
Forældreansvarsloven	Indeholder reglerne om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær. Et af lovens hovedprincipper er, at et barn har ret til 2 forældre. Dette grundlæggende princip betyder, at forældrene – også selv om de ikke lever sammen – har et fælles ansvar for barnet.
FUNA (fusion mellem nævn og Ankestyrelsen)	Ankestyrelsens interne projektorganisation, som blev etableret for at forberede fusionsprocessen. FUNA var underlagt en løbende afrapportering til koncerndirektionen.
Infocenter Bornholm	Infocenteret har siden den 1. juli 2013 givet telefonisk vejledning til borgere inden for Statsforvaltningens områder.
Klagesag	Når en borger klager over en kommunes eller Udbetaling Danmarks afgørelse på det sociale område og på beskæftigelsesområdet, fx om førtidspension og kontanthjælp.
Overgangsdirektør	Overgangsdirektøren for forberedelse af den nye organisering blev ansat som følge af finansloven for 2013, hvor der i en anmærkning blev indskrevet hjemmel til, at der kunne udpeges en direktør og oprettes en organisation, som kunne forestå implementeringen af lovgivningen i Statsforvaltningen.
Sag af principiel betydning	En sag, hvis afgørelse kan tænkes at få betydning for andre lignende sager, fx en sag, der rejser uafklarede spørgsmål om fortolkning af loven.
Resultatmål	Indgås mellem det ministerium, som er ansvarlig for sagsområdet, og Økonomi- og Indenrigsministeriet. Resultatmål er konkrete og målbare og fremgår af årsrapporten for myndigheden. Resultatmål kan af ministerierne være oplyst i måneder. Vi har omregnet antal måneder til uger ved at gange med en faktor på 4,3 (1 måned = 4,3 uger). Resultatmålene oplyses i antal hele uger.
Statsamt	En selvstændig regional institution, som administrerede lovgivningen for en række ministerier, bl.a. det daværende Justitsministerium og Socialministeriet. Der var 14 statsamter. I København blev opgaverne varetaget af Københavns Overpræsidium. Som følge af kommunalreformen blev statsamterne nedlagt i 2007.
Taskforce	En midlertidig, sammensat gruppe, der skal løse et fælles problem eller varetage en opgave.
Verserende sager	Antal verserende sager angiver, hvor mange sager der ikke er afsluttet på et givet tidspunkt.
Økonomisk udfordring	Den betegnelse Økonomi- og Indenrigsministeriet anvender til at beskrive den samlede besparelse og effektivisering samt forventning om stigende antal sager og højere grad af egenbetaling hos borgerne.