

Utvärdering av

**Tjänstegarantier/deklarationer och
Synpunkts/klagomålshantering**

Vara 30 maj 2005

Lars Strid, Sveriges kommuner och landsting
Barbro Mellgren, Barbro Mellgren Konsult AB

Vad är en tjänstegaranti /kvalitetsdeklaration?

I svenska kommuner används flera begrepp med liknande innebörd t.ex. service-deklaration, serviceåtagande, kvalitetsgaranti, kvalitetsdeklaration eller tjänstegaranti. I detta sammanhang likställs alla begrepp med tjänstegaranti, även om skillnader i betydelse kan finnas. Syftet med tjänstegarantier är att tydliggöra de kommunala tjänsterna för medborgarna. Utgångspunkten är att medborgarna har rätt att få veta vad de kan förvänta sig av de tjänster som kommunen har ansvar för, men också vad de inte kan förvänta sig. Genom att beskriva tjänsterna och servicen samt att garantera en viss kvalitetsnivå ökar förtroendet för kommunens verksamhet.

Garantierna eller deklARATIONERNA blir en strategisk del av kommunens kvalitetsarbete.

Framtagandet av garantier är ett trepartssamarbete mellan den som brukar tjänsten, politiker och tjänstemän. Genom garantierna konkretiseras de politiska målen för både medborgare, brukare och medarbetare, och en tydlig ambitionsnivå för verksamheten läggs fast. I arbetet med framtagande krävs en aktiv dialog med medborgare och/eller brukare.

Garantierna bör knytas till befintliga styrsystem och budgetprocessen för att kunna bli ett permanent inslag i kommunens uppföljnings- och planläggningsarbete. Garantierna bör därför följas upp och revideras årligen i samband med budgetarbetet. Till garantierna ska kopplas ett system för att ta emot klagomål eller synpunkter från medborgarna vilket bidrar med information om tjänstekvaliteten. Informationen från systemet utgör en del av underlaget inför revideringen. System för att ta emot klagomål och synpunkter kan även finnas oberoende av tjänstegarantier.

Uppföljning av tjänstegarantier

För att vidareutveckla och förbättra arbetet med tjänstegarantier har Sveriges kommuner och landsting omarbetat och utvecklat ett uppföljningsinstrument efter en engelsk förebild. (The Charter Mark Criteria 2003 o. 2004). Materialet kan användas på olika sätt. Dels kan det användas som en egenkontroll och självutvärdering av det arbete som man redan genomfört, dvs. en slags värde-mätare på var svagheter och styrkor finns. Dels kan det användas för externa utvärderingar i olika former. En utomstående granskare kan med hjälp av materialet studera och analysera det arbete som bedrivs och ge muntlig och skriftlig feedback till organisationen. En sådan utvärdering bör metodmässigt omfatta allt skrivet material, intervjuer av berörda personer och platsbesök.

Ett nytt verktyg

Under 2005 kommer uppföljningsinstrumentet att prövas på ett antal kommuner för att sedan eventuellt revideras och förbättras. Vara kommun är en av de kommuner som uppföljningsinstrumentet prövas på. Lars Strid vid Sveriges kommuner och landsting och Barbro Mellgren, Barbro Mellgren Konsult AB, har genomfört en uppföljning och utvärdering i Vara kommun genom studier

av dokument och kompletterande intervjuer. De intervjuade är kommunchef, kvalitetschef och tre förvaltningschefer, för Barnomsorg, Skola och Kultur, för Socialtjänsten och för Tekniska förvaltningen. Intervjuerna genomfördes i Vara den 30 maj 2005.

Del 1

Uppföljning och värdering av tjänstegarantier i Vara kommun

Redovisningen följer det uppföljnings- och utvärderingsinstrument som beskrivits ovan och som biläggs denna rapport.

Inriktningen av utvärderingen är att kommunen och dess organisationer ska

- utveckla tjänstegarantier/kvalitetsdeklarationer
- ange tydliga kvalitetsnivåer för verksamheten och uppfylla dessa
- följa upp verksamheten mot garantierna och offentliggöra resultaten
- samråda med brukare och medarbetare
- alltid söka efter möjligheter till förbättringar av garantierna och åtgärda avvikelser snabbt och effektivt
- integrera garantierna med andra delar av organisationens styr- och ledningsarbete

Nedan följer en redovisning av uppföljningen och våra värderingar i förhållande till de utgångspunkter som är beskrivna i uppföljningsinstrumentet.

Tydlighet i beskrivningen

1. Garantin/deklarationen skall bestå av en beskrivning av tjänsten, kvalitetsnivån och vad som händer vid avvikelser.
2. I garantierna ingår precisa, mätbara och utmanande nivåer för huvudbeståndsdelarna i er service. Dessa skall återspegla brukarnas och allmänhetens behov, förväntningar och rättigheter och uppfylla lagstiftningens krav, nationella och regionala mål och lokala prioriteringar.
3. Garantier kan innehålla såväl kvalitets- som kvantitetsmått som är uppföljningsbara.

En viktig utgångspunkt är att garantier/deklarationer ger en för brukare och medborgare tydlig bild av tjänstens innehåll. Beskrivningen bör därför fånga kärnan i tjänsten samt de aspekter som har stor kvalitativ betydelse för den som nyttjar tjänsten. Det bör vidare framgå vad som händer vid avvikelser. Beskrivningarna bör vara så konkret att möjlig ges till uppföljning och i flera delar är mätbara.

Vara kommun har inte mindre än 30 tjänstegarantier med sammanlagt 133 olika löften, framtagna för kommunens olika verksamheter. De har en gemensam utformning med någon typ av beskrivningen av tjänsten och vad som garanteras. Möjligheter att lämna klagomål och synpunkter ingår som en del. Däremot saknas en beskrivning vad som händer vid avvikelser. En beskrivning om vad som händer vid avvikelser behöver inte innebära att kompensationer i form av ekonomiska ersättningar utgår. Beskrivning av de olika tjänsterna varierar i möjlighet att förstå för den oinvigde, vad det är för en tjänst som be-

skrivs. Mycket goda exempel är tjänstegarantierna från Tekniska nämnden, där man får både en allmän beskrivning om t.ex. dricksvatten och en specifik vad gäller för dricksvatten i Vara och därefter kommer garantin. Kultur och Fritidsnämnden däremot har ingen tydlig tjänstebeskrivning, endast en uppräkningslista av samtliga tjänster inom olika verksamheter. Varje tjänst som ska ha en garanterad kvalitetsnivå är inte beskriven eller specificerad. Här bör man kanske välja ut de tjänster som är mest generella och efterfrågade för att beskriva dessa och lämna en garanterad kvalitetsnivå på dem. Miljö- och Byggnadsnämnden saknar helt beskrivning av tjänsterna i sina garantier.

Precisa, mätbara och utmanande kvalitetsnivåer för huvuddelarna i verksamheten bedömer vi att tekniska nämnden har. Garantierna har dessutom såväl kvantitativa som kvalitativa mått. Brukarnas och allmänhetens behov och förväntningar har främst fångats in genom kontakter i det dagliga arbetet, fel anmälningar och klagomål genom "Bättre Vara". Inom äldre och handikappomsorgen fanns brukarrepresentanter med vid framtagandet av tjänstegarantierna, vilket avspeglas i garantierna för Äldreomsorgen som är mycket konkreta. Garantierna för handikappomsorgen uppfattar vi mer vara skrivna för personal inom organisationen och inte i lika stor utsträckning med den enskilde i fokus. Garantierna för försörjningsstöd, 14 till antalet, bedömer vi också vara skrivna utifrån ett internt perspektiv och handlar mest om krav på handläggarna. En klient behöver kanske veta vad för hjälp han kan förvänta sig, är det enbart pengar eller något annat stöd som han kan räkna med. Men även hur utredningar går till och klientens rättigheter. Barn- och utbildningsnämndens garanti för skolskjutsar är föredömligt tydlig och konkret, innehåller både en beskrivning av tjänsten och precisa och uppföljningsbara mål. Garantierna för barnomsorg och grundskola bedömer vi skulle kunna vara mer utmanande.

Förbättringsområden

Vid revidering av tjänstegarantierna rekommenderar vi, förutom kontakt med brukarna för att fånga in vad som är viktiga kvalitetsnivåer, att ni använder er av tekniska nämndens garantier som ett gott föredöme vad gäller tjänstebeskrivning och konkretisering av kvalitativa och kvantitativa kvalitetsnivåer. Fundera också över om ni kan beskriva vad som händer vid avvikelser från den utlovade kvalitetsnivån.

Uppföljningar, brukardialog och förbättringar

4. Garantierna påverkar organisationen och hur verksamheten utvecklas. Uppföljningar och förbättringar av garantierna görs regelbundet. Jämförelser görs med andra kommuner.
5. Garantierna skall vara betydelsefulla för brukare, framtida brukare, samarbetspartners och också kända av dessa grupper.
6. Organisationens identifierar avvikelser gentemot garantierna/deklarationerna och förklarar dessa för brukarna. Åtgärder för att återställa kvalitetsnivån och förebygga framtida avvikelser i verksamheten vidtages.

7. Organisationen hämtar regelbundet in och bearbetar synpunkter från brukare och medarbetare avseende garantierna.

8. Er organisations garantier/deklarationer är samordnade med gällande planer och policies och de skall medverka till att medborgarna får ”valuta för pengarna”.

För att inte arbetet med garantier/deklarationer ska stanna av och falla i glömska måste de regelbundet följas upp och utvärderas. En väsentlig del i detta är att skapa olika former av återkommande dialog med brukare för att få feedback och samtidigt öka kännedomen om garantier/deklarationer. Sammanställningar av hur väl kommunen lyckats med sitt uppdrag utifrån garantier/deklarationer bör redovisas för brukare och medborgare samtidigt som förbättringar kan åskådliggöras.

Uppföljningar har gjorts i Vara om hur väl garantierna uppfylls. En intern uppföljning har gjorts som har besvarats av resultatenhetscheferna. Dessa har bedömt i vilken grad man uppfyller de utlovade garantierna. Undersökningen visar på att drygt hälften av garantierna uppfylls till 100 % och att en mindre andel garantier hamnar under 50 % måluppfyllelse.

Externa brukarundersökningar har också genomförts inom Äldreomsorgen, Grundskolan, Barnomsorgen vid Fritidsgårdarna och Biblioteken. Dessa brukarundersökningar har haft med frågor om tjänstegarantierna alternativt tagit upp frågor som är garanterade.

I en arbetsklimatundersökning som genomförts med all personal har också kännedomen om och möjligheten att uppfylla tjänstegarantierna undersökts. Något över hälften, 56 %, av samtliga medarbetare känner till tjänstegarantierna och 43 % upplever att man kan uppfylla verksamhetsrådets tjänstegarantier. Garantierna är mest kända bland personal vid Plan och miljöförvaltningen, 82 %, och uppfylls bäst vid Tekniska förvaltningen, 59 %. Vad som skett efter dessa uppföljningar är oklart, men revideringar av tjänstegarantierna har ännu inte ägt rum. Kommunstyrelsens ordförande påpekar i skrivelse till samtliga nämndsordföranden att uppföljningar ska ske kopplade till budgetarbetet och årsbokslut. Inför budgetarbetet under år 2004 gjordes inte detta. I årsredovisningen för 2004 skriver Kommunstyrelsen och de olika nämnderna något om tjänstegarantierna och om dessa har uppfyllts. Formuleringarna är i de flesta fall mycket allmänt hållna.

Förbättringsområden

Utvärderarnas bedömning är att brukarundersökningarna i framtiden kunde tydligare kopplas till tjänstegarantierna och vice versa. Medarbetarnas synpunkter på garantierna har inte systematiskt tagits tillvara vilket är viktigt för legitimitet och förståelse för garantiernas funktion och betydelse. Avvikelse från garantierna, vilka är viktiga att fånga för att kunna göra förbättringar, har inte redovisats systematiskt inom alla verksamheter. Här finns dock några positiva exempel som kan utgöra en bra arbetsätt och modell för andra verksamheter. Inom Äldreomsorgen har man nyligen infört ett avvikelserapporte-

ringssystem, vilket innebär att cheferna ska rapportera skriftligen till förvaltningschefen om man inte kan uppfylla tjänstegarantierna. Inom delar av tekniska förvaltningens verksamhet finns liknande avvikelserapportering.

Några samråd med brukare finns inte planerad, däremot de nämnda regelbunden brukarundersökningarna inom flera verksamheter. Detta kan även vara ett framtida förbättringsområde eftersom användandet av exempelvis regelbundet nyttjande av fokusgrupper för att diskutera garantier/deklarationer har visat sig vara en värdefull kunskapskälla. Genom dessa är det lättare att få fram nyanser och andra aspekter än de som efterfrågas i exempelvis en enkät.

Kommunstyrelsen har en ambition om att tjänstegarantierna ska ingå i styr- och budgetprocessen vilket utvärderarna anser vara en strategisk riktig inriktning på arbetet. I praktiken återstår dock en del att göra innan integreringen har lyckats. Vi har inte uppfattat att tjänstegarantierna regelbundet följs upp tillsammans med budget vid arbetsplatsmöten, eller till respektive nämnd. Ett mycket intressant exempel att lyfta fram och studera för övriga verksamheter är Tekniska nämnden som har använt garantierna till att fördela resurser mellan förvaltningens olika verksamheter. Inom Tekniska förvaltningen har arbetats mest intensivt med att få medarbetarna att acceptera tjänstegarantierna. En idé för att komma ett steg vidare i med målsättningen om integrering skulle kunna vara att ta fram en beskrivning hur detta arbete ska ske rent konkret för alla nämnder och verksamheter i kommunen. Dvs. rapporteringsrutiner, formulär, processbeskrivningar i förhållande till budgetdiskussioner etc. En mer fastställd struktur för hanteringen kan ofta vara till stor hjälp för att skapa bestående rutiner.

I linje med ovan bör man fundera på att utarbeta ett centralt eller gemensamt system för uppföljning av tjänstegarantier vilket saknas idag. Vid revidering bör man förutom resultatet av uppföljningen, utgå från brukarundersökningarnas resultat och andra brukarkontakter för att skapa en bra grund för omarbetningar och förändringar. Tre parter måste ingå i utvecklingen och revidering av tjänstegarantier, brukare, medarbetare och politiker. Vi kan konstatera att tjänstegarantierna togs fram mest som en politisk produkt. Upplevelsen är att både brukare och medarbetare deltog alltför lite i diskussionen vid framtagandet av garantierna och kände därmed lite inflytande och delaktighet.

Del 2

Uppföljning och värdering av klagomåls- och synpunktshantering "Bättre Vara"

Målet är att Er organisation ska

- ha en tydlig, välkänd och brukarvänlig klagomåls- och synpunktshantering
- lära av klagomål, synpunkter, beröm och förbättringsförslag och därigenom utvecklas

Nedan följer en redovisning av uppföljningen och våra värderingar i förhållande till de utgångspunkter som är beskrivna i uppföljningsinstrumentet.

System och riktlinjer för synpunkts- och klagomålshantering

1. Er organisation har ett system för klagomåls- och synpunktshantering som är lätt att använda och har givna tidsramar.
2. Riktlinjer finns om hantering av klagomål, synpunkter, problem och avvikelser.
3. Brukare och medborgare uppmuntras aktivt att framföra synpunkter och klagomål på garantierna/deklarationerna och verksamheten i sin helhet.

Synpunkts- och klagomålshantering har idag blivit en mer alldaglig företeelse inom kommunal verksamhet än för ett antal år sedan. Bakom detta finns en insikt om betydelse av att lyssna till den enskilde brukaren för att kunna rätta till problem och brister som uppstår i kontakten. Dvs. att undvika kvalitetsbrister för att höja kvaliteten. Förutom detta finns det även i dessa kontakter en viktig kunskapskälla som kan indikera på brister i organisation och olika tjänster. En systematisk hantering och analysering av dessa kunskaper möjliggör även för organisationen att använda det som ett avancerat förbättringsinstrument.

Vara har ett väl utvecklat klagomåls- och synpunktssystem sedan 1999 och var därmed en av de första kommunerna i landet att införa **systemet**. Tydliga rutiner finns hur man kan lämna synpunkter, direkt till personal, via kommunledningskansliet per post, fax, telefon eller via kommunens hemsida. Rutiner finns också hur man hanterar inkomna synpunkter och hur snabbt man svarar den som lämnat synpunkter. Varje tjänstegaranti har information om "Bättre Vara" och en blankett för att lämna synpunkter. Information om "Bättre Vara" går kontinuerligt ut i hushållstidningen "Axet" från kommunen. Inkomna synpunkter har dock minskat i antal.

Medarbetarna får information vid nyanställning och vid speciella utbildningstillfällen. Hur väl medarbetarna för ut möjligheten att lämna synpunkter till

brukarna är inte helt känt, synpunktshandlingen tas inte upp i arbetsmiljöundersökningen. Cheferna uppfattar att man inom socialtjänst och skola sällan noterar synpunkter som framförs muntligen, vilket däremot sker vid biblioteken.

Inom den tekniska nämnden har man något som kallas ”tätortsvandringar” där medborgarna i lokalsamhället har möjlighet att gå med ansvariga politiker och ledare och påpeka brister eller ge synpunkter och förslag på förbättringar i närsamhället. Detta uppfattar förvaltningschefen som mer effektivt och positivt än ”Bättre Vara”. Vid dessa vandringar kommer in 100-tals förbättringsförslag varje år att jämföra med 30-35 per år genom ”Bättre Vara”.

Förbättringsområden

Vår bedömning är att ”Bättre Vara” behöver implementeras ytterligare bland medarbetarna. Vikten av att ta tillvara klagomål- och synpunkter måste följas upp och behandlas regelbundet vid arbetsplatsmöten och utbildningar för att få ett ordentligt genomslag bland personalen och ett synsätt som innebär att man ser klagomål som en möjlighet att bli bättre. Ofta är detta en attitydfråga hos de anställda. Det är därför väsentligt att etablera en regelbunden diskussion kring dessa frågor i de olika verksamheterna. Det material som framtagits till de kommande studiedagarna kring verksamhetsutveckling ser vi som en utmärkt plattform för detta.

Sammanställning, analys och förbättringar

4. Mottagande och analys sker av inkomna förslag, synpunkter och klagomål. Det finns regler för handläggningstid av svar och åtgärd.
5. Sammanställningar av klagomål, synpunkter och förslag samt förbättringsåtgärder publiceras
6. Utvärdering och förbättring av klagomål- och synpunktshandling sker kontinuerligt

En vanlig uppfattning hos många medborgare är att det inte lönar sig att framföra fram klagomål och synpunkter. Det är därför väsentligt att visa utåt i kommunen, men även för anställda, att kommunen lyssnar men även ändrar och förbättrar. Dvs. att synpunkter och klagomål hanteras på ett seriöst vis. Detta är ofta en viktig pedagogisk uppgift och det är förknippat med en medveten informationsstrategi.

Enligt de rutiner som finns ska medarbetare på alla nivåer kunna ta emot klagomål, synpunkter och förslag. Hur bemötande är kan vi inte bedöma eftersom det inte har undersökts i några burkarundersökningar. Vad som händer med synpunkterna som lämnats är också svårt att bedöma. Vi har inte fått någon kunskap som bekräftar att klagomålen eller synpunkterna används för analys inom enheten och i hela verksamhetsområdet för förbättring av tjänsterna och verksamheterna. Sammanställningar görs och rapporteras till respektive näm-

der, men vi saknar det i årsredovisningen annat än för kommunstyrelsens och tekniska nämndens verksamhet.

Förbättringsområden

Någon form av systematiserad redovisning behöver göras t.ex. antal klagomål, antal synpunkter, antal förslag och antal beröm. I redovisningar till nämnderna och till medborgarna bör man också redovisa vilka åtgärder som vidtagits på en generell nivå. Uppföljningar och utvärderingar av klagomålssystemet sker inte, men uppföljning genom att fråga brukare skulle mycket väl kunna ingå i de kvalitetsmätningar som görs. Ett inspirerande exempel att studera närmare kan vara Kungsbacka kommuns redovisning av sina synpunkter och klagomål i deras årsredovisning.

Slutord

Uppföljningen visar att Vara kommun har höga ambitioner vad gäller kvalitetsutveckling genom tjänstegarantier och klagomåls- och synpunktshantering. Kommunstyrelsens ambition är att tjänstegarantierna ska vara en del i styrningen inåt mot medarbetarna d.v.s. förtydliga politikernas krav gentemot medarbetarna. Dessutom ska tjänstegarantierna förtydliga kommunens tjänster gentemot medborgarna, så att brukarna vet vad de kan förvänta sig. Om tjänstegarantierna ska vara en del i styr- och ledningsprocessen måste tydligare uppföljnings- system implementeras i hela kommunen. Politikerna i de olika nämnderna måste efterfråga hur väl man lyckas med att uppfylla tjänstegarantierna och i vilken mån avvikelser från dessa sker. Detta bör rapporteras lika ofta som nämnden får rapport om det ekonomiska läget i respektive förvaltning. Rapporteringen bör vara lika som vid budgetavvikelser.

För att lyckas med att göra den kommunala verksamheten tydligare gentemot medborgarna behövs konkreta beskrivningar av tjänsternas innehåll och förtydliganden av de kvalitetsnivåer som kommunen garanterar. Vissa förvaltningar har lyckats mycket väl med detta, andra har mer skrivet i allmänna ordalag eller beskrivet stödtjänsterna i stället för kärnverksamhetens tjänster. Flera verksamheter beskriver att tjänstegarantierna är dåligt förankrade bland personalen, vilket innebär egentligen att man har möjligheter att ta nya tag vid uppföljning och revidering av dem. I vissa verksamheter är det svårare att implementera politiska beslut än i andra, men ingenstans är det omöjligt, man måste bara ha en strategi för att få personalen delaktig i arbetet. I detta sammanhang vill vi rekommendera en liten skrift från Skolverket av Ingegerd Muncio som heter *"Genomförande" – "Vem tolkar beslut och vem ser till att reformer blir mer än ord?"*.

Vi vill avslutningsvis framhålla ett par strategiska områden där vi ser utrymme till förbättring.

- Idén med tjänstegarantier och klagomåls- och synpunktshantering behöver förankras ytterligare i vissa av förvaltningarna, särskilt inom verksamheterna förskola, skola och socialtjänst. Båda delarna är ett kvalitetsinstrument som ska användas aktivt i verksamheterna av samtliga medarbetare. Det bör vara lika vanligt och naturligt att tala om tjänstegarantier och synpunkter som att tala om verksamhetens ekonomi.
- Introduktion av nyanställda måste fokusera kvalitetsutveckling genom tjänstegarantier och klagomåls- och synpunktssystemet "Bättre Vara".
- Uppföljning och revidering av tjänstegarantierna bör göras utifrån brukarsynpunkter inhämtade via "BättreVara" och fokusgrupper eller brukarundersökningar. Genom brukarnas synpunkter tar man reda på vilka tjänster som bör beskrivas och vilka kvalitetsnivåer som upplevs viktiga och som ska garanteras.
- Vid revidering av tjänstegarantierna bör de goda exemplen som finns inom kommunen användas. Tjänstegarantierna ska innehålla en tydlig beskrivning av tjänstens innehåll, en utlovad kvalitetsnivå och vad som händer vid avvikelser samt en möjlighet att lämna klagomål eller synpunkter.
- Systematisk uppföljning av tjänstegarantiernas efterlevnad bör utvecklas efter en gemensam modell och kopplas ihop med budgetuppföljningarna så att både medarbetarna i verksamheten och politiker i nämnderna får återkopplingar på hur man lyckas efterleva de beslutade kvalitetsnivåerna.
- En informationsstrategi bör utvecklas för att nå ut med budskapet om tjänstegarantier och "Bättre Vara" till medborgarna. Uppföljningar ska också redovisas till medborgarna. "Axet" och lokaltidningarna är bra forum, men de enskilda medarbetarna är den kanske främsta vägen till framgångsrik information.