

INDICIUM

– Løbende evaluering af forvaltningernes indsats for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen

Indledning

På mødet i Borgerrepræsentationen den 19. juni 2013 blev det besluttet at pålægge Borgerrådgiveren at udarbejde et forslag til en model, som muliggør et individuelt og sammenligneligt overblik over status for og effekten af de syv forvaltningers indsats for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen.

I udarbejdelsen af dette overblik skal der bl.a. tages udgangspunkt i krav til forvaltningernes bagvedliggende analyser af problemer og løsninger på sagsbehandlingsområdet. Borgerrepræsentationen besluttede på samme møde at pålægge forvaltningerne at opstille sådanne krav.

Borgerrådgiverens forslag til en model skal fremlægges for Borgerrepræsentationen i efteråret 2013, og Borgerrådgiverens 1. status baseret på den vedtagne model skal forelægges for Borgerrepræsentationen senest i marts 2014 og herefter én gang årligt.

Formålet med den evalueringsmodel, Borgerrådgiveren foreslår, er at facilitere en ny måde at tage temperaturen på forvaltningernes arbejde for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen på. Det er selve indsatsen i forvaltningerne – handlingsgrundlag, beslutningskraft, opfølgning mv. – der er genstand for analyse, og i mindre grad effekten af indsatsen.

Formålet med modellen er endvidere at give et individuelt såvel som et sammenligneligt overblik over forvaltningernes *indsats*. Dette overblik vil kunne give forvaltningerne mulighed for at lære af hinanden og opnå synergieffekter i arbejdet med at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen. Samtidig vil det give det politiske niveau et operationelt billede af arbejdet med at sikre bedre sagsbehandling og borgerbetjening i Københavns Kommune.

I overensstemmelse med formålet med evalueringsmodellen er der ikke indtænkt en detaljeret analyse af målbare resultater mv. i forhold til forvaltningernes sagsbehandling og borgerbetjening – eksempelvis i form af procenttal for nedbringelse af sagsbehandlingsfejl, antallet af klagesager, statslige rekursorganers omgørelsesprocenter og lignende.

I stedet fokuserer modellen på at evaluere forvaltningernes indsats for at nå bl.a. de mål om nedbringelse af fejl i sagsbehandlingen og borgerbetjeningen, som forvaltningerne og Borgerrepræsentationen måtte fastsætte. Der henvises i den sammenhæng eksempelvis til Økonomiforvaltningens forslag til mål og målsætninger for nedbringelse af fejlprocenterne på sagsbehandlingsområdet, som den 31. oktober 2013 fremlægges for Borgerrepræsentationen.

Modellen vil derved kunne give forvaltningerne en viden, som gør det muligt at målrette, tilrette og styrke deres indsats med henblik på at nå de fastsatte mål. Den enkelte forvaltning kan – hvis forvaltningen ønsker det – anvende evalueringsmodellen som *styringsredskab* i forbindelse med forvaltningens indsats for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen. Ligeledes har den enkelte forvaltning mulighed for at implementere evalueringsmodellen i forvaltningens decentrale enheder. En evalueringsmodel med fokus på indsatsen sikrer endvidere, at der ikke stilles hindringer i vejen for afskaffelsen af de indberetningsforpligtelser, som er et resultat af kommunens tillidsdagsorden og andre afbureaukratiseringsbestrebelsers.

Af samme årsag – og ud fra ressourcehensyn – forudsætter modellen ikke, at forvaltningerne skal tilvejebringe nye data for at kunne bidrage med de nødvendige oplysninger, idet de fornødne oplysninger må antages at være tilgængelige allerede.

De oplysninger, som Borgerrådgiverens analyse vil blive baseret på, fremgår af afsnittet nedenfor om vurderingskriterierne, hvortil der i øvrigt henvises.

Borgerrådgiveren har valgt at kalde evalueringsmodellen for INDICIUM, som betyder information og opdagelse og samtidigt signalerer, at evalueringsmodellen ikke leverer endegyldige svar, men indikationer af om forvaltningerne bevæger sig i den politisk ønskede retning.

Evalueringsmodellens opbygning og indhold

Borgerrådgiverens evalueringsmodel er opbygget med henblik på at sikre, at den giver et operationelt overblik over forvaltningernes indsats for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen – for forvaltningerne selv og for det politiske niveau i kommunen.

Kommunens forvaltninger er præget af mangfoldighed i forhold til organisation, kultur og opgaver. Det gælder både imellem forvaltninger og inden for hver enkelt forvaltning. Evalueringsmodellen tager højde for denne mangfoldighed ved at operere med smidige og generelle kriterier, som ikke er tilpasset specifikke organisations typer eller opgaver.

For at sikre den ønskede sammenlignelighed af forvaltningernes indsats er modellen samtidig centreret omkring en vurdering efter fælles kriterier for alle forvaltninger, og de fælles kriterier kombineres med konklusioner med et ensartet udtryk.

Endelig er modellens proces og vurderingsgrundlag tilstrækkelig fleksibelt til, at modellen kan justeres, når der sker ændringer i forvaltningerne.

Evalueringsmodellen indeholder 3 overordnede elementer:

1. **Vurderingskriterier** – De kriterier Borgerrådgiveren vurderer forvaltningernes indsats ud fra.
2. **Indsamling af oplysninger** – Borgerrådgiverens indsamling af relevante oplysninger om forvaltningernes indsats.
3. **Vurdering og afrapportering** – Borgerrådgiverens vurdering og afrapportering til forvaltningerne og det politiske niveau.

Ad 1. Vurderingskriterier

Det er centralt ved modellen, at forvaltningernes indsats vurderes ud fra kriterier, der er både anvendelige og relevante i forhold til alle syv forvaltninger og alle forvaltningsopgaverne. Vurderingskriterierne går på generelle og bagvedliggende forhold samt processerne ved forvaltningens arbejde med at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen – ikke mod indholdet og kvaliteten af forvaltningernes specifikke tiltag og tiltagenes omfang.

Modellen søger på denne måde at brede vurderingen af forvaltningernes indsats ud. Bl.a. indebærer modellen en vurdering af oplysningsgrundlaget bag forvaltningernes indsats – herunder forvaltningernes bagvedliggende analyser af problemer og løsninger – samt forvaltningernes opfølgning på indsatsen mv.

En vurdering baseret (også) på disse kriterier er hensigtsmæssig, ikke mindst fordi grundlaget for en succesfuld indsats alt andet lige er, at indsatsen er baseret på kvalificerede analyser og viden om behov, målsætninger og

løsninger. Et godt oplysningsgrundlag vil i højere grad medføre, at indsatser kan målrettes og eventuelt senere hen tilrettes.

Modellens vurderingskriterier vil på den baggrund kunne fungere som en rettesnor for, hvordan forvaltningerne bør søge at sikre en god sagsbehandling og borgerbetjening.

Vurderingskriterierne

Modellen vurderer den enkelte forvaltnings indsats for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen efter følgende kriterier:

A. Forvaltningens oplysningsgrundlag – relevante enheder

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

B. Forvaltningens oplysningsgrundlag – kvalitetsniveauet i sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen

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

Kriterium 2 vægtes højest og er derved bestemmende for, hvordan den samlede vurdering af hovedkriterium B falder ud.

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

4. Har forvaltningen sikret sig, at medarbejderne i de enheder i forvaltningen, hvor der sker sagsbehandling og/eller borgerbetjening, er bekendt med de minimumskrav, der måtte findes for kvalitetsniveauet i sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen på de pågældende enheders sagsområder.
5. Har forvaltningen sikret sig, at medarbejderne i de enheder i forvaltningen, hvor der sker sagsbehandling og/eller borgerbetjening, er klædt på til og har de fornødne værktøjer og ressourcer til at kunne opfylde de minimumskrav, der i givet fald findes.

Kriterium 4 vægtes højest og er derved bestemmende for, hvordan den samlede vurdering af hovedkriterium C falder ud.

D. Forvaltningens beslutningskraft og målsætninger

6. Har forvaltningen opstillet mål og/eller hensigtserklæringer om at reducere eventuelle misforhold mellem minimumskrav og aktuelt kvalitetsniveau i sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen.
7. Har forvaltningen i givet fald truffet konkrete beslutninger om, *hvordan* målene og/eller hensigtserklæringerne nås.
8. Er der afsat ressourcer til at følge op på forvaltningens konkrete beslutninger om, hvordan målene og/eller hensigtserklæringerne nås.

Kriterium 7 vægtes højest og er derved bestemmende for, hvordan den samlede vurdering af hovedkriterium D falder ud.

E. Forvaltningens opfølgning

9. Har forvaltningen iværksat konkrete tiltag som opfølgning på forvaltningens eventuelle beslutninger om, hvordan opstillede mål og/eller hensigtserklæringer nås.
10. Foretager forvaltningen løbende opfølgning på, om de iværksatte tiltag efterleves.

Kriterium 9 vægtes højest og er derved bestemmende for, hvordan den samlede vurdering af hovedkriterium E falder ud.

F. Forvaltningens evaluering

11. Gennemfører forvaltningen evaluering af *resultaterne* af forvaltningens indsats for at forbedre sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen.
12. Gennemfører forvaltningen løbende en generel evaluering – på baggrund af ovenstående vurderingskriterier 1-10 – af forvaltningens *indsats* med at forbedre sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen.
13. Vurderer forvaltningen i givet fald – på baggrund af evalueringen af forvaltningens indsats og/eller evalueringen af resultaterne af forvaltningens indsats, jf. kriterierne 11 og 12 – om der er behov for at korrigere indsatsen.
14. Iværksætter forvaltningen i givet fald – hvor forvaltningen vurderer, at der er et behov for at korrigere indsatsen – tiltag for at korrigere indsatsen.

Kriterium 14 vægtes højest og er derved bestemmende for, hvordan den samlede vurdering af hovedkriterium F falder ud.

G. Forvaltningens måling eller registrering af effekt

15. Måler eller registrerer forvaltningen effekten af forvaltningens indsats.

For hvert kriterium vil der endvidere være et eller flere uddybende underkriterier, som kan understøtte Borgerrådgiverens vurdering i forhold til det pågældende kriterium.

Vurderingskriterierne kan revideres og tilpasses eventuelle ændringer i forvaltningerne, ligesom kriterierne løbende vil blive evalueret og revideret på baggrund af forvaltningernes og Borgerrådgiverens erfaringer med at anvende modellen.

Ad 2. Indsamling af oplysninger

Evalueringsmodellen er baseret på en forudsætning om, at Borgerrådgiveren har kompetence til at indhente relevante og nødvendige oplysninger fra de enkelte forvaltninger om deres indsats for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen.

Som nævnt indledningsvist fordrer modellen ikke, at forvaltningerne skal tilvejebringe nye data for at kunne bidrage med de ønskede oplysninger.

Borgerrådgiveren har overvejet flere mulige måder at indhente de oplysninger fra forvaltningerne, som Borgerrådgiveren har brug for; eksempelvis at bede forvaltningen om en udtalelse eller udføre interviews med nøglemedarbejdere. Hvis det skal være muligt at tilvejebringe det ønskede sammenlignelige overblik over forvaltningernes indsats, er det imidlertid centralt, at Borgerrådgiveren modtager tilstrækkelig konkrete og typemæssigt ensartede oplysninger fra alle forvaltningerne.

Evalueringsmodellen sikrer dette ved, at hver enkelt forvaltning anmodes om at svare på et enslydende spørgeskema med en række konkret formulerede spørgsmål.

Spørgeskemaformen indebærer netop, at svarene fra forvaltningerne bliver konkrete og typemæssigt ensartede. Derved bliver Borgerrådgiverens vurdering i mindst mulig udstrækning baseret på Borgerrådgiverens skøn, og konklusionerne – vurderingen af forvaltningernes indsatser – mere sammenlignelige.

Samtidig medfører den enkle spørgeskemaform, at det vil fremstå klart for forvaltningen, hvilke oplysninger forvaltningen skal give og i hvilket omfang, ligesom der ikke lægges uforholdsmæssigt beslag på forvaltningernes ressourcer i forbindelse med afgivelsen af oplysninger til Borgerrådgiveren. Forvaltningernes informationer skal dog indsamles centralt i forbindelse med afgivelse af svar til Borgerrådgiveren, hvilket navnlig i det første år vil kunne indebære et vist ressourceforbrug afhængigt af hvilke informationer, forvaltningerne allerede ligger inde med centralt.

Kriterierne, som modellen indplacerer den enkelte forvaltnings indsats ud fra – og som er oplistet ovenfor – udgøres af de konkrete spørgsmål i spørgeskemaet. Spørgeskemaet giver desuden mulighed for at anføre særlige bemærkninger, som forvaltningen finder relevante for at uddybe eller forklare forvaltningens besvarelse af et eller flere spørgsmål i spørgeskemaet.

Proceduren for forvaltningernes udfyldelse af spørgeskemaet er den, at Borgerrådgiveren sender et enkelt spørgeskema til direktionen i hver af de syv forvaltninger. Borgerrådgiveren beder samtidig den enkelte direktion om at indhente de oplysninger fra forvaltningens decentrale enheder, som er nødvendige for, at hver forvaltning som helhed kan besvare spørgsmålene i spørgeskemaet. Direktionen har herefter ansvaret for at udfylde spørgeskemaet på baggrund af oplysningerne fra de decentrale enheder og returnere det til Borgerrådgiveren.

Borgerrådgiveren vil under hele processen stå til rådighed for forvaltningerne for en nærmere uddybning af spørgsmålene i spørgeskemaet, hvis det måtte være nødvendigt.

På baggrund af en forvaltnings besvarelse af spørgeskemaet, kan der være behov for, at Borgerrådgiveren beder forvaltningen om at besvare kortere afklarende eller opsamlende spørgsmål.

Ad 3. Vurdering og afrapportering

Vurderingsform

Det er et grundlæggende formål med Borgerrådgiverens evalueringsmodel at give et operationelt billede og et sammenligneligt overblik over forvaltningernes indsats for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen. For at skabe dette overblik supplerer modellen vurderingskriterierne med forskellige **kategorier**, som forvaltningernes indsats kategoriseres i ud fra de svar, som forvaltningerne giver på spørgeskemaet. Kategoriseringen foretages for hvert vurderingskriterium.

Det er Borgerrådgiveren, der kategoriserer forvaltningernes svar.

Modellen anvender følgende kategorier:

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

Kategorierne udtrykker hvilket aktionsniveau, forvaltningen har nået. Niveauerne er kumulative i den forstand, at avancement til et niveau forudsætter, at det forudgående niveau er gennemført.

Kategoriseringen af forvaltningens svar danner grundlag for Borgerrådgiverens konklusion om forvaltningens indsats i forhold til det enkelte kriterium. Inden for hvert kriterium vil placeringen af forvaltningens indsats i en given kategori muliggøre en mere ensartet og sammenlignelig konklusion.

Konklusionen vil blive udtrykt i en grøn, gul eller rød **klassificering**, på samme vis som det ses i bl.a. kommunens inklusionsbarometer.

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

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

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

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

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

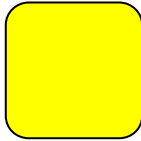



Klassificeringen grøn betyder, at forvaltningens indsats i forhold til det pågældende vurderingskriterium vurderes at være god. Indsatsen kan have mærkbar effekt.

Kategoriseringsmetoden medfører således, at det bliver klart og gennemskueligt for forvaltningerne på hvilken baggrund deres indsats for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen klassificeres som enten grøn, gul eller rød i forhold til de enkelte kriterier.

De fleste af hovedkriterierne (A - G) indeholder to eller flere kriterier. Hvor der under et hovedkriterium er flere kriterier, vil et af disse kriterier – som det fremgår ovenfor – vægtes højest og derved være bestemmende for den samlede klassificering af hovedkriteriet som enten grøn, gul eller rød.

Forvaltningernes indsats klassificeres for hvert hovedkriterium. Der gives ikke en samlet klassificering af hovedkriterierne.

Eksempel

HOVEDKRITERIUM	KATEGORI 1 - 7	KLASSIFIKATION
D. Forvaltningens beslutningskraft og målsætninger Kriterium 7 er bestemmende for klassifikationen		
<u>Kriterium 6:</u> Har forvaltningen opstillet mål og/eller hensigtserklæringer om at reducere eventuelle misforhold mellem minimumskrav og aktuelt kvalitetsniveau i sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen.	6	
<u>Kriterium 7:</u> Har forvaltningen i givet fald truffet konkrete beslutninger om, <i>hvordan</i> målene og/eller hensigtserklæringerne nås.	4	
<u>Kriterium 8:</u> Er der afsat ressourcer til at følge op på forvaltningens konkrete beslutninger om, hvordan målene og/eller hensigtserklæringerne nås.	1	

Afrapporteringsform

Borgerrådgiveren vil én gang årligt give Borgerrepræsentationen en skriftlig afrapportering med Borgerrådgiverens konklusioner vedrørende status for og effekten af de syv forvaltningers indsats for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen.

Borgerrådgiverens konklusioner vedrørende den pågældende forvaltnings indsats vil blive sendt til direktionen i hver enkelt forvaltning forud for afrapporteringen til Borgerrepræsentationen. Den enkelte forvaltning modtager ikke Borgerrådgiverens konklusioner vedrørende de øvrige forvaltninger forud for Borgerrådgiverens afrapportering til Borgerrepræsentationen.

Borgerrådgiverens konklusioner sendes til direktionen i den enkelte forvaltning med henblik på, at forvaltningen inden for en kort frist kan komme med deres eventuelle bemærkninger, som kan føre til revurdering eller kan medtages som forvaltningens kommentarer i et bilag til rapporten.

Afrapporteringen til Borgerrepræsentationen såvel som den forudgående tilbagemelding til forvaltningerne vil ske i form af en kort skriftlig rapport. For at sikre et operationelt og sammenligneligt overblik vil rapporten i vidt omfang indeholde tabeller til illustration af Borgerrådgiverens konklusioner i forhold til de forskellige vurderingskriterier. Afrapporteringen til Borgerrepræsentationen vil desuden indeholde en samlet beskrivelse af indsatserne på tværs af forvaltningerne.

Overblik over processen

