

RAPPORT

om

Borgerrådgiverens evalueringsordning og -proces

1. Indledning

På møde 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. Borgerrepræsentationen godkendte Borgerrådgiverens model på møde den 31. oktober 2013, og efter gennemførelse af den første evalueringsproces blev Borgerrådgiverens rapport 2013/2014 om forvaltningernes indsats for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen behandlet på Borgerrepræsentationens møde den 27. marts 2014.

Evalueringsordningen er baseret på en præference for vidensbaserede indsatser. Ordningen fokuserer på, i hvilket omfang forvaltningernes indsatser for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen er baseret på viden, og om der sker løbende evaluering af indsatserne. Gennem evalueringsordningen søger Borgerrådgiveren således overordnet set at afdække følgende:

- Har forvaltningen identificeret de relevante områder (organisatoriske enheder), hvor der sker sagsbehandling og/eller borgerbetjening? Dvs. ved forvaltningen, hvad den skal have styr på?
- Har forvaltningen viden om kvalitetsniveauet i sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen på de relevante områder? Dvs. ved forvaltningen, hvor skoen trykker?
- Har forvaltningen sikret, at medarbejderne har kendskab til de relevante minimumskrav for kvalitetsniveauet i sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen, og at medarbejderne er klædt på til at opfylde minimumskravene? Dvs. har forvaltningen sikret, at medarbejderne er rustet til at løfte opgaven?
- Har forvaltningen udvist beslutningskraft ved at opstille mål og/eller hensigtserklæringer om at reducere eventuelle misforhold mellem minimumskrav og aktuelt kvalitetsniveau og ved at træffe konkrete beslutninger om, hvordan målene og/eller hensigtserklæringerne nås samt allokere ressourcer til opgaven? Dvs. er der beslutningskraft til at gøre noget ved eventuelle problemer, og er arbejdet gjort muligt?
- Har forvaltningen fulgt op på sine beslutninger ved at iværksætte konkrete tiltag, og følger forvaltningen op på, om disse tiltag efterleves? Dvs. er arbejdet gået i gang, og er der viden om, hvorvidt indsatsen virker?
- Gennemfører forvaltningen løbende evaluering af sin indsats såvel som evaluering af resultaterne heraf, og korrigerer forvaltningen om nødvendigt indsatsen? Dvs. er en eventuel evaluering en løbende proces eller en engangsforestilling, og hvad gør forvaltningen med sin viden om indsatsernes effektivitet?
- Måler eller registrere forvaltningen effekten af indsatsen? Dvs. har forvaltningen data om indsatsens effekt?

Ordningen blev til på meget kort tid. Bl.a. af den grund er det klart, at der er behov for at justere ordningen i lyset af de første erfaringer.

Det er således forudsat både i evalueringsordningen og ved Borgerrepræsentationens beslutning på mødet den 27. marts 2014, at Borgerrådgiveren i lyset af de første erfaringer i forbindelse med evalueringen 2013/2014 vil evaluere på evalueringsordningen og -processen. Borgerrådgiveren har i første halvår 2014 gennemført evalueringen, og denne rapport indeholder Borgerrådgiverens konklusioner.

Evalueringen af ordningen er foretaget med udgangspunkt i drøftelser med forvaltningerne, sådan at samtlige forvaltningers erfaringer og tilbagemeldinger blev inddraget med henblik på at foretage nødvendige justeringer og tilpasninger af ordningen og processen. Derfor afholdt Borgerrådgiveren i april og maj 2014 evalueringsmøder med samtlige syv forvaltningers direktioner og/eller repræsentanter herfor. Forvaltningerne har derudover haft lejlighed til at komme med bemærkninger til en foreløbig udgave af denne rapport.

Forvaltningernes tilbagemeldinger på møderne er beskrevet i afsnit 4 sammen med Borgerrådgiverens evaluering i forhold hertil. I afsnit 3 er rammerne for evalueringen beskrevet, og afsnit 2 indeholder Borgerrådgiverens konklusioner.

2. Borgerrådgiverens konklusioner

Borgerrådgiverens evalueringsordning er med til at fastholde kommunens fokus på retssikkerhed ved på et oplyst grundlag at afdække forvaltningernes indsatser for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen.

Det er Borgerrådgiverens opfattelse, at evalueringsordningen på en nem og overskuelig måde giver overblik over forvaltningernes måde at arbejde med styrkelse af retssikkerhed og borgerbetjening i kommunen på. Endvidere er ordningen i et vist omfang egnet til at give et overblik over forvaltningernes forskelligheder og ligheder i relation til, hvordan de varetager deres indsatser.

Derved kan ordningen bruges til at skabe overblik over, hvilke forvaltninger, der skal støttes i allerede igangværende indsatser, og hvilke der skal støttes i at få sat gang i nye indsatser. Ikke mindst de stående udvalg kan på enkel vis anvende resultaterne af den løbende evaluering som udgangspunkt for en politisk drøftelse af den enkelte forvaltnings indsats, herunder om der bør iværksættes initiativer med henblik på en eventuel målretning, tilretning eller styrkelse af indsatsen.

Samtidig giver evalueringsordningen kommunen mulighed for at synliggøre kommunens generelle indsatser på sagsbehandlingsområdet over for offentligheden. Det bemærkes, at den første evalueringsrunde overordnet set var positiv for kommunen og gav Borgerrådgiveren mulighed for en mere nuanceret beskrivelse i sin beretning for 2013.

Ordningen giver også forvaltningerne et sammenligneligt overblik over indsatserne. På den måde er ordningen egnet til at skabe fremdrift gennem benchmarking – ved at fremme en proces i forvaltningerne, som kan drive projekter til sikring af bedre sagsbehandling.

Ligeledes kan ordningen fungere som et værktøj både for forvaltningerne og politikerne, fordi ordningen dokumenterer de enkelte forvaltningers kvalificerede indsatser over tid henholdsvis afslører svagheder i spinkle indsatser iværksat på et utilstrækkeligt grundlag. Dét giver bl.a. forvaltningerne mulighed for at revurdere svagt funderede indsatser til fordel for vidensbaserede indsatser.

Ordningen skal naturligvis tilpasses på baggrund af forvaltningernes og Borgerrådgiverens første erfaringer med ordningen, men de ovennævnte grundlæggende egenskaber ved ordningen bør fastholdes.

Med udgangspunkt i forvaltningernes tilbagemeldinger har Borgerrådgiverens evaluering af ordningen fremdraget følgende overordnede temaer:

- Evalueringsens fokus, spændvidde og målrettethed
- Omfanget, detaljeringsgraden og kompleksiteten af evalueringen

- Evalueringsordningens anvendelse som forvaltningsinternt styringsredskab
- Konkretiseringsgraden af Borgerrådgiverens anbefalinger til den enkelte forvaltning og formen for tilbagemeldinger til forvaltningerne
- Øget samarbejde, rådgivning og konsulentbistand
- Evalueringsprocessens hastighed og hyppighed

Der henvises til afsnit 4, hvor de enkelte temaer er uddybet, og hvor der oplistes forslag til ændringer og justeringer.

Evalueringsordningen bør ikke blot give det politiske niveau det ønskede sammenlignelige overblik, men bør samtidig give forvaltningerne så stort et udbytte som muligt. Forvaltningernes ressourceforbrug skal i højst mulig grad stå mål med overblik- og læringsudbyttet. På baggrund af evalueringen er det derfor Borgerrådgiverens konklusion, at ordningens fokus bør indsnævres, sådan at ikke alle sagsbehandlende og borgerbetjenende forvaltningsenheder omfattes.

Afgrænsningen vil til en vis grad sikre, at evalueringen bliver mindre omfangsrig og dermed mindre ressourcekrævende for forvaltningerne, og at de anvendte ressourcer på evalueringen bedst muligt står mål med outputtet for forvaltningerne. Samtidig vil det medføre en øget sammenlignelighed forvaltningerne imellem.

Afgrænsningen af ordningens fokus skal sammentænkes med afgrænsningen af området for de ”Mål og Målsætninger for sagsbehandlingen i Københavns Kommune”, som Borgerrepræsentationen har besluttet at opstille, sådan at der i videst muligt omfang er sammenfald.

Derudover bør evalueringsøvelsen gøres mere overskuelig og simpel for forvaltningerne, særligt i forhold til forvaltningernes udfyldelse af spørgeskemaet. Spørgsmålene skal være mere enkle og klare, og der skal være færre af dem.

Enkelte forvaltninger har givet udtryk for, at evalueringsordningen – og særligt ordningens spørgeskema – ikke tager højde for de forskelle, der er forvaltningerne imellem i forhold til opgavevaretagelse, organisation mv., og at evalueringsordningen, herunder spørgeskemaet, derfor bør tilpasses og målrettes de enkelte forvaltninger. Efter Borgerrådgiverens opfattelse er differentierede udgaver af ordningen og ordningens spørgeskema ikke umiddelbart muligt i forhold til at opfylde ordningens overordnede formål, jf. Borgerrepræsentationens beslutning på mødet den 19. juni 2013, dvs. at give det politiske niveau et individuelt og sammenligneligt overblik over forvaltningernes indsats. Dette formål nødvendiggør efter Borgerrådgiverens opfattelse en fuldt ud ensartet ordning og ensartede spørgsmål til forvaltningerne.

Evalueringsordningen skal i højere grad bibringe forvaltningerne læring både i selve evalueringsprocessen og i evalueringens resultat. Den ovennævnte forsimpning af evalueringsøvelsen vil efter Borgerrådgiverens opfattelse bidrage til, at selve processen i højere grad kan give forvaltningerne læring – ikke mindst på det decentrale ledelsesniveau. Efter Borgerrådgiverens opfattelse kan bedre læring under processen endvidere opnås ved, at forvaltningerne får mulighed for at give sig selv en score i hvert enkelt vurderingskriterium i forhold til evalueringsordningens kategorier 1-7. En fakultativ mulighed for forvaltningerne til at lave en egen-score bør indgå i evalueringsordningen.

For i højere grad at kunne give forvaltningerne konkrete og operationelle anbefalinger, bør evalueringsordningens skriftlige afrapportering til det politiske niveau suppleres med en dialogbaseret opfølgning i form af bilatera-

le opfølgingsmøder mellem den enkelte forvaltning og Borgerrådgiveren. Derved adskilles opfølgningen til forvaltningerne i et vist omfang fra afrapporteringen til det politiske niveau.

På opfølgingsmøderne vil Borgerrådgiveren kunne give den enkelte forvaltning en tilbagemelding på resultatet af evalueringen. På baggrund af tilbagemeldingen vil Borgerrådgiveren endvidere kunne give forvaltningen mere konkrete og operationelle anbefalinger og anvise forbedringspotentialer i forhold til de ting, som evalueringen måtte have belyst om de generelle og bagvedliggende forhold ved forvaltningens samlede indsats for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen.

Størstedelen af forvaltningerne har derudover generelt efterspurgt mere dialog og tættere samarbejde med Borgerrådgiveren, herunder i forhold til hvor og hvordan Borgerrådgiveren kan bidrage til forvaltningernes kvalitetsforbedringsarbejde. Borgerrådgiveren står til rådighed for at yde forvaltningerne løsningsorienteret og målrettet rådgivning og konsultativ bistand i det omfang, forvaltningerne ønsker det.

Et par af forvaltningerne har i den forbindelse efterspurgt øget konsultativ bistand fra Borgerrådgiveren i form af, at Borgerrådgiveren kommer ud i forvaltningernes decentrale enheder for dér at bidrage til forvaltningernes arbejde med at skabe forbedringer. Efterspørgslen strækker sig i nogle tilfælde ud over den bistand, som Borgerrådgiveren allerede i dag yder af rådgivende art, idet den angår en større grad af direkte involvering og ressourceinvestering i konkrete projekter om kvalitetsudvikling. En sådan konsultativ bistand, som falder uden for rammerne for Borgerrådgiverens evalueringsmodel, indebærer en ny og særlig indsats fra Borgerrådgiverens side.

Det er Borgerrådgiverens opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt, at evalueringen gennemføres hvert andet år i stedet for årligt. Det tilgodeser bl.a. en mere hensigtsmæssig proces og forvaltningernes ressourcer. Dette giver også bedre tid til at forbedre eventuelle forhold på baggrund af evalueringen.

Endeligt har Borgerrådgiveren kunnet konstatere, at der er væsentlige forskelle i forvaltningernes opfattelse af, i hvilken grad evalueringsordningen er et nyttigt styringsredskab for forvaltningerne. Nogle forvaltninger har oplyst, at evalueringen bl.a. giver god ledelsesinformation, et godt overblik over forvaltningens samlede indsats og sikrer henholdsvis skaber et ledelsesmæssigt ophæng på decentralt niveau for forvaltningens indsats.

Enkelte af forvaltningerne har derimod fremhævet, at evalueringen ikke er et brugbart styringsredskab for forvaltningerne, og at evalueringen ikke skaber den forandring, forvaltningerne ønsker. Det disse forvaltninger har brug for er ikke en evaluering – og derfor heller ikke en justering af evalueringsordningen.

I den sammenhæng har Borgerrådgiveren også kunnet konstatere, at de tilkendegivelser, som efterfølgende (i løbet af processen med den første evaluering af forvaltningernes indsatser 2013/2014) er fremkommet fra dele af det politiske niveau, fremhæver – som Borgerrådgiveren må forstå det – at evalueringsordningen i mindst lige så høj grad ønskes at være et styringsredskab og udviklingsværktøj for forvaltningerne internt. Borgerrådgiveren henviser særligt til Økonomiudvalgets beslutning på mødet den 18. marts 2014, som i uddrag er refereret i afsnit 3.

Efter Borgerrådgiverens opfattelse må de nye politiske ønsker, der er fremsat efter Borgerrepræsentationens beslutning af 19. juni 2013, imødekommes. Dertil kommer, at en succesfuld evaluering, som giver retvisende information om forvaltningernes indsatser, forudsætter, at forvaltningerne bakker op om evalueringen.

Det er som nævnt Borgerrådgiverens opfattelse, at evalueringsordningen har flere gode egenskaber, herunder at den giver kommunen og forvaltningerne mulighed at synliggøre kommunens og de respektive forvaltnings gode indsatser på sagsbehandlingsområdet.

På denne baggrund foreslår Borgerrådgiveren, at evalueringsordningen ændres fra en obligatorisk evaluering til en frivillig ordning, som forvaltningerne kan deltage i, hvis det respektive fagudvalg ønsker det. Ordningen vil i denne form fungere dels som et evalueringsværktøj, der skaber opmærksomhed om og fremdrift af indsatser, der virker, dels som en markør for forvaltningens overordnede udviklingsstadiet i forbedringsarbejdet, som kan give det politiske niveau en status for arbejdet.

Ordningen vil ikke indebære, at evalueringen skal give forvaltningen løsningen på eventuelle problemer med sagsbehandlingen og/eller borgerbetjeningen i forvaltningen. Ordningen skal – som nu – give forvaltningen et værktøj til selv at se, hvor skoen trykker og selv finde løsninger, men naturligvis gerne med inddragelse af Borgerrådgiverens viden og erfaringer fra borgerhenvendelser.

Eftersom ordningen oprindeligt var formuleret som et politisk styringsinstrument, finder Borgerrådgiveren det dog hensigtsmæssigt, at beslutningen om, hvorvidt de enkelte forvaltninger skal inddrages under ordningen, forbliver et politisk valg, der træffes af de respektive stående udvalg. Herved kan udvalgene i dialog med forvaltningerne træffe beslutning om brugen af ordningen a) som et politisk styringsinstrument for det stående udvalg, b) som et styringsinstrument og udviklingsværktøj internt i forvaltningerne, c) som begge dele eller d) eller vælge slet ikke at anvende den. Tilslutning til ordningen kan ske for den periode, som det enkelte udvalg ønsker.

Evalueringen vil ske på forvaltningsniveau. Der er dog intet til hinder for, at evalueringen også kan ske på enhedsniveau. En opsplittet evaluering på enhedsniveau vil dog falde uden for rammerne af Borgerrådgiverens evalueringsordning iht. Borgerrepræsentations beslutning af 19. juni 2013, og vil indebære en ny og særlig indsats fra Borgerrådgiverens side. En sådan indsats ligger i udgangspunktet uden for Borgerrådgiverens aktuelle ressourcer, men man kan principielt forestille sig, at et udvalg beslutter, at en enkelt større enhed i forvaltningen (f.eks. et myndighedscenter) skal omfattes af ordningen i stedet for hele forvaltningen.

I overensstemmelse med opfordringen fra politisk hold til at finde et mere borgerrettet navn til Borgerrådgiverens evalueringsmodel, har Borgerrådgiveren som led i evalueringen revurderet evalueringsordningens navn. Borgerrådgiveren foreslår, at navnet på ordningen ændres til 'FOKUS – Løbende evaluering af indsatser for bedre sagsbehandling i Københavns Kommune'.

Borgerrådgiverens konklusioner vil blive udmøntet i et konkret forslag fra Borgerrådgiveren til en revideret evalueringsordning. Denne revision vurderes at kunne behandles endeligt i Borgerrådgiverudvalget, såfremt Borgerrepræsentationen giver mandat hertil.

For at fastholde ordningens grundlæggende egenskaber, som beskrevet ovenfor, og i overensstemmelse med kernen i Borgerrepræsentationens beslutning på mødet den 19. juni 2013, vil ordningens hovedfokus stadig være på at give et individuelt og sammenligneligt overblik over forvaltningernes indsatser. Forslaget til den reviderede ordning vil derudover i højere grad søge at sikre, at de forvaltninger, der vælger at gøre brug af ordningen, får det yderligere udbytte af evalueringen, som de efterspørger.

Borgerrådgiveren vil fremlægge forslag til den reviderede ordning til politisk behandling i Borgerrådgiverudvalget i 1. halvår 2015.

3. Rammerne for evalueringen af Borgerrådgiverens evalueringsordning

Formålet med evalueringsordningen sætter de overordnede rammer, inden for hvilke en eventuel justering af ordningen må ligge. Formålet med ordningen er først og fremmest at give det politiske niveau et individuelt og

sammenligneligt overblik over forvaltningernes indsats for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen. Derved har forvaltningerne også mulighed for at bruge ordningen til benchmarking forvaltningerne imellem.

Ordningen kan derudover bidrage med læring ved at give forvaltningerne en viden, der gør det muligt at målrette, tilrette og styrke deres indsats. Forvaltningerne har derfor mulighed for, hvis de ønsker det og finder det relevant, at anvende evalueringsordningen forvaltningsinternt som et styringsredskab.

Økonomiudvalget har ved behandling af Borgerrådgiverens rapport 2013/2014 om forvaltningernes indsats for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen på møde den 18. marts 2014 oplistet, hvad evalueringen af Borgerrådgiverens ordning i hvert fald skal indeholde. Af udvalgets beslutning fremgår bl.a. følgende:

”Økonomiudvalget finder det vigtigt, at det medgåede ressourceforbrug samt omfanget af opgaven står mål med udbyttet af at benytte værktøjet som styringsredskab såvel politisk som i forvaltningerne.

I evalueringen bør det derfor undersøges, hvorvidt evalueringsværktøjet fungerer efter hensigten, hvad årsagen hertil er, og om hensigten kan opnås på en mindre ressourcekrævende og mindre omfangsrig måde. I den forbindelse bør det tillige belyses, hvorvidt anbefalingerne i tilstrækkelig grad er konkrete og operationelle, og hvorvidt evalueringsordningen i tilstrækkelig grad bidrager til imødekomme af det ønske, der er om at modtage øget konsultativ bistand fra Borgerrådgiveren.

Økonomiudvalget finder det endvidere vigtigt, at der i evalueringen sker en belysning og revurdering af såvel det videnskabsteoretiske paradigme, som evalueringsværktøjet er udarbejdet i henhold til, som den anvendte kvalitative metode til udarbejdelse af det spørgeskema, som indgår i evalueringsværktøjet.

Økonomiudvalget mener herudover, at den politiske opfordring til at finde et mere borgerrettet navn til evalueringsordningen end Indicium, som fremkom i form af en protokolbemærkning den 22. oktober 2013 bør følges og har noteret sig oplysningen i indstillingen om, at dette tillige vil blive medtaget i forbindelse med evalueringen.

Økonomiudvalget skal endelig bemærke, at evalueringsværktøjet på sigt bør holdes op imod og sammen tænkes med det arbejde, som er igangsat vedrørende mål og målsætninger for sagsbehandlingen, som bl.a. består i at afdække forudsætninger og muligheder for automatisk generering af tværgående ledelsesinformation for derigennem at opstille konkrete måltal på sagsbehandlingsområdet.”

Henset hertil og til formålet med evalueringsordningen har evalueringen grundlæggende haft til hensigt at afdække, om Borgerrådgiverens evalueringsordning giver politikerne de svar, som de efterspørger, og om forvaltningerne også kan se meningen med evalueringsordningen, herunder om udbyttet for forvaltningerne står mål med forvaltningens indsats i processen.

4. Tilbagemeldinger fra forvaltningerne og Borgerrådgiverens evaluering

Nedenfor følger en gennemgang af de overordnede temaer i Borgerrådgiverens evaluering, herunder særligt de temaer der er kommet frem under evalueringsmøderne med forvaltningerne.

Evalueringsordningens metode mv.

I anledning af Økonomiudvalgets ønske om en belysning og revurdering af det videnskabsteoretiske paradigme, som ligger bag Borgerrådgiverens evalueringsordning mv., kan Borgerrådgiveren oplyse, at evalueringsordningen er inspireret af det anerkendte EU-udviklede værktøj Common Assessment Framework (CAF). CAF er et kvalitetsudviklingsværktøj specielt designet til at hjælpe offentlige institutioner med at foretage selvevaluering. Værk-

tøjet er anvendt af mere end 3000 offentlige institutioner, både i EU og på nationalt, regionalt og lokalt niveau (tallet omfatter alene de registrerede brugere).¹

Evalueringsordningen er baseret på en præference for vidensbaserede tilgange, dvs. at fokus er på eksistensen af egentlig viden. Borgerrådgiveren bemærker i den forbindelse, at evalueringsordningens fokus på viden ikke udelukker metodefrihed i forhold til, hvordan viden opnås eller en rimelig frihed til at fastlægge sit evidensniveau. På baggrund af tilbagemeldinger og spørgsmål fra forvaltningerne, vil Borgerrådgiveren sikre, at dette klart kommer til at fremgå af evalueringsordningen.

Endvidere vil Borgerrådgiveren sørge for på ny at præcisere i evalueringsordningen, at ordningen ikke i sig selv fordrer, at forvaltningerne skal tilvejebringe nye data eller ledelsesinformation for at kunne besvare ordningens spørgeskema.

Borgerrådgiveren finder ikke umiddelbart anledning til at ændre metoden, som ligger bag Borgerrådgiverens evalueringsmodel, eller den anvendte metode til udarbejdelse af evalueringsordningens spørgeskema. Borgerrådgiveren indgår imidlertid naturligvis gerne i en dialog med Økonomiudvalget om spørgsmålet om metoden, hvis udvalget ønsker det.

Borgerrådgiveren bemærker, at Borgerrådgiverens ressourcer ikke gør det muligt at indhente ekstern bistand til den videre udvikling som foreslået af en forvaltning.

Evalueringsformål, fokus og tilgang

Størstedelen af forvaltningerne har oplyst, at de tilslutter sig hovedformålet med evalueringsordningen – at give et individuelt og sammenligneligt overblik over status for forvaltningernes indsatser for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen – og flere forvaltninger har oplyst, at evalueringsrapporten giver et godt overblik.

Enkelte forvaltninger har samtidig oplyst, at det giver udfordringer at sammenligne på tværs af forvaltningerne, og at det derudover bør overvejes, i hvilket omfang det er ønskeligt at sammenligne indsatserne forvaltningerne imellem.

Ligeledes har enkelte forvaltninger givet udtryk for, at evalueringsordningen – særligt ordningens spørgeskema – ikke tager højde for de forskelle, der er forvaltningerne imellem i forhold til opgavevaretagelse, organisation mv. For at sikre en øget målrettethed og dermed mest værdi for forvaltningerne er der derfor blevet foreslået en differentieret udgave af evalueringsordningens spørgeskema, sådan at evalueringsordningen er målrettet i forhold til den enkelte forvaltning. Det er i den forbindelse blevet foreslået, at forvaltningerne inddrages yderligere i arbejdet hermed. Modsat har andre forvaltninger givet udtryk for, at ordningens tilgang med besvarelse af spørgsmål, der er ens for forvaltningerne, er god.

Borgerrådgiveren har taget forvaltningernes tilbagemeldinger på ordningens formål og tilgang mv. til efterretning. Efter Borgerrådgiverens opfattelse må forvaltningernes tilbagemeldinger holdes op imod ordningens overordnede formål, jf. Borgerrepræsentationens beslutning på mødet den 19. juni 2013, dvs. at give det politiske niveau et individuelt og sammenligneligt overblik over forvaltningernes indsats. Efter Borgerrådgiverens opfattelse nødvendiggør opfyldelsen af dette formål en fuldt ud ensartet evalueringsmodel, herunder at de spørgsmål, som forvaltningerne besvarer, er ens for samtlige forvaltninger. Desuden bemærkes, at selv om evalueringen er baseret på enslydende spørgsmål, muliggør Borgerrådgiverens efterfølgende vurdering af hver enkelt forvaltning, at

¹The European Network of National CAF Correspondents og the European CAF Ressource Centre at The European Institute of Public Administration, CAF 2013, 2012, s. 7

der tages højde for forskelle forvaltningerne imellem, og at dette i høj grad blev praktiseret ved evalueringsrunden 2013/2014.

Borgerrådgiveren kan desuden konstatere, at flere forvaltninger allerede anvender evalueringens konklusioner som målestok for egen indsats, dvs. til benchmarking, hvilket efter Borgerrådgiverens opfattelse betyder, at sammenligneligheden reelt er et forandringspotentiale.

Evalueringens spændvidde

Flere forvaltninger har peget på, at evalueringen favner meget bredt. Forvaltningerne har bl.a. opfordret til, at evalueringen afgrænses, så den fokuserer på for eksempel de tungere sagsbehandlende enheder i forvaltningerne, de forvaltningsenheder, som varetager den klassiske sagsbehandling, eller de enheder, som varetager den pågældende forvaltnings myndighedsarbejde. På den måde kan ordningen målrettes dér, hvor det giver mest værdi for den enkelte forvaltning, og der vil primært blive sammenlignet på tværs af forvaltningerne i forhold til de enheder, hvor sammenligning giver bedst mening. En enkelt forvaltning har foreslået, at forvaltningerne selv får mulighed for at vælge enheder ud, som skal omfattes af evalueringen.

Borgerrådgiveren er enig i, at det er hensigtsmæssigt, at evalueringens spændvidde afgrænses yderligere. Afgrænsningen bør efter Borgerrådgiverens opfattelse, af hensyn til objektivitet i udvælgelsen, foretages ud fra fastlagte kriterier baseret på tyngden og kvantiteten af enhedernes sagsbehandling og borgerbetjening. I den forbindelse vil Borgerrådgiveren også sørge for, at det klart er afgrænset, hvilken borgerbetjening evalueringen sigter til.

Afgrænsningen vil medføre, at evalueringen bliver mindre omfangsrig og dermed mindre ressourcekrævende for forvaltningerne, og at de anvendte ressourcer på evalueringen bedst muligt står mål med nytteværdien for forvaltningerne. Samtidig vil det medføre en øget sammenlignelighed forvaltningerne imellem, som forvaltningerne har efterspurgt, jf. også afsnittet ovenfor om Evalueringens formål, fokus og tilgang.

Afgrænsningen af ordningens spændvidde skal sammentænkes med afgrænsningen af området for ”Mål og Målsætninger for sagsbehandlingen i Københavns Kommune”, sådan at der i videst muligt omfang er sammenfald. Borgerrådgiveren vil derfor koordinere dette med Økonomiforvaltningen, som udarbejder forslaget til mål og målsætninger.

Omfanget og kompleksiteten af evalueringsøvelsen, herunder spørgeskemaet

Forvaltningerne har givet udtryk for, at evalueringsordningens spørgeskema er meget omfangsrigt og komplekst. Flere forvaltninger har endvidere givet udtryk for, at mange af spørgsmålene er vanskelige at forstå, og at det i visse tilfælde er uklart, hvad de anførte begreber dækker over, ligesom det kan være svært for forvaltningerne at svare så specifikt, som spørgsmålene lægger op til.

Det skal naturligvis stå klart for forvaltningerne, hvad Borgerrådgiveren ønsker, at de svarer på i forhold til de enkelte spørgsmål, herunder hvor konkrete svar Borgerrådgiveren efterspørger. Enkelthed i spørgeskemaet er derudover vigtig for at sikre læringsudbytte i forvaltningerne, ikke mindst decentralt. På baggrund af tilbagemeldingerne fra forvaltningerne vil Borgerrådgiveren derfor gennemgå samtlige spørgsmål og vejledningstekster i spørgeskemaet for at sikre, at spørgsmålene gøres mere enkle og klare. Borgerrådgiveren vil endvidere gøre spørgeskemaet mere overskueligt og simpelt, herunder sikre at spørgeskemaet slankes, så det indeholder færre spørgsmål.

Borgerrådgiveren vil overveje, om spørgsmålene fremadrettet i starten af evalueringsprocessen bør testes i forhold til forståelse, anvendelighed og læring, som enkelte forvaltninger har foreslået. Dette vil kunne ske gennem

dialog med forvaltningerne, eksempelvis ved at teste spørgsmålene på en testgruppe fra forvaltningerne. Ligeledes vil Juridisk Koordinationsgruppe kunne inddrages som fokusgruppe.

En enkelt forvaltning har foreslået, at Borgerrådgiveren overvejer at dele spørgeskemaet op i en datadel og en kvalitetsdel, og en anden forvaltning har foreslået Borgerrådgiveren at overveje, om taloplysningerne i evalueringen giver relevant, brugbar viden. Borgerrådgiveren vil overveje forvaltningernes forslag i forbindelse med den nævnte gennemgang af spørgeskemaet. For så vidt angår de spørgsmål i spørgeskemaet, der angår specifikke dataoplysninger om forvaltningsenhedernes sagsproduktion og forvaltningernes samlede sagsmængder, henviser Borgerrådgiveren til Økonomiudvalgets beslutning på møde den 22. oktober 2013.

Anvendelse af ordningen til benchmarking og som forvaltningsinternt styringsredskab

Som anført indledningsvist er det hensigten, at evalueringsordningen også kan anvendes af forvaltningerne både til benchmarking forvaltningerne imellem og som styringsredskab internt i forvaltningerne. En enkelt forvaltning har derudover i forbindelse med denne evaluering opfordret til, at evalueringsordningen også bruges til benchmarking internt i forvaltningerne.

Borgerrådgiveren kan, som nævnt, konstatere, at flere forvaltninger allerede anvender evalueringens konklusioner som målestok for egen indsats, dvs. til benchmarking. Af tilkendegivelser fra forvaltninger og andre kilder fremgår således såvel en sådan effekt på forvaltninger, der klarede sig godt i evalueringen, som ønsker om at stå stærkere fra forvaltninger, der klarede sig mindre godt.

Borgerrådgiveren kan herudover konstatere, at der er væsentlige forskelle i forvaltningernes opfattelse af, i hvilken grad evalueringsordningen er et nyttigt styringsredskab for forvaltningen.

Nogle forvaltninger har oplyst, at evalueringen giver god ledelsesinformation samt et godt overblik over forvaltningens samlede indsats og et sammenligneligt overblik forvaltningerne imellem. Derudover kan evalueringsordningen bruges til at sikre henholdsvis skabe det nødvendige ledelsesmæssige ophæng på decentralt niveau i forvaltningernes arbejde med at skabe forbedringer. Som styringsredskab kan evalueringsordningen dog ikke stå alene.

Andre forvaltninger har oplyst, at evalueringsordningen er for akademisk og omfattende en øvelse, og at ordningen er vanskelig at passe ind i forvaltningerne og deres drift. Ordningen er ikke i sin nuværende form et anvendeligt styringsredskab for alle forvaltninger. En enkelt forvaltning har i den forbindelse endvidere oplyst, at evalueringsmetoden ikke skaber den forandring, forvaltningen ønsker, og at forvaltningen ønsker mere end evaluering med henblik på at sikre, at sagsbehandling kommer ind i den daglige drift i stedet for at ligge ved siden af driften.

Borgerrådgiveren er således blevet opfordret til, at evalueringen i højere grad målrettes forvaltningerne som et styringsredskab, herunder særligt at evalueringen rummer mere læringsperspektiv for den enkelte forvaltning, herunder for den decentrale ledelse.

Borgerrådgiveren er enig i, at det er vigtigt, at evalueringen så vidt som muligt sikrer forvaltningerne et udbytte, der står mål med de anvendte ressourcer – samtidig med at evalueringen opfylder sit hovedformål om at give det politiske niveau det ønskede sammenlignelige overblik. Borgerrådgiveren er derfor også enig med forvaltningerne i, at evalueringsordningen i højere grad skal indeholde specifik læring for forvaltningerne både i selve evalueringsprocessen og i evalueringens resultat. Borgerrådgiverens overvejelser om, hvordan dette kan faciliteres, er beskrevet nedenfor.

Læring i processen

Ordningens læringsperspektiv er ikke alene målrettet forvaltningens centrale ledelse, men også den decentrale ledelse. Evalueringsordningen skal derfor, i det omfang det er muligt, sikre, at den viden, som evalueringen bringer, også kommer ud på decentralt lederniveau.

Bla. af den grund er det også forudsat i selve evalueringsordningen, at de relevante decentrale enheder er involveret i evalueringsprocessen i forvaltningerne. Den korte evalueringsproces 2013/2014 gav dog kun i begrænset omfang forvaltningerne mulighed for at udnytte dette potentiale for at skabe læring decentralt.

Det er Borgerrådgiverens opfattelse, at den forsimpning af evalueringsøvelsen, som er beskrevet ovenfor, vil gøre ordningen mere tilgængelig og enkel at anvende forvaltningsinternt, ikke mindst i den decentrale ledelse. Dermed vil evalueringsordningens budskaber også fremtræde mere klart, sådan at selve evalueringsprocessen kan give bedre læring til både den centrale ledelse og til de enkelte decentrale ledere, der bidrager til evalueringen, for derigennem at medvirke til forbedringer.

Af bla. hensynet til at sikre læring i processen kan Borgerrådgiveren endvidere tiltræde det forslag, som et par af forvaltningerne har fremsat, om at forvaltningerne får mulighed for at give sig selv en score i hvert enkelt vurderingskriterium ud fra evalueringsordningens kategorier 1-7 som led i forvaltningens proces med at udfylde spørgeskemaet. For det første vil det medføre, at forvaltningerne – eventuelt også i de decentrale enheder – foretager en egentlig selvevaluering, hvorved et eventuelt forbedringspotentiale vil træde tydeligere frem. For det andet vil det give mulighed for at sammenligne, i hvilken udstrækning forvaltningernes oplevelser af deres indsats svarer til Borgerrådgiverens.

Af ressourcemæssige hensyn bør det efter Borgerrådgiverens opfattelse være op til den enkelte forvaltnings direktion, om muligheden for at foretage egen-score skal udnyttes, herunder om også de decentrale enheder skal foretage en sådan. For at skabe mest mulig læring decentralt, vil Borgerrådgiveren dog anbefale, at også forvaltningernes decentrale enheder skal lave en egen-score.

Borgerrådgiveren vil endvidere overveje et forslag fra en af forvaltningerne om, at spørgeskemaet ikke alene sendes til forvaltningerne direktioner, men tillige sendes elektronisk direkte til de enkelte decentrale ledere med henblik på at afdække, hvilken viden der eksisterer decentralt. Borgerrådgiveren er i den forbindelse opmærksom på, at andre forvaltninger har oplyst, at de ikke finder denne tilgang hensigtsmæssig, og Borgerrådgiveren vil naturligvis inddrage dette i overvejelserne.

Endelig vil Borgerrådgiveren overveje, hvordan Juridisk Koordinationsgruppe kan inddrages i arbejdet med at sikre læring i evalueringsprocessen decentralt i forvaltningerne.

Læring i evalueringens resultat – konkrete og operationelle anbefalinger mv.

Læringsperspektiverne skal i høj grad findes i resultatet af evalueringen, hvor Borgerrådgiveren bla. præsenterer sine konklusioner og anbefalinger. Flere af forvaltningerne har efterspurgt mere konkrete og operationelle anbefalinger fra Borgerrådgiveren, herunder at Borgerrådgiveren giver forvaltningerne specifikke anvisninger på forbedringspotentiale. Eksempelvis har en forvaltning efterspurgt konkrete anbefalinger i form af få målrettede ting, som forvaltningen bør arbejde videre med.

Flere forvaltninger har i den sammenhæng også efterspurgt mere direkte dialog med Borgerrådgiveren om Borgerrådgiverens konklusioner og anbefalinger til, hvad forvaltningerne kan gøre bedre eller anderledes.

En enkelt forvaltning har endvidere foreslået, at afrapporteringen deles op, sådan at det politiske niveau får det ønskede sammenlignelige overblik, mens forvaltningerne får en afrapportering med et mere konstruktivt, fremadrettet fokus på at skabe forbedringer.

Borgerrådgiveren er naturligvis enig i, at Borgerrådgiverens anbefalinger skal være konkrete og operationelle for forvaltningerne, sådan at de konstruktivt kan medvirke til at skabe forbedringer. Borgerrådgiveren har derfor overvejet, hvordan Borgerrådgiveren kan sikre, at anbefalingerne opfylder dette behov, herunder om den nuværende form for tilbagemeldingerne til forvaltningen er den bedst egnede form til at give konkrete og operationelle anbefalinger.

I sin nuværende form består afrapporteringen til det politiske niveau af en kort rapport med bilag. Rapporten 2013/2014 er således på 5 sider med tillæg af 7 siders oversigter i skemaform over Borgerrådgiverens konklusioner. Borgerrådgiverens enkeltvise rapporter for hver af de syv forvaltninger er vedlagt rapporten som bilag. Henset til hovedformålet med evalueringsordningen – at give det politiske niveau et individuelt og sammenligneligt overblik – finder Borgerrådgiveren ikke umiddelbart grund til at ændre på formen for afrapporteringen til det politiske niveau, men har dog forstået forvaltningernes tilbagemeldinger således, at de underliggende datasæt kan udgå af afrapporteringen til det politiske niveau. Dette må overvejes igen, når en revideret ordning foreligger.

Afrapporteringen til det politiske niveau fungerer samtidig som en endelig tilbagemelding til forvaltningerne, særligt i form af den enkeltvise rapport for den pågældende forvaltning, der, som nævnt, er vedlagt den samlede rapport som bilag. De enkeltvise rapporter indeholder Borgerrådgiverens konklusioner og anbefalinger til den enkelte forvaltning. Forud for afrapporteringen til Borgerrepræsentationen har forvaltningernes direktioner derudover fået tilsendt en foreløbig version af rapporten vedrørende den pågældende forvaltning med henblik på, at forvaltningen kan komme med eventuelle bemærkninger til Borgerrådgiverens konklusioner og anbefalinger mv.

Efter Borgerrådgiverens opfattelse vil en dialogorienteret tilgang til Borgerrådgiverens tilbagemelding til forvaltningerne gøre det muligt i højere grad at målrette og konkretisere Borgerrådgiverens anbefalinger inden for evalueringens fokus på bagvedliggende og generelle forhold ved forvaltningernes respektive indsatser. Dette følger bl.a. af, at forvaltningerne bliver en konstruktiv medspiller i tilbagemeldingen.

Formen vil endvidere indebære, at eventuelle misforståelser mv. af faktuelle forhold, der måtte ligge til grund for Borgerrådgiverens konklusioner og anbefalinger, kan rettes på så tidligt et tidspunkt som muligt, og at anbefalinger og konklusioner vil kunne korrigeres smidigt.

En dialogbaseret tilgang vil også kunne sikre bedre synergieffekter. Gennem dialogen med Borgerrådgiveren vil forvaltningerne kunne få større læringsudbytte af de øvrige forvaltningers indsats, fordi forvaltningerne i højere grad vil kunne drage nytte af den information, som evalueringen indeholder om de øvrige forvaltningers indsatser. Bl.a. vil forvaltningerne herigennem kunne modtage anbefalinger og inspiration i forhold til konkrete løsninger mv., som allerede måtte være anvendt og/eller afprøvet af andre forvaltninger. Den nuværende tilbagemeldingsform tilgodeser ikke i tilstrækkelig grad denne ressource.

Endelig vil en dialogbaseret opfølgning være mindre omfangsrig og dermed mindre ressourcekrævende for forvaltningerne.

Borgerrådgiveren vil på den baggrund supplere evalueringsordningens skriftlige afrapportering til det politiske niveau med en dialogbaseret tilbagemelding til forvaltningerne på resultaterne af evalueringen. Tilbagemeldingen vil ske på bilaterale opfølgningsmøder, som vil kunne afholdes i forlængelse af, at den enkelte forvaltning hores om Borgerrådgiverens foreløbige rapport vedrørende forvaltningen, dvs. forud for afrapporteringen til det politiske niveau. På opfølgningsmøderne vil Borgerrådgiveren endvidere – udover at give en tilbagemelding på resulta-

terne af evalueringen – kunne komme med konkrete anbefalinger og anviser forbedringspotentiale i forhold til de ting, som evalueringen måtte have belyst om de generelle og bagvedliggende forhold (samt processerne ved) den enkelte forvaltnings indsats for at forbedre sagsbehandlingen og borgerbetjeningen.

Denne nye form for tilbagemeldingerne til forvaltningerne vil muligvis indebære, at Borgerrådgiverens enkeltvis rapporter til forvaltningerne ikke i samme omfang som nu vil komme til at indeholde Borgerrådgiverens ofte udførlige bemærkninger til forvaltningens score for de enkelte vurderingskriterier i evalueringsordningen. Denne ændring vil i givet fald også slå igennem ift. afrapporteringen til det politiske niveau.

Tættere samarbejde og dialog og øget konsulentbistand fra Borgerrådgiveren

Udover mere konkrete og operationelle anbefalinger har størstedelen af forvaltningerne også generelt efterspurgt mere dialog og tættere samarbejde med Borgerrådgiveren, herunder i forhold til hvor og hvordan Borgerrådgiveren kan bidrage til forvaltningernes arbejde med at skabe forbedringer på sagsbehandlingsområdet.

Et par af forvaltningerne har i den forbindelse efterspurgt øget konsultativ bistand fra Borgerrådgiveren i form af, at Borgerrådgiveren kommer ud i forvaltningernes decentrale enheder for dér at bidrage til arbejdet med at skabe forbedringer i kvaliteten af sagsbehandlingen, altså med en anden, mere direkte og mere omfattende ressourceinvestering end Borgerrådgiveren tilbyder aktuelt.

Som tilkendegivet i bl.a. Borgerrådgiverens Beretning 2013 er det også Borgerrådgiverens ønske at indgå i et tættere samarbejde og dialog med forvaltningerne, og Borgerrådgiveren står til rådighed for at yde forvaltningerne løsningsorienteret og målrettet rådgivning og konsultativ bistand i det omfang, forvaltningerne ønsker det.

Konkret i forhold til Borgerrådgiverens evalueringsordning er det væsentligt, at ordningen alene analyserer den enkelte forvaltnings samlede indsats, og at vurderingskriterierne går på de generelle og bagvedliggende forhold samt processerne ved den enkelte forvaltnings forbedringsarbejde (såsom oplysningsgrundlaget bag indsatsen, beslutningskraft til at iværksætte tiltag og opfølgning på de enkelte tiltag i indsatsen). Ordningen belyser derimod ikke selve indholdet og kvaliteten af forvaltningernes specifikke tiltag og tiltagenes omfang mv.

Derfor giver evalueringen kun i begrænset omfang Borgerrådgiveren mulighed for at anviser specifikke indsatsområder i en konkret forvaltning eller forvaltningsenhed i forhold til eksempelvis mulige kvalitetsforbedringstiltag, som forvaltningen vil kunne sætte ind med på et givent område mv. En sådan konsulentbistand vil derfor i vid udstrækning skulle gives uden for rammerne af Borgerrådgiverens evalueringsmodel. Dette gælder uanset en implementering af den foreslåede dialogbaserede opfølgningsform, som er beskrevet ovenfor.

En konsultativ funktion hvor Borgerrådgiveren, som foreslået af de to forvaltninger, kommer ud i en eller flere decentrale forvaltningsenheder for der at bidrage til forvaltningens og enhedernes arbejde med at skabe forbedringer – eksempelvis ved at anviser konkrete områder, hvor forvaltningen kan sætte ind for at forbedre kvaliteten i sagsbehandlingen – indebærer således en ny og mere omfattende indsats fra Borgerrådgiverens side, som ikke er indeholdt i evalueringsordningen.

Evalueringsprocessen

Samtlige forvaltninger har givet udtryk for, at evalueringsprocessen var meget kort, herunder fordi indsamlingen af data fra de forskellige enheder i forvaltningerne og forskellige systemer tager tid.

Årsagen til den usædvanlig korte evalueringsproces 2013/2014 var først og fremmest, at evalueringen skulle nå i mål inden for den fastsatte frist marts 2014. Imidlertid er det samtidig klart, at en årlig evalueringsproces af den-

ne type uundgåeligt vil være underlagt tidsmæssige begrænsninger, også på grund af den tid, der skal være til den politiske behandling af evalueringsrapporten.

En komprimeret evalueringsproces er efter Borgerrådgiverens opfattelse ikke hensigtsmæssigt, bl.a. fordi evalueringen indebærer et stort arbejde for forvaltningerne (såvel som for Borgerrådgiveren), fordi processen skal give tid for forvaltningerne til at stille spørgsmål til Borgerrådgiveren og afklare usikkerheder mv. i løbet af processen, og fordi evalueringerne bør varsles i god tid, så forvaltningerne har mulighed for at planlægge forvaltningens interne proces.

Hvis en mindre komprimeret evalueringsproces skal være mulig tidsmæssigt, vil en årlig evalueringsproces resultere i en mere eller mindre kontinuerlig årlig cyklus; evalueringen vil skulle begynde umiddelbart efter sommerferien for at muliggøre afrapporteringen til Borgerrepræsentationen i det følgende forår, hvorefter den efterfølgende evaluering på ny vil begynde efter sommerferien.

En sådan cyklus vil antageligt ikke i tilstrækkelig grad tillade den fornødne tid til, at de indsatser mv., som en forvaltning måtte have sat i gang siden forrige evaluering, har haft tid til at blive implementeret og slå igennem. Evalueringen risikerer derved at indeholde blot marginale ændringer i forhold til den forrige årlige evaluering. Dette vil ikke være hensigtsmæssigt i forhold til at give det politiske niveau et retvisende overblik eller i forhold til at give forvaltningerne det konstruktive udbytte, som forvaltningerne efterspørger. Derudover er det en uhenigtsmæssig udnyttelse af forvaltningernes ressourcer.

Af disse grunde vil det efter Borgerrådgiverens opfattelse være hensigtsmæssigt, at evalueringen gennemføres hvert andet år i stedet for årligt.

--- ooo0ooo ---