



Københavns Kommune, FAF

Systematisk evaluering på integrationsområdet

Analyse og oplæg

Januar 2006

Københavns Kommune,
FAF

Systematisk evaluering på integrationsområdet

Analyse og oplæg

Januar 2006

Rambøll Management
Nørregade 7A
DK-1165 København K
Denmark

Tlf: 3397 8200
www.ramboll-management.dk

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	1
1.1	Rapportens indhold	1
2.	Resumé	2
3.	Projektadministration, styring og evaluering i dag	6
3.1	Organiseringen af integrationsindsatsen i Københavns Kommune	6
3.2	Praksis for projektadministration, styring og evaluering i Københavns Kommune	6
3.3	Erfaringer hos andre kommuner og aktører	9
4.	Anbefalinger til fremtidig praksis og organisering	17
4.1	Evaluering af projekter	17
4.2	Prioritering af bevilgede midler til projekter	23
4.3	Opsamling på afsnit 4.1 og 4.2	26
4.4	Performance management – monitorering, styring og evaluering	27

1. Indledning

Rambøll Management præsenterer her en analyse af Københavns Kommunes praksis for evaluering og styring af integrationsprojekter samt for integrationsindsatsen mere bredt. I rapporten skelnes mellem hhv. projekter finansieret gennem projektmidler afsat til særlige indsatser og temaer, og så integrationsindsatsen bredt forstået, hvilket vil sige den kommunale indsats på integrationsområdet, der er drevet med driftsmidler. På baggrund af analysen af praksis præsenteres endvidere anbefalinger til, hvordan kommunen kan styrke evaluering og styring af projekter samt styring af integrationsindsatsen mere bredt.

1.1 Rapportens indhold

Analysen er gennemført i december 2005 og januar 2006 på baggrund af dokumentanalyse og interview med udvalgte politikere fra Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget (FAU), embedsmænd fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen (FAF) samt enkelte embedsmænd i andre forvaltninger. Endvidere er der interviewet personer i Århus og Odense kommuner, Malmø Stad, Integrationsministeriet samt udvalgte organisationer, der forestår integrationsprojekter: Integrationsministeriets Integrationssservice, Foreningen Nydansker, CABI og Fagbevægelsens Videncenter for Integration.

I rapportens afsnit 2 findes et resumé samt Rambøll Managements anbefalinger.

I rapportens afsnit 3 analyseres praksis i Københavns Kommune for projektadministration, styring og evaluering af projekter og indsatser på integrationsområdet, samt erfaringer hos andre aktører.

I afsnit 4 præsenteres vores anbefalinger til tre modeller, der hver især og sammen kan styrke Københavns Kommunes evaluering og styring af projekter og den generelle indsats. Det drejer sig om evalueringsmodeller, om en model til prioritering af tildeling af midler samt om en tilgang til monitoring, styring og evaluering forankret i performance management.

2. Resumé

Rambøll Managements analyse viser, at der i Københavns Kommune ikke er en systematisk styring og evaluering af de integrationsprojekter, der iværksættes i kommunen. Ligeledes er der ikke en stringent overvågning og styring af den bredere integrationsindsats i øvrigt. Der er ikke en systematisk tilgang til formulering af mål (herunder niveau af mål, dvs. om det dækker output, resultat og effekt) og indikatorer (herunder konkretiseringsniveau) på tværs af forvaltninger og internt i forvaltningerne. Det betyder, at man ikke arbejder med samme type mål, og ikke foretager samme type operationalisering af mål, ligesom man ikke arbejder med en ensartet tilgang til måling af, i hvilken grad der sker målopfyldelse. Endvidere sker der ikke en standardiseret vurdering af integrationsindsatser på tværs af forvaltninger, eller en vurdering af, hvordan forskellige forvaltningers integrationsindsatser spiller sammen i forhold til at opnå fælles mål.

Desuden viser vores analyse, at der ikke ligger tydeliggjorte kriterier til grund for vurderinger af, hvilke projekter der kan bevilges projektstøtte. En mangel på klare kriterier betyder for det første, at det bliver svært at foretage en stringent kvalitetsvurdering og at sammenligne projektansøgninger, hvilket gør det vanskeligere at sikre, at pengene bevilges til de, efter relativt objektive kriterier, mest egnede projekter med størst potentiel effekt. For det andet betyder manglen på klare kriterier, at ansøgerne ikke gennemtænker deres projekter systematisk i forhold til retningslinjer opstillet af de kommunale forvaltninger. Udmelding af klare kriterier der vil ligge til grund for ansøgninger, handler ikke alene om at sammenligne og kvalitetsvurdere ansøgninger. Det handler også om at kvalificere ansøgere overvejelser over, hvad der søges penge til.

2.1.1 *Evalueringer og bevillingsstyring*

På denne baggrund anbefaler Rambøll Management overordnet, at Københavns Kommunes integrationsprojekter bør bevilges, styres og evalueres med en større systematik end i dag:

- For at sikre en optimal indsats med projekterne bør der være klarere definitioner af, hvilke aktiviteter der kan betegnes som integrationsaktiviteter, og som dermed er kvalificerede til at modtage bevillinger til integrationsprojekter.
- Endvidere bør der etableres tværgående kriterier for bevilling af midler til projekter, således at der allerede i bevillingsproceduren sikres høj kvalitet i de projekter, der gennemføres. I tildelingskriterier og prioritering af midler bør der indgå en vægtning af projektmidler, så de primært anvendes som udviklingsmidler frem for driftsmidler. Det vil sige, at projekter bør iværksættes i feltet mellem eller som supplement til eksisterende driftssystemer og institutioner. Ved at anvende projektmidler strategisk som udviklingsmidler kan de bidrage til at udvikle den generelle integrationsindsats, eksempelvis ved at identificere mulige indsatsbehov og udviklingspotentialer mellem systemer og institutioner eller ved at pege på mulige synergier mellem systemer og institutioner, som ikke udnyttes optimalt i den eksisterende organisering.
- Endvidere bør der sikres en stringens i erfaringsopsamling, hvor simple, ensartede data indsamles fra alle projekter, store som små. Det bør dreje sig om information på få centrale nøgletal som antal

deltagere/brugere, der har været involveret i/fået gavn af projektet, metoder anvendt og output-mål for, hvad der kom ud af projektet. En sådan stringens betyder, at data for alle projekter kan aggregeres således, at der kan skabes overblik omkring de definerede fælles nøgletal.

- For større projekter bør der foretages en mere systematisk evaluering og videreformidling af resultaterne af en evaluering. Det kan både ske i form af interne eller eksterne evalueringer, men ikke i form af selvevalueringer.
- Rambøll Management vil anbefale, at man overvejer en evalueringsstrategi inspireret af Århus Kommune, hvor man årligt udvælger et bestemt tema (eksempelvis diskrimination eller foreningsliv), i forhold til hvilket alle projekter evalueres. Det at evaluere flere projekter inden for det samme område på én gang har den fordel, at det gør det nemmere at få overblik over, hvad der virker mest effektivt på området og hvorfor. Samtidig giver det en mulighed for at prioritere politiske emner, der – til en given – tid opfattes som relevante.
- Vi vil ydermere anbefale, at kommunen har personer med erfaring inden for integrationsprojekter tilknyttet som projektrådgivere. Erfaringerne viser, at en løbende sparring med og rådgivning fra en sådan erfaren projektrådgiver kan hjælpe projekterne med at bevæge sig i den rigtige retning og afvikles på den mest rentable måde.

Sammenfattende om evalueringer vil Rambøll Management understrege, at hvordan man evaluerer bør afhænge af, hvad man er interesseret i. Grundlæggende er der to typer af spørgsmål, der leder til hver deres form for evaluering. Man kan være interesseret i processen omkring et projekt – fx hvorledes organiseringen har tilpasset sig omgivelser, eller hvorledes der er udviklet metoder undervejs. I disse tilfælde bør man gennemføre en *procesevaluering*. Alternativt kan man være interesseret i at undersøge, hvad projektet betyder for de mennesker, det gennemføres for – fx om man opnår en forandring i borgernes liv. I de tilfælde vil der være tale om en form for *effektevaluering*.

2.1.2 Styrings- og dokumentationssystemer

Analysen viser, at en del kommuner er i gang med at systematisere deres dokumentationer af indsatser på integrationsområdet, bl.a. gennem evalueringer. Men den viser også, at en del kommuner – ligesom det er tilfældet i København – arbejder med at få opbygget egentlige styrings- og dokumentationssystemer, der ligeledes egner sig til at følge med i den del af kommunens integrationsindsats, der ikke er projektbaseret, men er en del af den kommunale drift. Det er dog en udvikling, der pågår og som ikke er på plads endnu.

Som et led i udviklingen af konkrete og målbare målsætninger har man fx i Århus Kommune udviklet et tre-leddet målsætningskoncept bestående af overordnet målsætning, effektmål og aktivitetsmål. For hver af de overordnede målsætninger man har på integrationsområdet, er det defineret, hvilke konkrete *effekter* man ønsker at opnå (effektmål), og hvilke *aktiviteter* man vil iværksætte for at opfylde målsætningerne (aktivitetsmål). For hvert af effektmålene er det endvidere angivet, hvilken *metode* man vil anvende til at indsamle oplysninger om, hvorvidt effektmålene er indfriet. På den måde har Århus Kommune forsøgt at arbejde med ekspliciterede forandringsteorier, dvs. forståelser af, hvad det man gerne vil, tænkes at føre til.

Rambøll Management anbefaler i den forbindelse, at Københavns Kommunes bredere integrationsindsats, dvs. den del der ikke er puljefinansierede projekter, bør baseres på en mere systematisk og strategisk indsamling, bearbejdning og anvendelse af data end i dag. Et velfungerende styrings- og dokumentationssystem kræver:

- *Indikatorer.* Der bør på baggrund af en defineret integrationsstrategi fastlægges et antal indikatorer, som Københavns Kommune bestemmer, udgør de parametre, som integrationsindsatsen i kommunen bør måles på. Borgerrepræsentationen og udvalgene i de enkelte forvaltninger bør proaktivt foretage det strategiske valg, det er at udvælge netop de indikatorer, man vil anvende i sin overvågning af integrationsindsatsen i forhold til de overoverordnede målsætninger, man har i kommunen. Der kan i hver forvaltning defineres 5-10 indikatorer, men det samlede antal indikatorer, som Borgerrepræsentationen benytter som informations- og beslutningsgrundlag, bør ikke udgøre mere end 10-15 indikatorer.
- *Dataregistrering.* Indikatorerne belyses via data skabt i organisationen. Det vil sige, at der anvendes nøje udvalgte data, der kan skabes sikkerhed/validitet omkring. Ofte vil det være medarbejdere i Københavns Kommune, der skal indrapportere data og dermed også kvalitetssikre data. Derfor skal der være opbakning i alle dele af organisationen til modellen, ligesom der skal etableres den rette balance mellem kvalitet og ressourcebelastning til inddatering og kvalitetssikring af data. Ligeledes er det centralt, at der er etableret en fælles forståelse af, hvilken registrering en given begivenhed skal have i systemet, ellers vil forskellige medarbejdere registrere forskelligt, og data vil ikke kunne give det overblik, som kommunen vil have gavn af.
- *Afrapportering af data.* Data bør være tilgængelige i både et "push"- og et "pull"-format. Politikere og embedsmænd bør i princippet kunne trække data løbende efter behov ("pull"). Derudover bør der udendes rapporter kontinuerligt ("push"). Det kan eksempelvis være en lille ren nøgletalsrapport månedligt samt en større, bearbejdet og kommenteret rapportering kvartalsvis eller på årsbasis. Den sidste rapportering kan så fokusere på emner, der er specielt interessante, givet data eller givet de politiske præferencer og debatter.

Det skal understreges, at styrings- og dokumentationssystemer ikke kan afløse evalueringer. Fx fremhæves det fra både Odense og Århus kommuner, at den simple, nøgletalsbaserede afrapportering ikke formår at forklare, *hvorfor* det går godt eller skidt på et givet område. Det har i Århus betydet, at man har valgt at supplere afrapporteringen om effekt- og målopnåelse med mere kvalitative dataindsamlinger og evalueringer i form af bl.a. interviews. For i højere grad at kunne vurdere baggrunden for de forskellige indsatsers målopfyldelse vil Århus Kommune supplere de overordnede måltal med en mere fyldestgørende evaluering af et årligt udvalgt område eller tema, som skal gennemføres i forbindelse med den årlige statusopgørelse.

Det er ligeledes vigtigt at være opmærksom på, at det på nogle områder er nemmere at formulere konkrete og målbare resultatmål end andre. Andre kommuner oplever, at det er relativt lettere at udvikle klare mål for beskæftigelses- og uddannelsesområdet, mens diskrimination, medborgerskab, holdninger mv. er vanskeligere at håndtere i få, klare kvantificerbare mål. I og med at disse områder kan være vanskelige at konkretisere, opstår der risiko for, at de nedprioriteres i arbejdet med at udvikle målbare indikatorer,

hvilket man bør være særlig opmærksom på at undgå. I både Malmö og Odense arbejder man pt. med at få de mere vanskeligt målbare aspekter indbefattet i forbindelse med udarbejdelsen af nye indikatorer på integrationsområdet.

2.1.3 *Koordination mellem forvaltninger*

Analysen har vist, at der imellem de forskellige forvaltninger i kommunen ikke er ensartede, entydige og afklare operationaliseringer af de overordnede målsætninger.

Andre større kommuner har haft de samme problemer og er kommet frem til, at en løsning fordrer en fælles organisering. Både i Århus og Odense understreges vigtigheden af, at der nedsættes en gruppe, der kan sikre koordineringen af indsatsen og udviklingen af systemer, som kan anvendes på tværs af de forskellige forvaltningsområder. I Århus Kommune har magistratsdirektørerne dannet en integrationsstyregruppe med stadsdirektøren i spidsen, hvilket har medvirket til at sikre kontinuitet og sammenhæng i indsatsen. Her er integrationsstyregruppen placeret i Borgmesterens afdeling, der også står for at samle op på nøgletallene.

Det er Rambøll Managements anbefaling, at der i Københavns Kommune nedsættes en lignende gruppe, eller at man placerer et ansvar i en forvaltning for at præsentere et samlet udspil til den fremtidige styring og dokumentation af området.

3. Projektadministration, styring og evaluering i dag

3.1 Organiseringen af integrationsindsatsen i Københavns Kommune

Ganske kort skal det fremhæves, at integrationsindsatsen i Københavns Kommune frem til og med 2005 var fordelt på alle syv forskellige forvaltninger. Nogle af indsatserne har forvaltningerne selv stået for, andre har været – og bliver fortsat – varetaget af eksterne projektororganisationer.

Langt den største del af kommunens midler til integration anvendes til det, vi tidligere har refereret til som integrationsindsatsen bredt, der udgør en del af kommunens egentlige drift. En meget mindre del – lidt under 10 millioner anvendes årligt til projekter, der sættes i gang midlertidigt, med særlige temaer eller fokus og gennem forskellige puljer.

Som indsatsen har fungeret til og med 2005 har der i Københavns Kommune ikke været nogen central styring og koordinering af de forskellige puljer, som (blandt andet) har rettet sig mod integration. Det betyder, at prioriteringen af midlerne har fundet sted i de forskellige udvalg og disses forvaltninger. Man har ikke søgt at koordinere indsatsen, og det virker ikke som om udvalgene har haft overblik over, hvilke tiltag der blev sat i værk af de øvrige udvalg.

Man har for flere år siden diskuteret, hvordan og hvorvidt man skulle søge at skabe mere koordination mellem forvaltningerne på direktorniveau, men dette er indtil videre ikke realiseret i praksis.

Etableringen af den nye Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning vil muligvis sikre en mere koordineret indsats på integrationsområdet fremover, men det er endnu ikke fastlagt, om og i givet fald hvordan dette skal foregå.

Rambøll Management har, på trods af den nylige ændring i forvaltningens organisering, valgt at beskrive situationen, som vi erkendte den gennem vores analyse. De anbefalinger der fremkommer herved, kan man så vurdere, om man allerede har håndteret, eller om det er anbefalinger, som man kan lade sig inspirere af, når brikkerne skal falde endeligt på plads.

3.2 Praksis for projektadministration, styring og evaluering i Københavns Kommune

Undersøgelsen giver anledning til en række konklusioner vedrørende den nuværende praksis for administration og styring af integrationsprojekterne i Københavns Kommune:

Ingen systematisk tilgang til styring og evaluering af integrationsprojekter
Analysen viser, at der i dag ikke er en systematisk styring og evaluering af projekter på integrationsområdet i Københavns Kommune. De enkelte forvaltninger og enheder tilrettelægger decentralt strategi for og organisering af både projektstyring og -evaluering. De enkelte forvaltninger tilrettelægger desuden selv deres styring og evaluering af deres mere generelle indsatser for integration i forvaltningen.

Analysen viser, at den manglende stringens i tilgangen til styring og evaluering bl.a. skyldes fraværet af en klar definition af, hvad integration er, hhv. fraværet af en fælles tilgang til administration og vurdering af projekter på tværs af kommunens forvaltninger. Man har i kommunen nogle overordnede målsætninger med integrationsindsatsen, fx omkring beskæftigelse, uddan-

nelse og deltagelse. Men det har ikke virket som om man i de enkelte forvaltninger har præciseret, hvorledes de indsætter, den enkelte forvaltning arbejder med, præcist hang sammen med de overordnede mål.

Vi har ydermere ikke i forvaltningerne kunnet identificere modeller for projektstyring og projektevaluering, der gennem systematisk erfaringsopsamling knytter an til kommunens overordnede mål.

Ifølge de interviewede er der dog gennem de senere år er sket en udvikling i retning af mere systematik. Eksempelvis har man i højere grad fokuseret på at opsamle viden om fx antal deltagere i projekter der støttes, en vis prioritering af temaer inden for hvilke man bør støtte projekter. Men forvaltningerne har fortsat forskellige principper for styring og evaluering af bevillingerne. Desuden har forvaltningerne forskellige principper omkring viden- og erfaringsopsamling om indsats og resultater, og de benytter forskellige former for aggregering af viden fra de enkelte projekter. Herved forbliver det meget svært at aggregere viden på tværs af forvaltninger, hvilket er en af de væsentlige grunde til, at der ikke eksisterer systematisk viden om, hvad der virker, for hvem og under hvilke betingelser.

I Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen (FAF)¹ prioriteres indsatsen, således at mindre projekter (under ca. 100.000 kr.) skal rapportere kortfattet om projektets resultater efter dets afslutning, mens større projekter (fra ca. 100.000 kr. til 1–1,5 mio. kr.) følges nøjere, eksempelvis med kvartalsvise møder, samt slutrapport. Store projekter (over ca. 1,5 mio. kr.) styres mere intensivt, bl.a. med nedsættelse af styregruppe. Analysen viser, at en lignende tilgang benyttes i de øvrige forvaltninger, men at grænserne for projektstørrelser varierer.

Der arbejdes ikke i nogen forvaltninger med specifikke krav til projekterne om:

- at formulere en forandringsteori med præcisering af målsætninger og hvilke aktiviteter man gennemfører for at opfylde målsætningerne (en årsags-virkninglogik)
- at definere operationelle effektmål og opstille indikatorer for disse effektmål
- systematisk, løbende og afslutningsvis at følge op på, om man når de tilsigtede effekter.

Mange af de mål der er formuleret, er på outputniveau frem for effektniveau, hvilket vil sige, at der fokuseres på konkrete output produceret i projektet, såsom antal aktiviteter, antal deltagere mv. snarere end der fokuseres på reelle effekter af indsatsen i form af adfærdssændringer og langsigtede virkninger. (En mere uddybet præsentation af forskelle på effektive niveauer på kort og langt sigt præsenteres i afsnit 3.)

I Projektrådgivningen i Kultur- og Fritidsforvaltningen (KFF), der administrerer Brobygningpuljen for FAF (støtte til projekter til integration af etniske minoriteter i foreningslivet), anvendes den mest stringente tilgang til vurdering af, hvilke projektforslag der kvalificerer sig til at opnå støtte, som vi har identificeret. Der stilles krav til udformningen af projektansøgningerne, i hvilke der skal reflekteres over sammenhænge mellem de mål og aktiviteter, de vil arbejde med, samt over succeskriterier for målopfyldelse. Der tilbydes endvidere projektvuggeaktiviteter og vejledning om andre puljer, der er mulige at søge for projekter, der ikke er kvalificeret til at opnå støtte under

¹ Da hovedparten af analysen er gennemført i 2005 og omhandler praksis i 2005, anvendes udvalgs- og forvaltningsbetegnelser fra 2005.

Brobygningspuljen. Projektrådgivningen registrerer ligeledes egne aktiviteter med henblik på en årlig opgørelse.

Tilgangen i Projektrådgivningen er efter vores vurdering særdeles ambitiøs og relevant som redskab for en solid projektstyring. Men heller ikke i Projektrådgivningen er der imidlertid en stringent brug af effektmål, idet mange mål alene defineres på outputniveau (eksempelvis antal aktiviteter og antal deltagere inddraget i aktiviteterne), ligesom Projektrådgivningens årsrapport også primært rapporterer på outputniveau (antal projekter rådgivet, støttet og vejledt, antal deltagere involveret mv.).

Igennem vores analyse af projektrapporter og igennem vores interviews med forskellige aktører, har vi ikke fundet andre eksempler på systematiske sammenstillinger af målsætninger og aktiviteter.

Ingen stringent brug af kriterier for tildeling af midler til integrationsprojekter

Vores analyse viser endvidere, at der ikke eksisterer en stringent brug af kriterier for bevilling af støtte til projekter. Den mest udbyggede model er den ovenfor beskrevne, som anvendes i Projektrådgivningen i KFF, der administrerer Brobygningspuljen for FAF. Projektrådgivningens screeningskriterier omfatter formulering af klare mål og succeskriterier for at vurdere, om målopfyldelse realiseres. Endvidere er der krav til projektets kapacitet til at gennemføre projektet, eksempelvis motivation, samarbejdspartnere, klar ansvarsdefinering mv. Men dette er et særtilfælde mere end normen, og systematikken er kun lidt udbygget.

Manglen på klare kriterier for tildeling af midler til projekter har den fordel, at man politisk og administrativt kan bevilge penge relativt frit. Det kan man bl.a. gøre på baggrund af kendskab til kompetencer og kapacitet hos den søgende organisation, kreativitet i projektideen, politikeres gode erfaringer og kendskab til en forening, der opkvalificerer en ellers dårlig ansøgning, mv. Fraværet af klare kriterier giver mulighed for, at man på baggrund af tidligere erfaringer kan beslutte at støtte projekter, der ikke ville være blevet støttet ud fra mere objektive vurderingskriterier.

Men en mangel på klare kriterier betyder, at det bliver vanskeligt at foretage en stringent kvalitetsvurdering og at sammenligne projektansøgninger. Det gør det vanskeligere at sikre, at pengene bevilges til de, efter relativt objektive kriterier, mest egnede projekter med størst potentiel effekt.

Desuden betyder manglen på klare kriterier, at ansøgerne ikke gennemtænder deres projekter systematisk i forhold til retningslinjer opstillet af de kommunale forvaltninger. Udmelding af klare kriterier der vil ligge til grund for ansøgninger handler ikke alene om at sammenligne og kvalitetsvurdere ansøgninger. Det handler også om at kvalificere ansøgeres overvejelser over, hvad der søges penge til. Dette gælder også med hensyn til at skulle melde klare kriterier ud en bevidstgørelsesproces. Hvis der skal meldes klare kriterier ud, så skal de ansvarlige definere, hvordan disse kriterier kan udledes af fx den overordnede integrationspolitik eller mere konkrete satsningsområder.

At arbejde med klare kriterier har således nogle oplagte fordele, hvorimod fraværet af kriterier øger risikoen for en manglende hensigtsmæssig anvendelse af projektmidlerne.

Projekter bevilges ofte midler med kort horisont, hvilket øger risiko for forringelse af kvalitet

Nogle interviewpersoner fremhæver endvidere problemer ved, at kommunens bevilling af projekter overvejende sker inden for et enkelt budgetår, altså som kortvarige projekter. For mindre projekter er dette i sig selv uproblematisk, hvis blot bevillingen er på plads i tilstrækkelig god tid til, at projektet kan gennemføres som planlagt, eller fleksibelt, så man kan få overført penge fra et budgetår til et andet. Men er det tilfældet, som det af nogle interviewede fremhæves, at mange – også mindre projekter – får bevilling relativt sent på året og/eller med meget kort varsel, og at der derfor opstår problemer for projekterne med at afvikle aktiviteter i støtteåret, vil det kunne påvirke projekternes effekter i negativ retning, og medføre, at kvaliteten ikke bliver optimal pga. nogle uheldige procedurer i forvaltningerne.

For større projekter eller projekter med potentiale til at udvirke en større indsats bliver en etårig bevillingsprocedure yderligere problematisk, og analysen viser, at det er en problematik, der påvirker udførelsen af de fleste større projekter negativt. Nogle får relativt sene bevillinger, hvilket skaber problemer med at afvikle aktiviteter som planlagt. Andre får bevillinger fra år til år, hvilket skaber en løbende usikkerhed med hensyn til, hvorvidt bevillingen også kommer næste gang der er årsskifte, og vanskeliggør planlægningen af kontinuert indsats.

Ingen systematik i styring og evaluering af den generelle integrationsindsats
Vores analyse viser desuden, at den fremhævede mangel på systematik i styring og evaluering af projekter, kan genfindes i styring og evaluering af de generelle integrationsindsatser. Vi har ikke kunnet identificere en stringent tilgang til styring og evaluering af de generelle integrationsindsatser i forvaltningerne. Og der er gennemgående ikke formuleret klare mål for effekterne af indsatsen, endside udviklet indikatorer, der vil kunne indfange effekter, i de enkelte forvaltninger.

I nogle forvaltninger finder man formulerede målsætninger for den generelle integrationsindsats, der er operationaliseret med klare indikatorer. Et eksempel kan findes i FAF vedrørende nedbringelse af kontanthjælpsgraden for etniske minoriteter. Men målet og indikatorer står i disse tilfælde alene. Målsætningen kobles ikke til indsatser gennem klare årsags-virkningskæder (forandringsteorier), og der er ikke etableret egentlige systematiske tilgange til opsamling af viden på tværs af indsatser, der sammen skulle arbejde mod en målopfyldelse, afdækning af indsatsernes samspil mv.

Det er derfor vanskeligt på et validt grundlag at vurdere, hvad der kommer ud af de generelle indsatser på integrationsområdet, ligesom det ikke er muligt med megen sikkerhed at vurdere og evaluere effekt opnåelse, endside vurdere, i hvilken grad en opnåelse sker på grund af de iværksatte tiltag i Københavns Kommune eller om det er konsekvenser af andre forhold og tendenser. Endvidere er det vanskeligt klart og præcist at aggregere viden på tværs af forvaltninger til sammenligninger, ligesom det er vanskeligt at sammenligne indsatser og resultater på tværs af kommuner, eksempelvis 6-by-samarbejdet, hvilket ellers kunne give interessant viden i forhold til planlægningen af fremtidig indsats.

3.3 Erfaringer hos andre kommuner og aktører

I dette afsnit ser vi nærmere på, hvilke erfaringer man har med at gennemføre systematisk evaluering og erfaringsopsamling på integrationsområdet i andre kommuner og i de organisationer, der arbejder med integration.

Gennem interview med aktører fra andre kommuner og organisationer på feltet er det søgt afdækket, om de problematikker omkring manglende overblik og viden, man er stødt på i Københavns Kommune, også gør sig gældende andre steder – og om Københavns Kommune i givet fald kunne lade sig inspirere af de erfaringer, man har gjort sig med at søge at imødegå problemerne.

3.3.1 Erfaringer hos andre kommuner

Interviewene med Århus og Odense kommuner samt Malmø Stad viser, at der i disse kommuner ligesom i Københavns Kommune har været stigende behov for mere systematisk viden om, hvad der virker i forhold til integrationsindsatser. I alle kommunerne gennemføres tiltag i forhold til at styrke evaluering, styring og monitorering af integrationsindsatsen. Men i alle kommuner er det – som i København – noget der er under udvikling. I de kommuner vi har inddraget, arbejdes der for tiden med at udvikle en hensigtsmæssig måde at styre og evaluere integrationsindsatsen på.

Århus Kommune må siges at være nået relativt langt i arbejdet med at skabe overblik over integrationsindsatsen og dens resultater. Allerede i 2000 udarbejdede man sammen med Rambøll Management (dengang PLS Rambøll) en konkretisering af kommunens målsætninger på integrationsområdet. Hvor man tidligere havde haft mere overordnede og løse målsætninger, blev der nu formuleret operationelle og konkrete mål, hvis opfyldelse det skulle være muligt at måle og vurdere. Denne proces har også impliceret til, at man har bevæget sig fra et fokus på processer til et fokus på indhold og resultater i indsatsen.

Som et led i udviklingen af konkrete og målbare målsætninger har Århus Kommune udviklet et tre-leddet målsætningskoncept bestående af overordnet målsætning, effektmål og aktivitetsmål. For hver af de overordnede målsætninger er det defineret, hvilke konkrete *effekter*, man ønsker at opnå (effektmål), og hvilke *aktiviteter*, man vil iværksætte for at opfylde målsætningerne (aktivitetsmål). For hvert af effektmålene er det endvidere angivet, hvilken *metode* man vil anvende til at indsamle oplysninger om, hvorvidt effektmålene er indfriet. På den måde har Århus Kommune forsøgt at arbejde med ekspliciterede forandringsteorier. Meldingen fra kommunen lyder på, at man har gode erfaringer med at anvende den årlige opgørelse af målopfyldelsen som styringsredskab i de forskellige forvaltninger.

I Odense Kommune og Malmø Stad arbejder man pt. med at udvikle konkrete og målbare indikatorer på integrationsområdet.

I Malmø arbejder man allerede med kvantificerede mål og indikatorer for integration på skoleområdet, og i relation til introduktionsprogrammerne for nyttilkomne udlændinge, svenskurser for indvandrere samt i relation til dele af den beskæftigelsesrettede indsats. Den nuværende indikatorudvikling i Malmø Stad vedrører dels formulering af indikatorer i forhold til spørgsmål om bosættelse, uddannelse og antidiskriminering, dels en udbygning af indikatorerne på beskæftigelsesområdet. Planen med de nye indikatorer er, at alle forvaltninger skal arbejde efter et fælles sæt af målsætninger, modsat tidligere, hvor det har været op til de enkelte forvaltninger at formulere målsætningerne for deres område. Der har ikke tidligere været nogen systematisk tilgang til evaluering og opfølgning på den kommunale integrationsindsats, men hensigten er, at indførelsen af det nye indikatorsæt skal kobles til en mere systematisk opfølgning på den forvaltningsmæssige målopfyldelse.

I Odense Kommune har man netop vedtaget en ny integrationspolitik og arbejder nu med at udvikle konkrete og målbare indikatorer på baggrund af de formulerede målsætninger. Dette arbejde sker i de enkelte forvaltninger, men koordineres af en nyligt nedsat tværforvaltningsmæssig gruppe. Det er i Odense besluttet, at den tværforvaltningsmæssige gruppe skal levere en årlig statusrapport til Byrådet på udviklingen i integrationsindsatsen på baggrund af de mål og indikatorer, der bliver udviklet som følge af den nye integrationspolitik. Man har allerede i forbindelse med den forrige integrationspolitik søgt at opstille målsætninger og udarbejde status på baggrund af disse, men dette har vist sig problematisk, fordi det ikke altid har været muligt at måle det ønskede, og fordi kommunen generelt har haft vanskeligt ved at finde en egnet metode til at danne sig overblik. Odense Kommune har som følge af dette indgået et evalueringssamarbejde med Syddansk Universitet for at søge at få overblik over kommunens status og indsats på integrationsområdet. Imidlertid oplever kommunen stadig, at man mangler information om centrale aspekter af integrationsindsatsen.

Udfordringen i Odense Kommune er primært at få bedre overblik over den generelle integrationsindsats, der foregår som en del af kommunens drift. Hvad angår de *projekter*, som iværksættes af eksterne projektorganisationer eller er udliciteret til eksterne leverandører, oplever kommunen at have et relativt godt overblik. Kommunen har et selvstændigt projektafsnit, som følger op på, om projekterne lever op til de opsatte succeskriterier. Projektafsnittet baserer blandt andet deres vurdering på registeropslag (fx angående deltageres selvforsørgelsesgrad) og på projektholdernes egen afrapportering. For projekter vedrørende Vollsmose-området er der oprettet en særlig projektdatabase med oplysninger om igangværende projekter og projeksideer, og det er også hensigten, at databasen på længere sigt skal indeholde oplysninger om projekternes resultatstatus.

På baggrund af interviewene med de tre kommuner kan der udledes en række vigtige erfaringer om, hvilke forhold det er vigtigt at være opmærksom på i indsatsen for at skabe bedre overblik og styring på integrationsområdet:

1. *Samarbejde og koordinering på tværs af forvaltninger*

Både i Århus og Odense understreges vigtigheden af, at der nedsættes en gruppe, der kan sikre koordineringen af indsatsen og udviklingen af systemer, som kan anvendes på tværs af de forskellige forvaltningsområder. I Århus Kommune har magistratsdirektørerne dannet en integrationsstyregruppe, hvilket har medvirket til at sikre kontinuitet og sammenhæng i indsatsen.

2. *Opmærksomhed på forskelle i målbarhed*

Det er vigtigt at være opmærksom på, at det på nogle områder er nemmere at formulere konkrete og målbare resultatmål end andre. Kommunerne oplever, at det er relativt lettere at udvikle klare mål for beskæftigelses- og uddannelsesområdet, mens diskrimination, medborgerskab, tværkulturel social omgang, holdninger mv. er vanskeligere at håndtere i få, klare, kvantificerbare mål. Man har i Århus Kommune etableret "Lokalsamfundsprofilen", der indeholder nogle data, primært baseret på registerdata, men de bredere målsætninger på integrationsområdet dækkes heller ikke her tilstrækkeligt endnu.

Da disse områder kan være vanskelige at konkretisere, opstår der risiko for, at de nedprioriteres i arbejdet med at udvikle målbare indikatorer, hvilket man bør være særlig opmærksom på at undgå. I både Malmø og Odense arbejder man pt. med at få de mere vanskeligt

målbare aspekter indbefattet i forbindelse med udarbejdelsen af nye indikatorer på integrationsområdet.

3. *Grundig research angående tilgængelighed af data*

Odense Kommune havde allerede i forbindelse med deres tidligere integrationspolitik gjort en stor indsats for at udvikle målsætninger, som var konkrete og målbare. Alligevel oplevede kommunen store problemer med faktisk at få aktuelle og præcise data, der belyste de opstillede målsætninger. Nogle problemer handlede om, at de tilgængelige registerdata var forældede, at det ikke var tilladt at opgøre data på den ønskede måde, og at de ønskede data fordrede dyre særkørsler hos Danmarks Statistik.

Dette understreger vigtigheden af, at overvejelser omkring tilgængeligheden af data integreres i udviklingen af de indikatorer, som kommunen ønsker at måle sin integrationsindsats på. Samme problemstilling fremhæves også af Århus Kommune, der ligeledes har oplevet problemer med at fremskaffe tilstrækkelige og valide data.

4. *Overvejelser omkring deltaljeringsniveau*

Interviewene vidner om, at kommunen må gøre sig nøje overvejelser over, hvilket deltaljeringsniveau man ønsker viden på. Tendensen i de interviewede kommuner går generelt i retning af, at man ønsker systemer, som giver overblik, er enkle og dermed nemme at tage beslutning på baggrund af. Dette kan eksempelvis – som i Århus – sikres ved en løbende opfølgning på, om bestemte nøgleresultatmål er nået.

Både i Århus og Odense påpeges det imidlertid, at man må gøre sig klart, at den korte, kvantitative afrapportering også har sine ulemper og begrænsninger. Århus Kommune peger på den ulempe, at resultaterne er vanskelige at formidle til borgerne og andre "udenforstående", fordi rapporteringen primært består af tal på indikatorer, som politikerne og forvaltningerne kender definitionen og anvendeligheden af, men som ikke er så klare for borgere uden erfaring med og indsigt i tallene og den baggrund, de er produceret på.

Samtidig fremhæves det fra både Odense og Århus, at den simple, talbaserede afrapportering har den åbenlyse mangel, at den ikke formår at forklare, *hvorfor* det går godt eller skidt på et givet område. Det har i Århus betydet, at man har valgt at supplere afrapporteringen om effekt- og målopnåelse med mere kvalitativ dataindsamling og evaluering. For i højere grad at kunne vurdere baggrunden for de forskellige indsatsers målopfyldelse vil Århus Kommune supplere de overordnede måltal med en mere fyldestgørende evaluering af et årligt udvalgt område eller tema, som skal gennemføres i forbindelse med den årlige statusopgørelse – en fremgangsmåde, som man også overvejer i Odense Kommune.

5. *Overvejelser om projekt- eller driftssatsning*

I forbindelse med indsatsen for at afdække og udvikle de gode metoder i integrationsindsatsen påpeges det i Århus og Malmö, at man har valgt at prioritere metodeudvikling inden for den forvaltningsmæssige indsats. Man forsøger at allokere så mange midler til driften som muligt, og omvendt ikke mange midler til projekter. Projektmidler reserveres til særlige emner og temaer, som Århus Kommune, der gennem projektmidler vil støtte yderligere engagement blandt etniske minoriteter. Det betyder, at der i forhold til de projektbevil-

linger der hidtil ikke har været styret så stramt, nu er ved at blive udarbejdet kriterier og redskaber for bedre og mere styring, herunder styring af bevillingskriterier.

Nedprioriteringen af den projektbaserede indsats skyldes for det første, at afgrænsede, eksterne projekter gør det vanskeligt at følge udviklingen i resultater over tid, og at chancen for, at de gode erfaringer forankres i kommunen, mindskes. For det andet må det ses som led i et generelt ønske om at videreudvikle og raffinere de metoder, man efterhånden har identificeret som de mest effektive. At give støtte til en bred vifte af projekter giver god mening i den fase, hvor man ønsker at udforske nye og innovative metoder, og derigennem afprøve "hvad der virker", men det er mindre hensigtsmæssigt i en fase, hvor man ønsker konsolidering af effektiv praksis.

6. Etablering af baseline

I Malmö har man i forbindelse med udviklingen af de nye indikatorer og den kommende måling af indsatsen særligt fokus på at få etableret en *baseline*, det vil sige viden om situationen og resultater nu med henblik på at have sammenligningsgrundlag i eftertiden. Dette er afgørende for at have et validt grundlag at vurdere de kommende målinger ud fra, og er en forudsætning for at kunne vurdere resultater af indsatsen fremover. En baseline kan med fordel udledes gennem en grundig tilbageskuende evaluering af den hidtidige indsats, der systematisk kan samle op på erfaringer og effekter samt give en status.

3.3.2 Erfaringer fra andre aktører

Det indtryk man har i de forskellige organisationer, som arbejder med integration og som vi har interviewet – dvs. Foreningen Nydansker, Fagbevægelsens Videncenter for Integration (FVI), CABI, Integrationsministeriets Integrationservice mv. – er at der ingen steder i særlig vid udstrækning arbejdes systematisk med evaluering, erfaringsopsamling og indikatorudvikling. Ifølge organisationerne har det ikke været et fokus i disse organisationers egne projekter, ligesom det ikke har været et fokus i de danske kommuners projekter. I forbindelse med iværksættelse og afholdelse af forskellige integrationsprojekter er det, i de forskellige organisationer, praksis at samle op på de afholdte projekters erfaringer, men der er ofte tale om en *ad hoc*-baseret tilgang, som hverken er stringent i forhold til den metode, der anvendes til at indsamle oplysninger, eller i forhold til, hvad der fokuseres på i opsamlingen.

Hos Foreningen Nydansker har man søgt at systematisere evalueringerne ved at opstille tre punkter, som slutevalueringer af projekter skal belyse:

1. medarbejdernes tilfredshed med at gennemføre projektet
2. samarbejdsrelationerne
3. effekterne af projektet.

Da der er tale om en relativt lille organisation, har man mulighed for at følge projekterne tæt med ugentlige opfølgingsmøder, hvor det diskuteres, hvordan projekterne forløber i forhold til økonomi og målsætninger.

Fra både CABI og andre organisationer påpeges det, at en barriere for at gennemføre fyldestgørende evalueringer af de mange projekter, som iværksættes på integrationsområdet, er, at det nemt bliver for dyrt sammenlignet med det budget, der er afsat til projekterne. Derfor kommer evalueringen

ofte til at bestå i en slags selvevaluering, hvor projektholderne selv skal af-rapportere, hvordan projektet er forløbet.

At der ikke kan afses midler til dybtgående og fyldestgørende evalueringer burde dog ikke umuliggøre en mere stringent anvendelse af indikatorer for projekternes målopfyldelse. Af interviewene fremgår det imidlertid, at der hos de forskellige aktører sjældent arbejdes med konkrete og afgrænsede indikatorer, som projekternes resultater måles på. Og i de tilfælde, hvor der er udviklet indikatorer, er der ofte tale om indikatorer på outputniveau, snarere end på resultat og effektniveau. Således angiver eksempelvis FVI, at det er fastsat som en indikator for succes, at der skal afholdes et antal konferencer, og at der skal udvikles forskellige typer af samarbejdsgrupper, men at man ikke som sådan opererer med indikatorer, som omfatter de mere langsigtede effekter af disse aktiviteter.

Hos FVI såvel som andre steder påpeges det, at det ofte kan være svært at udvikle effektindikatorer, fordi mange af de mere brede integrationsprojekter er svære at måle effekterne af. Eksempelvis fremhæves, at det kan være vanskeligt at afdække effekten af projekter, som er møntet på holdningsbearbejdelse, fordi der er tale om indsats, som måske først på meget langt sigt vil føre til reelle forandringer, og hvis resultater influeres af så mange faktorer, at de kan være svære at udskille. Det medgives samtidig, at man i mange tilfælde kunne gøre en større indsats for at søge at skabe mere konkrete og målbare indikatorer – også for denne type af projekter.

Hos Foreningen Nydansker har man da også i forbindelse med nogle projekter arbejdet med at formulere indikatorer i forhold til de holdningsbearbejdende projekter. Eksempelvis har man i forbindelse med et projekt, et projekt blandt mænd med anden etnisk baggrund, som havde til formål at ændringen holdningen til deres koners erhvervsarbejde, anvendt antallet af afsendte jobansøgninger som indikator for projektets vellykkethed. Man valgte her at se kvindernes ændrede adfærd – afsendelsen af jobansøgninger – som indikator på, at den ønskede holdningsændring var indtruffet hos manden, idet holdningsændringen i sig selv var vanskelig at måle.

Generelt giver hovedparten af de interviewede aktører udtryk for, at der mangler en mere systematisk tilgang til videngenerering på integrationsområdet, og at man mangler overblik over "hvad der virker", om end der – som det fremgår sidst i afsnittet – gennemføres tiltag der sigter på at ændre dette. De mest markante problemer i relation til at sikre erfaringsbaseret, høj kvalitet i integrationsindsatsen kan sammenfattes i følgende tre punkter:

1. *Manglende systematik i kriterier og vurderingsparametre*

For det første er iværksættelsen af integrationsprojekter præget af en manglende systematik omkring de kriterier, som projekterne udvælges og vurderes ud fra. De fleste steder mangler der overordnede fælles målsætninger, som definerer hvad integration er, og hvilke aspekter af integrationen, projekterne skal fokusere på. Ifølge blandt andre direktøren for Foreningen Nydansker er vurderingen af effekterne af de iværksatte projekter typisk præget af, at der opstilles separate evalueringsparametre for de enkelte projekter. Dette gør sammenligning på tværs af projekter ganske vanskelig og mindsker muligheden for at udforme en koordineret indsats. Han påpeger, at det naturligvis er vigtigt at levne rum for innovative og nyskabende projekter, men at det ikke er hensigtsmæssigt at behandle alle projekter som var de den første af deres slags.

2. *Manglende overblik og videndeling*

For det andet er integrationsområdet præget af manglende overblik og videndeling. Flere af de interviewede aktører påpeger, at en stor del af den erfaringsudveksling, der sker på området, er personbåren og foregår mellem de personer, der har arbejdet mange år i integrationsorganisationerne og derfor med hinanden. Det betyder, at vigtig viden forsvinder, når disse personer forlader området, fx fordi de finder nyt job, og at vigtig viden ofte aldrig når ud til de mange, der har brug for den. Generelt mangler der centrale og koordinerede indsatser til at indsamle og formidle viden om, hvad der virker og ikke virker i integrationsindsatsen. Selv om der udarbejdes særskilte evalueringer og rapporter om de iværksatte projekter, sikre dette ikke, at erfaringerne kommer videre og når ud til de projekter, som iværksættes i andre organisationer og andre dele af landet, og som kunne have gavn af den genererede viden.

3. *Mangelfuld erfaringsbaseret rådgivning og vejledning af projekter*
Fra Foreningen Nydanskers side anføres det, som et tredje forhold, at de opnåede erfaringer i relation til integrationsprojekter ikke anvendes tilstrækkeligt aktivt i eksempelvis den kommunale rådgivning af nye projekter og projektorganisationer. Det fremhæves, at der i Københavns Kommune har været gjort positive tiltag til erfaringsudveksling og rådgivning i Erfa-grupperne i forbindelse med Koordinationsudvalgets puljemidler for det rummelige arbejdsmarked, men at der stadig kan gøres meget for at sikre bedre kvalitet og udbytte af de støttede projekter gennem mere intensiv og erfaringsbaseret rådgivning.

Projektrådgivningen under Kultur- og Fritidsforvaltningen i Københavns Kommune kan ses som et tiltag, der peger i den rigtige retning. Foreningen Nydansker påpeger imidlertid, at man med fordel kan anvende Projektrådgivning mere systematisk i forbindelse med udviklingen af integrationsprojekter, således at det ikke kun er de mest uerfarne projektmagere, der ydes støtte fra projektrådgivningen. Det påpeges, at projektrådgivning kan være med til at højne kvaliteten i hovedparten af de projekter, der støttes af kommunen. Hvis projektrådgivningen blev anvendt mere systematisk allerede i forbindelse med formuleringen af projekternes målsætninger, kunne det være med til at sikre, at projekterne i højere grad arbejdede i retning af de af kommunen prioriterede mål og gjorde sig de nødvendige overvejelser om, hvordan indsatsen kunne bidrage til at realisere målene.

I den forbindelse er det hensigtsmæssigt, at kommunen har personer med erfaring inden for integrationsprojekter tilknyttet som projektrådgiver. Erfaringerne viser, at en løbende sparring med og rådgivning fra en sådan erfaren projektrådgiver kan hjælpe projekterne med at bevæge sig i den rigtige retning og afvikles på den mest rentable måde. Ofte bruger nye projektmagere meget tid og mange penge på at begå de samme begynderfejl, som andre projekter har begået. Her er det vurderingen, at der med fordel kan sættes ind med en strammere styring, så tingene fra start planlægges og gennemføres mest hensigtsmæssigt.

I relation til projektrådgivning nævnes, at det kan være hensigtsmæssigt, såfremt rådgivningen er ekstern i forhold til kommunen. Der er mange muligheder for at sikre en sådan ekstern rådgivnings uafhængighed af kommunen. Hvilken model man vælger, må afhænge af konkrete vurderinger af behovene. Det centrale er at få

skabt et sted, hvor projekterne kan lægge deres problemer åbent på bordet uden at frygte, at dette vil diskvalificere dem i kommunens næste runde for tildeling af midler. Det påpeges også, at det kan være en fordel med individuel rådgivning frem for den type gruppediskussioner, som har været anvendt i Erfa-grupperne, fordi den individuelle rådgivning bedre kan målrettes de enkelte projekts problemer.

Der har fra Integrationsministeriets side gennem de seneste år været iværksat forskellige initiativer for at imødegå nogle af de problemstillinger, der er beskrevet ovenfor. Eksempelvis har man oprettet den offentligt tilgængelige, internetbaserede erfaringsdatabase, www.erfaringsdatabasen.dk, som indeholder erfaringer fra integrationsprojekter iværksat i kommunerne, og projekter støttet af Integrationsministeriet. Ifølge de interviewede har erfaringsdatabasen imidlertid den svaghed, at den ikke formår at give overblik over andres erfaringer, da den alene fungerer som en opslagsdatabase og ikke indeholder sammenfattende information om gode og dårlige erfaringer. Endvidere er databasen ikke tilstrækkeligt systematisk i sin form: Projekterne er ikke indrapporteret ensartet, hvilket betyder, at databasen ikke indeholder de samme informationer om alle projekter og dermed heller ikke altid får belyst, hvilke resultater projekterne faktisk har afstedkommet – og hvorfor.

Der er i Integrationsministeriet planer om, at erfaringsdatabasen skal opdateres og systematiseres, hvilket skal ske i regi af det nyoprettede konsulentteam Integrationssservice. Integrationssservice er oprettet for at styrke og forbedre integrationsindsatsen i kommunerne. Oprettelsen af Integrationssservice må ses som et led i ministeriets forsøg på at skabe mere viden og bedre overblik over, hvilke integrationsindsatser der virker hvordan, og på at få de gode metoder udbredt til kommunerne. Integrationssservice har blandt andet på baggrund af en besøgsrunde i kommunerne og på baggrund af ministeriets benchmarking af kommunernes beskæftigelsesrettede integrationsindsats udviklet ti gode råd til, hvad der virker i integrationsindsatsen.

Generelt er der i Integrationsministeriet sat fokus på at få afdækket, hvad der virker i integrationsindsatsen, og på at få systematiseret og udbredt de erfaringer, man har gjort sig. Således er man også i stigende grad blevet opmærksom på, at tidligere evalueringer af de igangsatte projekter ofte har fokuseret på *aktiviteter* snarere end *effekter*. Det har haft den konsekvens, at man langt fra altid har fået afdækket, om projekterne faktisk har medført nogle af de ønskede resultater. Derfor er man i stigende grad opmærksom på at få formuleret projekternes succeskriterier, således at de afspejler de effekter, man ønsker af indsatsen. Eksempelvis er det ikke længere tilstrækkeligt, at et projekt angiver som succeskriterium, at der oprettes 49 lektiecaféer. Da lektiecaféer ikke er et mål i sig selv, men derimod et middel til at give de tosprogede elever bedre forudsætninger i skolen og dermed i sidste ende bedre chancer for at få en uddannelse, må disse målsætninger indgå som en del af de succeskriterier, projektets målopfyldelse skal vurderes ud fra.

4. Anbefalinger til fremtidig praksis og organisering

I dette afsnit præsenterer vi Rambøll Managements anbefalinger til, hvordan Københavns Kommune kan styrke både evalueringen og styringen af integrationsprojekter samt den bredere integrationsindsats.

Afsnittet fokuserer på tre elementer af evaluering og styring på integrationsområdet:

- *For det første* gives der anbefalinger til, hvordan man kan sikre systematisk, anvendelig og sammenlignelig *evaluering* af de støttede projekter.
- *For det andet* gives der anbefalinger til, hvordan kommunen kan sikre en bedre styring og prioritering ved *bevilling* af midler til projekter.
- Endelig gives der *for det tredje* anbefalinger til, hvordan man kan sikre bedre styring af den brede kommunale integrationsindsats ved at introducere et performance management-system.

4.1 Evaluering af projekter

Vi vil først se nærmere på, hvordan Københavns Kommune kan sikre mere systematiske og anvendelige evalueringer af de projekter, der ydes midler til.

Afsnittet udstikker nogle overordnede principper og generelle retningslinjer for, hvordan Københavns Kommune kan sikre en systematik i vurderingen af de støttede projekter. Det har ikke været hensigten at anviser et færdigt evalueringskoncept med forslag til dataindsamlingsmetoder mv., idet valget af konkret evalueringsmetode altid afhænger af karakteren af det enkelte projekt, der skal evalueres, og af, hvilke konkrete spørgsmål der ønskes belyst gennem evalueringen. Det betyder, at det ikke er muligt at opstille en universel-model for evaluering af integrationsprojekter, men muligt at komme med anbefalinger til, hvorledes man kan styrke evaluerbarheden af projekter og indsatser.

Rambøll Management anbefaler således følgende tiltag i relation til at systematisere evalueringer af integrationsprojekter støttet af Københavns kommune:

4.1.1 *Stil krav til projekterne – og hjælp med at opfylde kravene*

Udvikling af konkrete målsætninger og indikatorer på integrationsområdet

Analysen har vist, at integrationsindsatsen i Københavns Kommune ikke er koordineret og målrettet i forhold til et overordnet, fælles sæt af målsætninger for, hvad man ønsker at opnå på integrationsområdet. Man har nogle overordnede mål, men der er sjældent en ekspliciteret og direkte anknævnelse af indsatser til disse overordnede mål. Denne mangel på et fælles pejlemærke og fravær af eksplicitte beskrivelser af, hvordan man i praksis tager pejling af dem, gør det vanskeligt at vurdere, om projekterne lever op til det ønskede. Der mangler en klar målsætning, som opnåede resultater kan holdes op imod. Dette gør det samtidig vanskeligt at vurdere, om nogle projekter klarer sig bedre end andre, hvilket gør en prioritering af indsatser på baggrund af indsamlet viden fra gennemførte projekter meget vanskelig.

Ydermere viser analysen i afsnit 3.2, at projekternes målsætninger ofte formuleres som *aktivitetsmål* og ikke som *effektmaal*. I stedet for at måle på, om projekterne faktisk fører til de ønskede resultater, afgøres projekternes succes på, om de eksempelvis har gennemført et bestemt antal aktiviteter, hvilket reelt ikke – og slet ikke uden forandringsteoretisk forankring – giver viden om, hvorvidt projekterne har bidraget til at skabe bedre integration.

En første og helt grundlæggende forudsætning for at kunne foretage en mere systematisk evaluering af de iværksatte projekter er derfor, at der udvikles et overordnet sæt af målsætninger for integrationsindsatsen i kommunen, som projekterne skal forholde sig til, og præcisere hvordan man i projektet vil arbejde med. Som et led i en opkvalificering af mulighederne for at gennemføre systematiske evalueringer, der vil kunne bibringe fremadrettet og anvendelsesorienteret viden, er det nødvendigt, at målsætningerne konkretiseres i operationelle og målbare indikatorer, som specificerer, hvilke faktiske ændringer der må betragtes som udtryk for, at man har indfriet de overordnede målsætninger. Sådanne konkrete indikatorer gør det nemt at afgøre, om og i hvilken grad de støttede projekter faktisk understøtter de opstillede mål.

Arbejdet med at formulere målsætninger og indikatorer for kommunens integrationsindsats bliver diskuteret nærmere nedenfor.

Opstilling af konkrete succeskriterier for det enkelte projekt

I forlængelse af ovenstående – at projekterne skal kunne vurderes i forhold til et fælles sæt af målsætninger – er det vigtigt, at det i forbindelse med hvert enkelt projekt besluttet og tydeliggøres, hvilke af de overordnede målsætninger det enkelte projekt skal rette sig mod, og hvad der må betegnes som et tilfredsstillende resultat. Projekter – og evalueringer af projekter – bliver først rigtig fremadrettede, når man tør sætte noget på spil, fx opstille de målsætninger som man gerne vil holdes op på.

Rambøll Management anbefaler derfor, at der allerede i projekternes opstartsfasen gøres en indsats for at definere konkrete succeskriterier for det enkelte projekt på baggrund af de målsætninger og indikatorer, som kommunen politisk og i forvaltningen får udarbejdet for integrationsindsatsen.

Dette kan fx ske i forbindelse med tildelingen af midler til projekter. Hvis projekterne ikke selv har specificeret relevante succeskriterier for resultater i deres projektansøgning, bør kommunen i samarbejde med projektholder sørge for, at det sker i forbindelse med tildeling af midler, og at det sker med reference til kommunens målsætninger og indikatorer.

Arbejdet med at støtte projekterne i formulering af målsætninger og succeskriterier kan eventuelt foregå regi af en fælles *projektrådgivning* for integrationsprojekter. Dette uddybes nedenfor.

Udvikling af årsags-virkningslogik som redskab til at skabe kvalitet

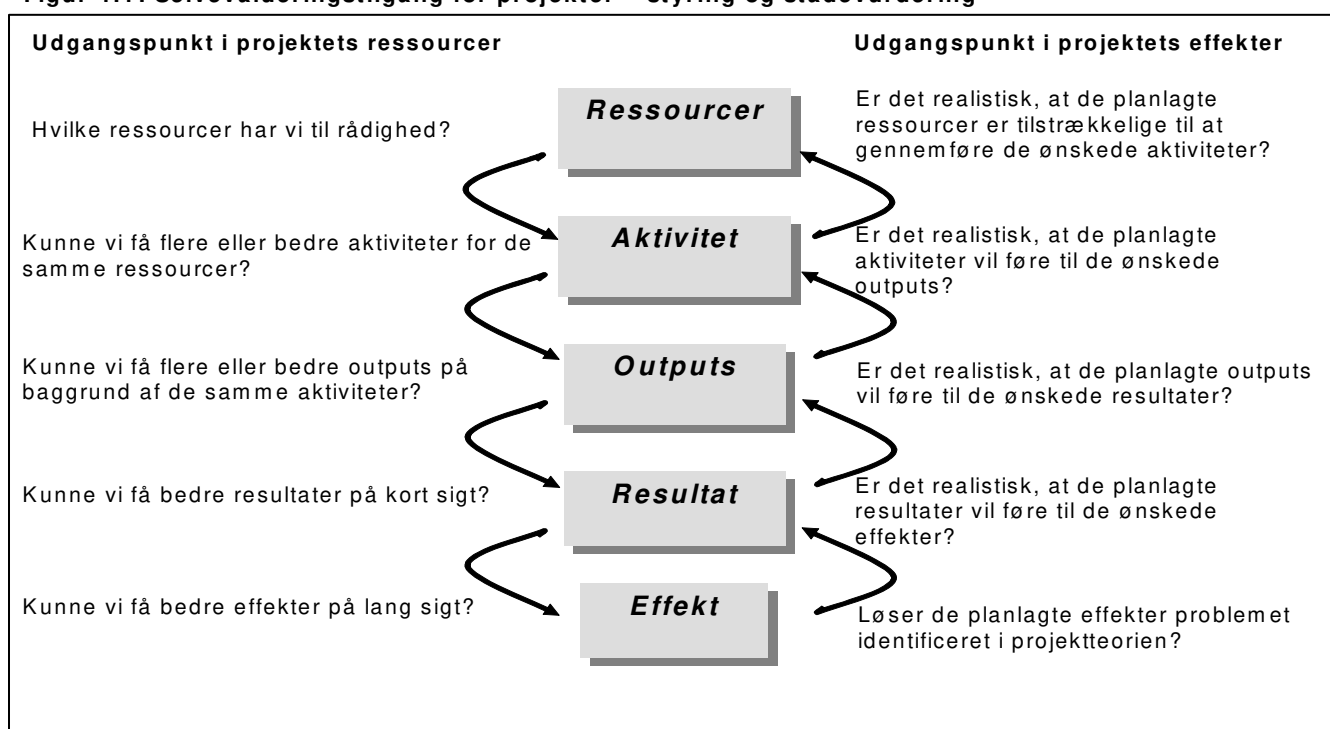
I forlængelse af ovenstående bør Københavns Kommune overveje at støtte projekter i at blive bedre til at tænke i sammenhængen mellem mål og redskaber til at nå mål, dvs. hjælpe projekter med at opstille en *årsags-virkningslogik* for deres projekt.

Som beskrevet er det langt fra alle projektorganisationer, som får defineret de endelige mål for deres indsats i deres projektansøgning. Ofte er det udtryk for, at projekterne kun har gjort sig vage forestillinger om, hvordan de iværksatte aktiviteter skal føre til de ønskede mål. Manglende fokus på sammenhængen mellem indsats og resultater betyder, at projekterne bliver

mindre styrbare og mindre tilbøjelige til løbende at ændre deres metoder, hvis de viser sig at være ineffektive – hvilket alt andet lige mindsker chancen for, at projekterne opnår gode resultater.

Som redskab til at klargøre projektets årsags-virkningslogik kan anvendes et skema for selvevaluering, hvor projektet tvinges til at gennemtænke sammenhængen mellem projektets ressourcer, aktiviteter, output og resultater på kort og langt sigt. Figuren nedenfor giver en oversigt over, hvilke spørgsmål projektorganisationen skal overveje for at afdække sammenhængen mellem projektets indsats og mål. Det er figurens højre side – læst nedfra og op – der kan anvendes til at fastlægge projektets årsags-virkningslogik. Figuren og tilgangen er udviklet af Rambøll Management i forbindelse med en evaluering af anvendelse af IT og medier i folkeskolen for Undervisningsministeriet/Uni-C.

Figur 4.1: Selvevalueringstilgang for projekter – styring og stadevurdering



Kilde: Rambøll Management, 2003.

Figurens højre side viser, hvordan projektholderen på flere niveauer skal overveje sammenhængen mellem indsats og mål. Projektholderen skal med udgangspunkt i de ønskede effekter (nederst) gennemtænke, om det er realistisk, at de planlagte resultater vil føre til de ønskede langvarige effekter, og om det er realistisk, at de planlagte aktiviteter fører til de ønskede resultater. Endelig skal det i projektet overvejes, i hvilken udstrækning de afsatte ressourcer realistisk set kan finansiere de planlagte aktiviteter. Gennem disse overvejelser bliver det tydeligt, om der er aspekter af projektet, som ikke understøtter de overordnede målsætninger, og som derfor må gentænkes.

Figuren kunne eksempelvis anvendes i ansøgningsfasen, således at projektansøgerne var forpligtet til at klargøre deres forståelse af årsags-virkningslogikken i projektansøgningen. En anden mulighed er, at figuren anvendes som udgangspunkt for en eventuel projektrådgivning, hvor projektholder i

samarbejde med kommunen får afklaret, hvordan man forestiller sig, at de afsatte ressourcer og aktiviteter skal føre til de ønskede resultater og effekter. Begge disse typer af anvendelse vil være med til at sikre kvalitet i projektet og sikre projektets kontinuerlige fokus på kommunens målsætninger for integrationsindsatsen.

Udbygning og opprioritering af fælles integrationsprojektrådgivning

I forlængelse af anbefalinger om i højere grad at støtte projekterne med formulering af målsætninger, succeskriterier og årsags-virkningslogik bør kommunen overveje at opprioritere projektrådgivningen til integrationsprojekter.

Som det bliver anbefalet af blandt andre Foreningen Nydansker (jf. afsnit 3.3.2), kan kommunen overveje at opprioritere projektrådgivning således, at den ikke kun retter sig mod de projekter, som selv søger om hjælp til ansøgning om støtte, men generelt skal arbejde på at understøtte og kvalitets-sikre alle de integrationsprojekter, der støttes af kommunen. På baggrund af de foretagne interview er det Rambøll Managements vurdering, at en øget indledende støtte samt en øget opfølgning og løbende vejledning vil kunne medvirke til at højne kvaliteten betydeligt i en stor andel af de integrationsprojekter, som støttes – også blandt de projekter, som i dag ikke får hjælp og støtte fra Projektrådgivningen.

4.1.2 *Indhent viden*

Ens krav til opgørelse af udvalgte nøgletal for alle projekter, store som små

Vi vurderer, at en fremtidig styring af integrationsprojekter i kommunen kan tage afsæt i den eksisterende tilgang, hvor de krav, der stilles til evaluering, afhænger af projekternes størrelse. Vores vurdering er imidlertid, at der med fordel kan skabes mere stringens via større systematik i krav til data og evaluering fra *alle* projekter, der støttes.

Vi anbefaler således, at der i alle projekter, store som små, stilles ens grundlæggende krav om rapportering af udvalgte nøgletal, der gør det muligt for kommunen at aggregere data om indsatsen på tværs af alle projekter. Disse grundlæggende nøgletal bør omfatte:

- målgruppen, herunder karakteristika som køn, alder og nationalitet
- hvor projektet foregår (bydele projektet omfatter)
- antal deltagere, der har været involveret i/fået gavn af projektet
- anvendte metoder
- anvendte økonomiske ressourcer
- antal forskellige aktiviteter afholdt.

Der bør opstilles kategorier for parametrene, så det sikres, at alle projekter benytter samme type opgørelse.

Opgørelse af nøgletal kan eventuelt ske direkte over internettet og bør opsamles i et let håndterbart system, der er ensartet for alle forvaltninger, så det er muligt at opsamle erfaringer på tværs af forvaltninger og sammenligne tal for indsatsen (eksempelvis hvor mange piger af anden etnisk baggrund end dansk på 13-19 år der har deltaget i aktiviteter fordelt på bydele og aktivitetstype).

Gennem en løbende indberetning af nøgletal bliver det muligt for kommunen at få overblik over, hvilke målgrupper og metoder der er bedst repræsenteret i de støttede integrationsprojekter, hvilket gør det nemmere at prioritere midlerne, så projekterne dækker bredt. Samtidig gør indrapporteringen af

projekternes resultater det muligt at sammenligne projekters succes på tværs af forvaltninger, målgrupper og anvendte metoder, hvilket er et vigtigt redskab i forbindelse med prioriteringen af fremtidige bevillinger.

Anvendelse af standardiserede selvevalueringer til mindre projekter

Indrapporteringen af de ovenfor beskrevne nøgletal giver overskuelige og sammenlignelige oplysninger, hvad angår afholdte aktiviteter og opnåede resultater. Til gengæld giver nøgletal ikke i sig selv læring om, hvorfor projekterne har klaret sig godt eller dårligt – hverken læring for dem der gennemfører projektet eller læring for eftertiden.

Derfor anbefaler Rambøll Management, at opgørelsen af nøgletal for de mindre projekter suppleres med en kortfattet selvevalueringsrapport, hvor projekterne reflekterer over indsats, metode og baggrunden for de opnåede resultater. Selvevalueringen bør udfærdiges i en struktureret skabelon defineret af kommunen, så der sikres et ensartet fokus på læring i en form, der er let at håndtere, opsamle og sammenligne. Selvevalueringerne kan fx gennemføres én gang årligt eller ved projektets afslutning.

I forbindelse med puljen for det rummelige arbejdsmarked under Københavns Kommunes Koordinationsudvalg har man arbejdet med at udvikle et skema til selvevaluering, som kan give en vis inspiration. Blandt andet fokuseres der her både på projekternes resultatopnåelse og deres strategi for at formidle og forankre projektets metode og resultater. Når selvevalueringen kobles med en indrapportering af nøgletal, skal selvevalueringen imidlertid primært fokusere på årsagsforklaringer og metodiske overvejelser og mindre på konkrete og faktuelle oplysninger, som jo opgøres via de indrapporterede nøgletal.

Selvevalueringen kan fx omfatte følgende typer af spørgsmål:

- Har projektet vist sig at have den forventede relevans for målgruppen?
- Hvilke problemer har projektet eventuelt oplevet med at nå målgruppen?
- Hvilke erfaringer har projektet gjort sig med de etablerede samarbejdsrelationer?
- Hvad er de vigtigste forklaringer på, at projektet har nået/ikke har nået sine mål?
- Hvad har været de vigtigste barrierer for at projektet kunne nå sine mål?
- Hvad kunne projektet have gjort bedre?
- Hvad er udsigterne til at projektets erfaringer videreføres i andre sammenhænge?

I forbindelse med selvevalueringen kan den venstre side i Figur 4.1 ovenfor fungere som oversigt over de forskellige niveauer, projektet må evaluere sig selv på. Gennemgås de forskellige niveauer af sammenhænge fra ressourcer over aktiviteter til effekter, sikres det, at projektholderne får overvejet, om projektet har været tilrettelagt optimalt i forhold til de givne målsætninger.

For at sikre overskuelighed kan resultaterne af selvevalueringen med fordel indrapporteres elektronisk, således at det bliver muligt at koble dem til de indleverede nøgletal for projekterne. Dette vil gøre det nemt at udsøge uddybende forklaringer for de projekter, som kom ud med dårlige nøgletal, samt at afdække eventuelle fællestræk mellem de vellykkede projekter.

I forbindelse med integrationsprojekternes selvevaluering er det vigtigt at være opmærksom på, at ikke alle projektholdere vil være i stand til at for-

mulere og evaluere projektets erfaringer skriftligt og på dansk. Derfor er det vigtigt, at eksempelvis projektrådgivningen vil kunne bistå de projektholdere, som har svært ved at formulere sig, med at indrapportere de nødvendige informationer.

Grundigere evaluering af større projekter

Større projekter eller puljer af projekter – fx på mere end 1 mio. kr. – bør evalueres ved ekstern evaluator, således at der sikres en mere systematisk og uafhængig evaluering af projektets indsats og resultater, herunder om pengene er brugt fornuftigt og hensigtsmæssigt af projektet i forhold til de skabte resultater – eller det innovationspotentiale projektet havde.

Det skal erindres, at særligt *innovative projekter* også har større risiko for at fejle og dermed ikke opnå de intendede resultater. En sådan risikovillighed skal der være parathed til hos de bevilgende myndigheder i de tilfælde, hvor der bevilges penge der søger innovation. Men det er nødvendigt at vurdere risikoen i forbindelse med bevillingen, ligesom det er nødvendigt at sikre en erfaringsopsamling omkring innovationen og om projektets samspil med den øvrige integrationsindsats. Hvis ikke der sikres en systematisk opsamling, går pointen med at støtte innovative projekter fløjten.

Et andet væsentligt perspektiv ved mere dybtgående evaluering af større projekter er *læring*. Store projekter har bedre muligheder for at få afprøvet nye metoder over længere tid for en større målgruppe og vil derfor ofte rumme større læringspotentiale end små projekter. Derfor er det vigtigt, at der gennemføres mere dybtgående evalueringer, som kan udlede de væsentlige erfaringer af projektet.

Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at der skal fokuseres på videnindsamling om læringsperspektivet, såfremt projekterne skal blive relevante for andre end deltagerne selv. Som det blev nævnt i forbindelse med projekter der søger innovation, er de alene relevante, såfremt det sikres, at den lokalt genererede viden indsamles og videreformidles. Af samme årsag er det vigtigt, at der i forbindelse med projekter, hvor man mener der er et læringsperspektiv løbende følger med i projektet – fx med en procesevaluering, der netop er egnet til at indfange udviklinger i perspektiver, metoder og målsætninger gennem projektforløb. Desuden kan der med fordel arbejdes med deciderede styregrupper, der kan følge projekterne tættere, og herved også sikre koordinering og erfaringsoverlevering til andre indsats, både projektrelaterede og driftsindsatser.

Også *sammenlignende analyser* af indsats er vigtige, eksempelvis for at forklare, hvorfor en indsats over for en given målgruppe virker i en sammenhæng og ikke i en anden. Hvis det er samme målgruppe, er det da forskelle i metoder, rammebetingelser, organisering, samarbejdsrelationer eller andet, der kan konstateres at virke. En sådan viden er vigtig for at opsamle og sprede erfaringer med henblik på at forbedre indsatsen i retning af *best practice* i forhold til, hvad der skabes for de bevilgede ressourcer, hvem hvilke metoder synes at virke for samt i forhold til at kunne prioritere fremtidige ressourcer bedre.

Som alternativ til at evaluere de større projekter enkeltvist kan Københavns Kommune overveje at følge modellen fra Århus Kommune, hvor man årligt udvælger et bestemt tema (eksempelvis diskrimination eller foreningsliv), i forhold til hvilket alle projekter så evalueres. Det at evaluere flere projekter inden for det samme område på én gang har den fordel, at det gør det nemmere at få overblik over, hvad der virker mest effektivt på området og hvor-

for. Samtidig giver det en mulighed for at prioritere politiske emner, der til en given tid opfattes som relevante.

Sammenfattende om evalueringer skal det understreges, at hvordan man evaluerer bør afhænge af, hvad man er interesseret i. Grundlæggende er der to typer af spørgsmål, der leder til hver deres form for evaluering. Man kan være interesseret i processen omkring et projekt – fx hvorledes organiseringen har tilpasset sig omgivelser, eller hvorledes der er udviklet metoder undervejs. I disse tilfælde bør man gennemføre en *procesevaluering*. Alternativt kan man være interesseret i at undersøge, hvad projektet betyder for de mennesker det gennemføres for – fx om man opnår en forandring i brugernes liv. I de tilfælde vil der være tale om en form for effektevaluering.

Det vil tage ¾ – 1 år at implementere en systematisk tilgang til evaluering

Det er vores vurdering, at etablering af en systematik i tilgangen til evalueringer af projekter kan udvikles på relativt kort tid (ca. 3 måneder). I den periode udvikles og præciseres målsætninger og tilhørende indikatorer, som projekter vil kunne forholde sig til, ligesom et udviklet udkast testes i praksis. Den efterfølgende implementering og forankring af en evalueringsrutine i alle forvaltninger vil være udfordringen. Sikring af at alle forvaltninger bruger tilgangen, kræver en inddragende proces, der formentlig vil tage 6-9 måneder eller mere, alt efter den prioritet tiltaget gives politisk og ledelsesmæssigt.

Det skal understreges, at der er tale om ¾ - 1 års tid, fra man politisk har vedtaget at sætte processen i gang og allokere de nødvendige ressourcer.

4.2 Prioritering af bevilgede midler til projekter

Den anden anbefaling fokuserer på styring og prioritering af bevillinger af midler til projekter.

Ensartet tilgang til eksponering af puljer og bevilling af projekter

Sigtet med at prioritere de midler, der bevilges til projekter, er at skabe størst mulig kvalitet i projekterne. De følgende anbefalinger til, hvordan Københavns Kommune kan øge fokus på kvalitet, tager afsæt i en antagelse om, at kvaliteten af en pulje ikke bliver større end den samlede kvalitet i de støttede projekter. Her er projekterne den primære agent for at skabe kvalitet. Puljeadministrationen skal understøtte dette ved at sikre bevilling til projekter, der

- a) er relevante for puljens fokus, og
- b) har høj kvalitet ved
- c) god målopfyldelse/effekt.

Puljeadministrationen spiller en vigtig rolle i at skabe kvalitet i projekterne i form af støtte og kontrol.

Som nævnt i afsnit 2 er det vores vurdering, at der ikke er en systematisk brug af kriterier for bevilling af midler til integrationsprojekter i Københavns Kommune. Vi anbefaler derfor, at kommunen udvikler en tilgang til projektbevillinger, der baseres på en stringent brug af kriterier for vurdering af projektansøgninger og bevilling af projektmidler. Vi anbefaler, at en sådan tilgang både indeholder:

1. En ensartet tilgang til *eksponering* af puljer for integrationsprojekter, således der sikres en hensigtsmæssig annoncering/udmelding af an-

søgningsmuligheder – med henblik på at sikre transparens om puljer og effektiv tiltrækning af velkvalificerede ansøgere.

2. En ensartet tilgang til *bevilling* af midler til integrationsprojekter baseret på et sæt kriterier for, hvad der kvalificerer et projekt til at modtage midler fra Københavns Kommune.

Ad 1: En ensartet tilgang til eksponering af puljer for integrationsprojekter
Et element i at tiltrække velkvalificerede projektansøgninger er god transparens om søgningsmuligheder (puljer der kan søges). Eksisterende puljer og søgningsmuligheder skal derfor eksponeres og udmeldes hensigtsmæssigt i forhold til hele målgruppen af potentielle ansøgere. Da målgruppe og indsatsstype er forskellig fra forvaltning til forvaltning, er det ikke muligt at anvende samme proces, samme kanaler og samme redskaber til eksponering alle steder i kommunen, men det er centralt, at alle sikrer, at man når bredest muligt ud.

En ensartet tilgang bør bestå af en fælles forståelse af, hvordan puljer udmeldes (form og indhold for udmelding). En fælles forståelse understøttes og udvirkes bedst gennem en fastsat procedure for, hvilke overvejelser man som puljeadministrator skal gøre sig i forbindelse med udmelding af puljemidler. En sådan procedure bør som minimum indeholde følgende elementer:

- *Alle puljer skal eksponeres både bredt og målrettet:* Der skal naturligvis være en bred offentliggørelse, der sikrer, at dem man ikke har husket at tænke på også har mulighed for at opdage puljen. Men der skal også være grundlæggende overvejelser omkring målgruppen for puljen – både dem der skal have gavn af tiltag under puljen, og de projektmagere der tænkes som målgruppen for selve projektbevillingerne. Målgruppen bør afgøre formidlingsstrategien (kanaler, medier, form, indhold, sprog mv.), så målgruppen nås effektivt.
- *Der skal være tilstrækkelig god tid:* Det skal sikres, at der er tilstrækkelig tid fra udmelding af puljen til deadline for ansøgninger, så projektansøgere kan nå at udvikle en gennemarbejdet og velgennemtænkt ansøgning. Herved understøttes kvalitet i projektansøgningerne og dermed den kvalitet, der kan forventes opnået i projektet – og dermed den værdi Københavns Kommune potentielt får ud af det enkelte projekt.
- *Der skal være klarhed over tildelingskriterier:* Det skal sikres, at der er klarhed over de tildelingskriterier, som ansøgningerne vurderes efter. Kun herved sikres, at projektansøgere selv kan målrette deres projekt til de mål, som kommunen har opstillet. Formålet med dette er at sikre målrettethed og projektrelevans i forhold til den enkelte pulje. En tydeliggjort og udmeldt klarhed af tildelingskriterier mindsker desuden antallet af mindre relevante projektansøgninger, hvorved der kan spares ressourcer i vurdering af åbenbart irrelevante ansøgninger. Klarhed i tildelingskriterier bør indbefatte formål med puljen, målgruppe og krav til projekterne (særlige samarbejdspartnere og evt. aftaler med disse, særlige krav til projektleder, særlige krav til metoder, mv.).

Ad 2: En ensartet tilgang til bevilling af midler til integrationsprojekter
En ensartet tilgang til bevilling af midler til integrationsprojekter kan sikre større sammenhæng mellem de forskellige aktiviteter, der sættes i værk. Også her kan en procedure for, hvordan bevillinger foretages, sikre en fælles

tilgang, der understøtter kvalitet via tildelingskriterier. Som det var tilfældet omkring eksponering af puljemidler, kan der ikke udvikles et sæt faste kriterier, der kan anvendes i alle forvaltninger i alle puljer og bevillinger, da der er store forskelle i projektyper.

Det der kan udvikles er et sæt kriterier for, hvad der kvalificerer et projekt til at modtage bevilling fra Københavns Kommune. Disse kriterier kan så i forbindelse med de konkrete puljer tilpasses, men at have dem nedfældet sikrer de bedste betingelser for en rød tråd i tildelinger og for muligheder for systematiske videnopsamlinger af erfaringer omkring effekter.

Ved at have sådanne kriterier og eksempler understøttes kommunens projektadministration, også i de tilfælde hvor de generelle kriterier må tilpasses, idet de alligevel vil danne afsæt og inspiration for justering eller udvikling af de kriterier, der skal benyttes.

Sådanne kriterier kan omfatte:

Relevans	<ul style="list-style-type: none"> • Er projektets målgruppe relevant i forhold til puljen? • Er projektets fokus relevant i forhold til puljen? • Er projektets metoder relevante i forhold til puljen? • Er der dokumenteret eller sandsynliggjort et behov for projektet, som det er skruet sammen i ansøgningen?
Kvalitet/ potentiale	<ul style="list-style-type: none"> • Er der defineret klare mål for projektets succes? • Er der klare succeskriterier for projektet? – Er der formuleret klare indikatorer for succesfuld målopfyldelse, dvs. kvantificerbare mål, der direkte kan opgøres? • Er mål og indikatorer inddelt i hhv. output- og effektmål? – Dvs. outputmål: antal aktiviteter afholdt, antal deltagere nået og lign. Effektmål: antal personer i målgruppen, der har vist adfærdændringer på klare parametre, antal personer i målgruppen, der er kommet i job, har gennemført en uddannelse, er blevet medlem af forening og lign.
Samarbejds- partnere	<ul style="list-style-type: none"> • Har projektet de nødvendige samarbejdspartnere inddraget? • Er samarbejdspartnerne tilstrækkeligt involveret og ansvarliggjort? – Er der indgået aftaler med samarbejdspartnerne? – Er disse tilstrækkeligt bindende?
Kompetence i projektet	<ul style="list-style-type: none"> • Er der en solid motivation for ansøgerne til at engagere sig i projektet? • Er der en solid kompetence hos ansøgerne til at kunne gennemføre projektet? • Er der defineret klare ansvarsfordelinger i projektorganisationen? • Er projektlederen erfaren og dermed vurderet kompetent til opgaven? – Skal der evt. kompetenceudvikling til projektlederen?
Formidling/ forankring	<ul style="list-style-type: none"> • Er der gode overvejelser om formidling og spredning af erfaringer til relevante målgrupper? • Er der solide forankringsmuligheder efterfølgende? – Er der solide vurderinger af forankringsmuligheder? – Hvad skal der til for at sikre bedre forankringsmulighed efterfølgende?

Den tilgang som vi har identificeret som den mest stringente, er Projektrådgivningen under KFF samt den måde Brobygningspuljen administreres på for FAF. Her anvendes tilgange, der ligner den her foreslåede, og specielt Projektrådgivningens tilgang vil kunne anvendes som inspiration for en mere generel tilgang til bevilling af puljer.

Som anbefalet i afsnit 4.1 kan det endvidere overvejes, i hvor høj grad man vil forpligte projektansøgerne til at redegøre for deres metoder og teori om, hvorfor de arbejder som det er besluttet, og hvorledes dette forventeligt spiller sammen med kommunens målsætninger for området. Et krav om dette – eller om afklaring af projektets forandringsteori, som det er – kan være med til at give den bevilgende myndighed indtryk af, hvor sandsynligt det er, at projektet opnår succes, og vil samtidig medvirke til at gøre projektansøgerne mere bevidste og fokuserede på at etablere indsats, som er målrettet de overordnede målsætninger.

Det vil tage ¾ – 1 år at implementere en systematisk tilgang til bevilling

Det er også vores vurdering, at etablering af en systematik i tilgangen til bevilling af projektmidler kan udvikles på relativt kort tid – omkring 3 måneder. Derefter tilbagestår en implementering i form af forankring i alle forvaltninger, der – som det var tilfældet omkring udvikling af systematisk tilgang til evaluering – er udfordringen. Sikring af at alle forvaltninger bruger tilgangen kræver en inddragende proces, der formentlig vil tage 6-9 måneder eller mere alt efter den prioritet tiltaget gives politisk og ledelsesmæssigt.

Det skal understreges, at der er tale om ¾ - 1 års tid, fra man politisk har vedtaget at sætte processen i gang og allokeret de nødvendige ressourcer.

4.3 Opsamling på afsnit 4.1 og 4.2

Nedenfor præsenteres Rambøll Managements opsamling vedrørende en styrket indsats for evaluering af projekter og bevilling af projektmidler:

- Overordnet anbefaler vi, at Københavns Kommunes integrationsprojekter bevilges, styres og evalueres med væsentlig større systematik end i dag.
- For at sikre en optimal indsats af projekterne bør der være klare definitioner af, hvilke aktiviteter der kan betegnes som integrationsaktiviteter, og som dermed er kvalificerede til at modtage bevillinger til integrationsprojekter.
- Endvidere bør der etableres mere tværgående kriterier for bevilling af projekter, således at der via udvælgelsesprocedurer sikres en højere kvalitet i bevilgede projekter. I tildelingskriterier og prioritering af midler bør der indgå en vægtning af projektmidler, så de anvendes som udviklingsmidler. Det vil sige, at projekter iværksættes i felter mellem eller som supplement til eksisterende driftssystemer og institutioner. Herved kan projektmidler anvendes strategisk som udviklingsmidler, der kan udvikle de generelle og velforankrede aktiviteter. Dette kan potentielt give en højere anvendelsesværdi og større bæredygtighed.
- Endvidere bør der etableres en stringens i kommunens erfaringsopsamling, hvor simple, ensartede data indsamles fra alle projekter, store som små. Det kan være nøgletal som antal deltagere/brugere, der har været involveret/fået gavn af projektet, metoder anvendt, og output-mål for, hvad der kom ud af projektet. En sådan stringens betyder, at data for alle projekter kan aggregeres således, at der kan skabes overblik over indsats på området.

- For større projekter foretages en mere systematisk evaluering og rapportering af indsats, metoder, effekt, kausalforhold for effekt mv. Hvilken form for evaluering der anvendes, bør afhænge af, hvad man gerne vil have at vide. Er der fokus på læring og organisationsudvikling, kan der foretages en procesevaluering, er der snarere fokus på, hvad projektet betyder for borgerne, kan der foretages en effektevaluering. Det kan både ske i form af interne eller eksterne evalueringer. Større projekter bør alle evalueres af eksterne evalueringer. Desuden bør det sikres, at erfaringerne formidles, så der bredt kan drages nytte af dem.
- Der kan med fordel arbejdes med en tematisk model for evaluering, som det er tilfældet i fx Århus Kommune. Her udvælges årligt et bestemt tema, i forhold til hvilket alle relevante projekter så evalueres. Det at evaluere flere projekter inden for det samme område på én gang har den fordel, at det gør det nemmere at få overblik over, hvad der virker mest effektivt på området og hvorfor. Samtidig giver det en mulighed for at prioritere politiske emner, der til en given tid opfattes som relevante.

4.4 Performance management – monitorering, styring og evaluering

Der mangler overblik

Rambøll Managements analyse af Københavns Kommunes tilgang til evaluering og styring af integrationsprojekter viser, som det fremgår af afsnit 2, at der ikke er en systematisk styring og evaluering på klare, ensartede og standardiserede kriterier og indikatorer.

Det samme gør sig gældende for kommunens integrationsindsats i øvrigt. Vi har tidligere peget på, at det er Rambøll Managements konklusion, at der ikke er en systematisk tilgang til formulering af mål (herunder niveau af mål, dvs. om det dækker output, resultat og effekt) og indikatorer (herunder konkretiseringsniveau) på tværs af forvaltninger og internt i forvaltningerne. Det betyder, at man ikke arbejder med samme type operationalisering af mål, ligesom man ikke arbejder med en ensartet tilgang til måling af, i hvilken grad der sker målopfyldelse. Endvidere sker der ikke en standardiseret vurdering af integrationsindsatser på tværs af forvaltninger eller en vurdering af, hvordan forskellige forvaltningers integrationsindsatser spiller sammen i forhold til at opnå fælles mål.

Udvidelse af fokus fra projektstyring til styring af bredere integrationsindsats
På baggrund af analysen foreslår Rambøll Management, at Københavns Kommune ikke blot har fokus på at introducere en mere systematisk tilgang til evaluering af iværksatte integrationsprojekter, men også udvider fokus til hele kommunens integrationsindsats. Vi vurderer, at et større udbytte af og en større sammenhæng i integrationsindsatsen på tværs af forvaltninger vil kunne give betydelige gevinster i form af højere kvalitet og dermed bedre effekter af indsatsen. Baggrunden for vurderingen er, som nævnt, at det ikke kun er i styring af integrationsprojekter, men også i styring af generelle integrationsindsatser, at der kan skabes større værdi i forhold til de efterstræbte mål. Særligt fordi der er langt større volumen i den generelle indsats end i de relativt begrænsede midler, der til sammenligning anvendes til projekter.

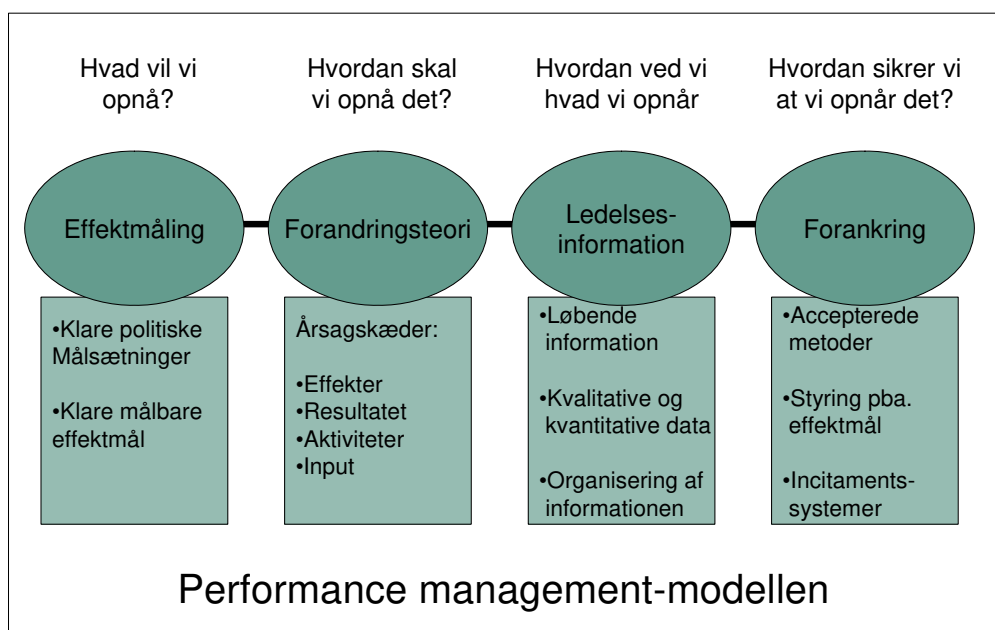
Vi vurderer derfor, at Københavns Kommune vil have stor værdi af at arbejde videre med den styringsmodel, som vi kalder "performance management" i styringen og evalueringen af integrationsindsatsen i kommunen.

4.4.1 Performance management – relation mellem effektmåling og ledelse

Performance management er en slags udvidet mål- og resultatstyringsmodel. Det er en styringsmodel, der har fokus på fire centrale omdrejningspunkter:

1. En systematisk anvendelse af effektmålinger frem for output-målinger.
2. En systematisk anvendelse af det vi kalder "forandringsteorier" som et redskab til at identificere de mest anvendelige måleindikatorer.
3. En løbende ledelsesinformation, der anvender både kvalitative og kvantitative data.
4. En forankring af effektmål, forandringsteorier og ledelsesinformation i hele organisationen (i dette tilfælde: Borgerrepræsentationen, udvalgene, forvaltningerne og hos dem der leverer indsatser).

Modellen kan illustreres på følgende måde:



4.4.1.1 Spørgsmål 1: Hvad vil vi opnå?

En systematisk anvendelse af effektmålinger frem for output-målinger.

Der eksisterer i dag et generelt behov i mange dele af den offentlige sektor for at arbejde mere bevidst med effektmålinger; i store dele af den styring, der finder sted i dag, er fokus i højere grad på umiddelbare (ofte kortsigtede) "resultater" og "outputs" end på langsigtede effekter – og det er meget ofte disse "resultater", der er genstand for de målinger og resultatopgørelser, der finder sted i fx resultatkontrakter, årsrapporteringer, ledelsesinformation etc.

Dette fokus skyldes overvejende to forhold: Dels er "resultater" og "output" helt banalt meget nemmere at opgøre og måle end "effekter". Og dels kan arbejdet med at identificere og måle "effekter" forekomme metodisk vanskeligt, bl.a. fordi egentlige effekter ofte først er målbare efter en lang periode eller efter en langvarig indsats.

Ikke desto mindre er der jo ingen tvivl om, at egentlige "effekter" både politisk og administrativt bør være langt den mest interessante målestok for den indsats, der gøres – og dermed for prioriteringen af de bevillinger, der skal finde sted. Det er *effektmålingen*, der viser, hvorvidt man opnår sine politisk fastlagte målsætninger eller ej – ikke "output" eller kortsigtede resultater!

For at måle effekt af en given indsats eller et givet projekt er det altså nødvendigt med en entydig afklaring af det langsigtede mål med indsatsen/projektet. Et langsigtet effektmål kan eksempelvis være et mål, der tager afsæt i integrationslovens formålsparagraf om, at nyankomne udlændinge sikres mulighed for at deltage på lige fod med andre borgere i samfundet. Denne målsætning skal operationaliseres, så den bliver målbar. Det sker i form af indikatorer. Indikatorer for ovenstående mål kan bl.a. være ensartet beskæftigelsesgrad, lige læsefærdigheder og ensartet valgdeltagelse. Indikatorer er således *konkrete* og *præcise* måltal for en given effekt.

I denne sammenhæng stiller introduktionen af et "performance management-system" altså to krav til Københavns Kommune:

- Man skal specificere og konkretisere sine politiske målsætninger på de enkelte områder
- Man skal kunne foretage målinger, der entydigt viser, hvorvidt man opnår de ønskede effekter – dvs. man skal finde de indikatorer, der kan påvise effekten af en given indsats.

4.4.1.2 Spørgsmål 2: Hvordan skal vi opnå det?

En systematisk anvendelse af de, vi kalder "forandringsteorier" som et redskab til at identificere de mest anvendelige måle-indikatorer.

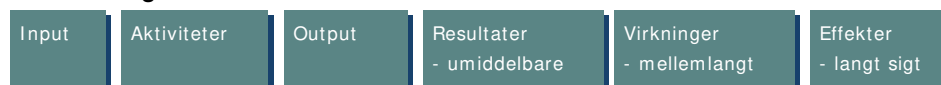
Den konkrete integrationsindsats, man iværksætter (uanset om det er på projekt- eller driftsbasis), skal naturligvis rettes meget direkte mod de målsætninger og forventede effekter, som fastlægges politisk.

En fundamental forudsætning for at arbejde med effektmålinger er derfor, at man gør sig klart, hvilken "årsagskæde" der kan lede frem til de ønskede effekter. Det er denne årsagskæde, vi kalder "forandringsteorien". En forandringsteori indeholder således en række eksplicitte og logiske antagelser om, hvilken indsats der medfører hvilken effekt: "Et Budget A finansierer Handling B, som fører til Resultat C, hvilket resulterer i Effekt D".

Det kan virke banalt, men det er ikke desto mindre et stigende problem, at man på en lang række social- og arbejdsmarkedspolitiske områder ikke er tilstrækkeligt systematiske og eksplicitte i sit arbejde med sådanne forandringsteorier. Mange foranstaltninger og indsatser opererer med en meget implicit – og ofte ikke dokumenteret – forandringsteori. Det er derfor klart, at jo bedre dokumentation, der findes for effekten af en given indsats, jo bedre vil forandringsteorien være.

En forandringsteori er illustreret i nedenstående figur:

Forandringsteori-kæde



Ideen bag forandringsteoriene er, at man arbejder sig baglæns gennem de opstillede årsagsvirkningsforhold:

- Først identificeres de langsigtede målsætninger for indsatsen, dvs. de effekter, man ønsker at opnå med kommunens integrationsindsats.
- Herefter defineres de virkninger på mellemlangt sigt, der skal skabe grundlag for at opnå de langsigtede mål.
- Herefter defineres de umiddelbare resultater af en indsats, der skal til for at skabe de mellemlange effekter.
- På baggrund af de umiddelbare resultater, der efterspørges, kan der fastlægges konkrete output, aktiviteter og input i kommunens politikker, tiltag og projekter.

Nedenfor er et eksempel på effekter, resultater og output i relation til det ovennævnte langsigtede effektmål om, at etniske minoriteter deltager på samme niveau som etniske danskere i samfundet opgjort på to indikatorer – hhv. ensartet beskæftigelsesgrad og ensartet andel der afslutter en ungdomsuddannelse:

Forandringsteori-kæde – eksempel

Faktor Mål	Input	Aktivitet	Output	Resultater	Virkninger	Effekter
Ensartet beskæftigelsesgrad	Økonomiske og menneskelige ressourcer	Vejledning af etniske minoriteter om arbejdsmarkedet, job-søgning mv. og af arbejdsgivere om etniske minoriteter	Forøget viden om kompetencer, om job-søgningskanaler og job-åbninger	Holdningsændringer blandt arbejdsgivere og etniske minoriteter til ansættelse og mobilitet i job-søgning	Adfærdsændringer blandt arbejdsgivere og etniske minoriteter i jobsøgning og ansættelse	Flere i ordinær beskæftigelse => ensartet beskæftigelsesgrad
Ensartet afslutningsgrad på ungdomsuddannelser	Økonomiske og menneskelige ressourcer	Vejledning af etniske minoritetsunge og deres forældre samt af uddannelsesinstitutioner	Forøget viden om værdien af uddannelse og bredden i mulige uddannelsesvalg	Holdningsændringer blandt forældre om uddannelse, motivation blandt unge til uddannelse, og holdningsændringer blandt uddannelsesinstitutioner om fastholdelsesinitiativer	Adfærdsændringer blandt unge i uddannelsesvalg og opsøgning af vejledning, blandt forældre i støtte til deres børn, og blandt uddannelsesinstitutioner i fastholdelsesinitiativer	Flere afslutter ungdomsuddannelse => ensartet ungdomsuddannelsesgrad

Som det fremgår ovenfor, viser vores analyse, at de fleste projekter i Københavns Kommune tilsyneladende ikke administreres, dvs. bevilges, styres og evalueres ud fra en ekspliciteret logik om aktiviteter, output mv. Det betyder, at de mål, der oftest opstilles, ikke er deciderede effektmål, men mål på output- eller i undtagelsestilfælde på resultatniveau.

4.4.1.3 Spørgsmål 3: Hvordan ved vi, hvad vi opnår?

En løbende ledelsesinformation, der anvender både kvalitative og kvantitative data.

Det næste, centrale aspekt i performance management-modellen er den *løbende styring* af de enkelte indsatsområder. Når man vælger at fokusere mere direkte på effektmålinger og effektopgørelser kræver det, at man gør det kontinuerligt.

Ofte kan ledelsesinformation opdeles i tre typer:

- Den løbende ledelsesrapportering – typisk kvantitative data, der bliver hentet i forvaltningernes produktionssystemer (fx sagsproduktion, udgifter, gennemførte aktiviteter)
- Egentlige evalueringer, der ofte gennemføres med lange mellemrum (3-5 år), og hvor resultaterne først ligger færdig, når indsatsen er færdiggjort
- Årsopgørelser/virksomhedsregnskaber mv. – altså typisk årlige opgørelser, som giver mere kvalitative statusbeskrivelser.

Hver af disse informationsmodeller har deres klare begrænsninger i forhold til den løbende politiske og administrative styring. Den traditionelle kvantitative ledelsesinformation kan sjældent bruges til at måle egentlige effekter og resultater på, og evalueringerne kommer kun hvert 3. eller 5. år – og for sent i forhold til muligheden for at reagere og gribe ind.

Performance management-modellen stiller derfor nye krav til den ledelsesinformation, man vælger at generere:

- Man skal kunne opgøre resultater, virkninger og effekter på løbende basis (i kraft af de indikatorer, der fastlægges, jf. afsnittet ovenfor)
- Man skal kunne blande kvantitative og kvalitative målemetoder
- Man skal foretage sine målinger i faste intervaller, fx 4 gange årligt og formidle disse til politikere, ledelse, medarbejdere og leverandører (fx projektmedarbejdere)
- Man skal have en organisation (tid, kompetencer og målesystemer), der kan løfte en sådan opgave hensigtsmæssigt.

En model for udvikling af performance management på integrationsområdet i Københavns Kommune skal indeholde alle disse informationer.

Modellen kan bygges op som et barometer for integration, der på nøje udvalgte, centrale forhold løbende opgør udviklingen ved brug af klare indikatorer, der er defineret som udtryk for succesfuld integration i kommunen. Det skal understreges, at den viden, der genereres med performance management, kan anvendes på alle niveauer som monitorerings- og læringsredskab – både på ledelsesniveau og på frontmedarbejderniveau.

Politikere og forvaltningsledelse opnår den primære anvendelsesværdi at kunne følge udviklingen. Systemet etablerer viden, der kan udgøre et beslutningsgrundlag for strategiske beslutninger om politik, indsats, organisering, ressourceallokering mv. Performance management er altså en tilgang, der omdanner viden til beslutningsgrundlag ved at etablere solid dokumentation, med hvilken kommunen kan kvalificere den meget myte- og erfaringsbaserede viden, der eksisterer på områder, hvor der ikke er tilstrækkelig substantiel viden.

For *mellemledere og medarbejdere* er anvendelsesværdien både, at der etableres en forståelse af den viden, som politiske og strategiske beslutninger træffes ud fra (ved transparens i de centrale data, der aggregeres og anvendes på ledelsesniveau i organisationen), og at der genereres data, der kan anvendes som grundlag for læringstiltag af mellemledere og medarbejdere. Det kan være ved at drøfte organisationens og enhedens resultater i forhold til de metoder, der anvendes, og de vilkår resultaterne skabes under.

Desuden kan den genererede dokumentation være med til at skabe klarhed for frontmedarbejdere over, hvad der kommer ud af de indsatser de arbejder med, over for borgerne, og hvordan det hænger sammen med de forventninger, de selv har til arbejdet. Endelig er det Rambøll Managements erfaring, at processen omkring udvikling af et performance management-system er en proces, der i høj grad bør inddrage frontmedarbejdere. Herved er selve processen med til at eksponere frontmedarbejderes opfattelse af den forandringsteori, der ligger bag deres indsatser.

Det skal understreges, at kvaliteten af de data, der anvendes, bestemmes af medarbejdernes datahåndtering. Fælles forståelser af terminologi, definitioner, hvordan resultater skal tolkes mv. er afgørende for datakvaliteten og dermed det beslutningsgrundlag, som politikere og forvaltningsledelse træffer beslutninger på baggrund af – og som mellemledere og medarbejdere benytter som læringsgrundlag.

4.4.1.4 Spørgsmål 4: Hvordan sikrer vi, at vi opnår det?

En forankring af effektmål, forandringsteorier og ledelsesinformation i hele organisationen (i dette tilfælde: Borgerrepræsentationen, forvaltningerne og "leverandørerne").

At arbejde fokuseret med effektmål og klare forandringsteorier i styringen af indsatser vil være nyt i de fleste organisationer, således også på integrationsområdet i Københavns Kommune. Det vil derfor være en udfordring for både politikere, ledelse og medarbejdere, fordi det stiller nye krav:

- Man skal gennemføre en proces i Borgerrepræsentationen og de respektive udvalg, der sikrer, at der faktisk bliver defineret klare politiske målsætninger for integrationsindsatsen – og vel at mærke målsætninger, der kan efterprøves med effektmålinger.
- Man skal udvikle – eller specificere – de konkrete forandringsteorier, der skal forklare, hvordan de enkelte integrationsindsatser (både driftsopgaver og projekter) kan fremme de politiske målsætninger.
- Man skal udvikle de indikatorer, der kan bruges som målepunkter i indsatserne.
- Man skal etablere en egentlig organisering af ledelsesinformationen.
- Det kan overvejes at bruge effektmodellen som det centrale styringsredskab – hvor målsætninger og konkrete effektmål fx indskrives i resultatkontrakter og projektaftaler, og hvor der kobles håndgribelige incitamenters til de enkelte indsatser (fx betaling, frihedsgrader og honorering, der gøres afhængig af de opnåede effekter).
- Man skal sikre inddragelse af de forskellige aktører, der – på forskellige niveauer i organisationen – skal være med til at arbejde med systemet – både ved at levere data og ved at trække data fra systemet.

Det er derfor helt afgørende for en sådan proces, at den forankres på alle niveauer i organisationen.

Det er ydermere vigtigt, at der er reel opbakning omkring projektet på politisk niveau – bl.a. fordi det er nødvendigt at sikre en vis konsensus om de centrale målsætninger, og fordi man også politisk skal definere reelle spilleregler for styringen (bl.a. spørgsmålet om, hvordan man agerer i de tilfælde, hvor den forventede effekt ikke nås).

Tilsvarende er det sagsbehandlerne og frontmedarbejderne, der skal omsætte forandringsteorien til praksis. De skal med andre ord tro på, at de meto-

der, der anvendes i integrationsindsatsen, rent faktisk leder til den forventede effekt – hvilket erfaringsmæssigt kan være en vanskelig proces, da arbejdet med forandringsteorier netop ofte indebærer en ændring af hidtidig praksis og hidtidige (ofte implicite) faglige metoder.

En tilgang forankret i performance management fordrer ydermere opbakning fra medarbejderne for at kunne virke og blive brugt til læring. Vi vurderer, at en opbakning kan etableres, såfremt medarbejderne har indsigt i data og den måde data er produceret på, samt bakker op om de valgte indikatorer som de finder dækkende for målsætningerne for integrationsindsatsen i kommunen, og som nogle indikatorer der kan indfange det arbejde de laver. Det er vores erfaring fra andre projekter, at opbakningen sikres gennem inddragelse af medarbejderne i den konkrete proces omkring udviklingen af indikatorer.

Da den overvejende del af Københavns Kommunes driftsmidler er bundet i ordinær drift, er kun en mindre del af det samlede driftsbudget anvendt til integrationsindsatser, der fleksibelt kan anvendes på helt nye måder. Det aktualiserer yderligere behovet for transparens omkring, hvad der virker, for hvem og i hvilke tilfælde med henblik på at kunne effektivisere indsatsen. At effektivisere betyder her målrettet anvendelse af midlerne til en prioritering af de effekter, man politisk og administrativt ønsker at fremme – og at fravælge indsatser og effekter, man ikke ønsker at fremme. Målet er at få mere (effekt) ud af de eksisterende driftsmidler.

Et performance management-system bør derfor også sikre mulighed for sammenligninger på tværs af enheder, fx på tværs af lokalkontorer. En sådan brug af sammenlignelige data skal ske i et læringsperspektiv, hvor fokus er at finde ud af særligt gode metoder, tilgange, modeller mv. Ved at kunne sammenligne indsatser og resultater bliver det muligt at lære af de enheder og personer, der har særligt gode resultater i forhold til de mål, der er opstillet for indsatsen – naturligvis korrigeret for forskelle i målgrupper, sværhedsgrader af problemer mv.

En sådan tilgang fordrer, at Københavns Kommune er parat til at sætte standarder for, hvordan den indsamlede viden og læring skal påvirke praksis. Herved foretages en begrænsning i praktikeres metodefrihed, idet den opsamlede læring vil kunne udpege metoder og tilgange, der ikke virker så godt til at skabe de fornødne, efterstræbte resultater, sammenlignet med andre metoder og tilgange – hvorfor der ledelsesmæssigt bør udpeges særlige metoder og tilgange, der bør fremmes, og andre, der bør begrænses.

Såfremt den nødvendige opbakning fra de forskellige relevante aktører er til stede, vurderer vi, at investeringen i et performance management-system vil være investeringen værd, både den økonomiske og den tidslige. På denne baggrund anbefaler Rambøll Management, at Københavns Kommune engagerer sig i en etablering af en performance management-tilgang til styring og ledelse af integrationsindsatsen på tværs af de relevante kommunale forvaltninger.

4.4.2 *Performance management som infrastruktur for en integrationsstrategi i Københavns Kommune*

Overvejelsen om et performance management-system på integrationsområdet bør ske i sammenhæng med vedtagelse af en integrationsstrategi for kommunen. Performance management-systemet vil således kunne fungere som den infrastruktur, der kan sikre strategiens implementering. De enkelte aktiviteter i en strategi vil kunne gennemføres decentralt, men selve nerven

i en succesfuld implementering af en strategi ligger i den løbende monitorering af fremdrift i forhold til de opstillede mål. Her vil et performance management-system kunne sikre opsamling af den information, der er defineret som central for en vurdering af målopfyldelse i en milepælsstyring, det vil sige med definerede milepæle, der fortæller om organisationen er på rette vej i forhold til at realisere de opstillede, langsigtede mål.

Ved at tage afsæt i en forandringsteori, vil man kunne følge både effektopnåelse, og om den anvendte forandringsteori er korrekt og stærk – altså om der anvendes de rette redskaber i det rette mix til de rette målgrupper på den rette måde. Såfremt der sker effektopnåelse, men det ikke sker via de aktiviteter og realisering af de delmål, der er opstillet i forandringsteorien, er det vigtigt at vide dette, da indsatsen så bør omlægges (en ny eller justeret forandringsteori skal formuleres) – idet der herved vil kunne spares ressourcer, og indsatsen vil kunne tilrettelægges mere effektivt og mere målrettet.

Det er således vores anbefaling, at der i Københavns Kommunes integrationsstrategi indarbejdes en beslutning om, at et performance management-system skal understøtte strategiens implementering.

- Vi foreslår, at strategien defineres med en forandringsteoretisk logik. Det vil sige, at der defineres mål på flere niveauer i en årsag-virkningskæde (aktiviteter, output, resultat mv.).
- Vi foreslår ydermere, at strategien udvikles som en fælles strategi for Københavns Kommune, hvor de langsigtede effektmål er tværgående i forhold til de forskellige forvaltninger, således at der skabes overblik over, hvorledes indsatser spiller sammen frem mod opnåelse af de intenderede mål, og således at man kan være eksplicit omkring prioriteringen af andre mål i konkrete projekter.

Det er vigtigt, at der udarbejdes indikatorer til hvert niveau i forandringsteorien og for milepæle undervejs, så man kan vurdere progression i kommunens resultater i relation til de opstillede mål. Samtidig bør antallet af indikatorer begrænses til under 10 på det højeste niveau (det Borgerrepræsentationen modtager rapportering på). Der kan godt anvendes flere indikatorer på lavere niveauer i organisationen (i hver enkelt forvaltning) til styring, men aggregeret til det højeste niveau bør der anvendes få, helt centrale indikatorer. Disse kan være 1-2 væsentlige indikatorer fra hver forvaltning, eller de kan sammenstykkedes af flere indikatorer på forvaltningsniveau.

Det er vigtigt, at man har opstillet en beskrivelse af, hvordan systemet skal organiseres. Dette inkluderer beskrivelser af, hvem der skal inddatere hvilke data, hvordan og hvor ofte, hvordan man vil understøtte hvilke systemer og procedurer, hvilke krav der stilles til bearbejdning af data og dermed til de medarbejdere, der skal bearbejde og inddatere data mv. Centralt er her etablering af en fælles forståelse politisk, ledelsesmæssigt og blandt personalet samt klare rolle- og ansvarsfordelinger og procedurer.

Det er ligeledes vigtigt, at man klart beskriver, hvordan systemet skal anvendes. Dette inkluderer, i hvilken takt data skal genereres til politikere og ledelse, hvem der skal have (adgang til) hvilken type information, i hvilken form, hvordan de får det, et organisatorisk set-up for, hvem der har ansvar for analyse og handling, hvilken type handling der bør iværksættes ved hvilke resultater mv.

Endelig er det vigtigt, at man vurderer, hvilken form for it-understøttelse systemet skal have. Man vil ofte kunne anvende eksisterende it-systemer,

udvidet en smule for at anvende nogle nye data frembragt fra andre datakilder, end dem der gives mulighed for i eksisterende produktionssystemer, økonomistyringssystemer mv. Men det skal under alle omstændigheder vurderes, hvilket systembehov der eksisterer, og i hvilken grad eksisterende systemer kan håndtere og honorere de krav, der stilles.

4.4.2.1 Eksempler på indikatorer

Det er et stort arbejde at fastlægge mål og forandringsteori, men endnu sværere er det ofte at udvikle indikatorer. Det skyldes, at indikatorer for succesfuld målopfyldelse skal være præcise og have udsigelseskraft om det mål, hvis opfyldelse ønskes belyst. Det er ligeledes en udfordring at sikre, at der faktisk kan genereres opdateret viden om netop den valgte indikator.

Københavns Kommune skal først udarbejde en integrationsstrategi (pågår p.t.). Herefter skal der udvikles indikatorer for en succesfuld realisering af de mål, der opstilles i integrationsstrategien. Det er således ikke en del af nærværende opgave at præsentere indikatorer for integrationsindsatsen. Men herunder præsenterer vi eksempler på indikatorer, der vil kunne anvendes.

Mål	Indikator	Belyses ved data:
Etniske minoriteters beskæftigelsesgrad hæves betragteligt	Etniske minoriteters beskæftigelsesgrad hæves med 10%-point senest i 2010	<ul style="list-style-type: none"> Belyses ved: XX% af etniske minoriteter bosiddende i Københavns kommune i beskæftigelse i 2010 sammenlignet med XX% 1.1.2006 Belyses ved: XX% af etniske minoriteter i privat placeret aktivering skal inden for XX måneder være i ordinær beskæftigelse Belyses ved: XX% af etniske minoriteter i offentlig placeret aktivering skal inden for XX måneder være i ordinær beskæftigelse Belyses ved: XX% af etniske minoriteter i uddannelsesaktivering skal inden for XX måneder være i ordinær uddannelse eller beskæftigelse
	Etniske minoriteter i aktivering skal føre til ordinær beskæftigelse eller uddannelse	<ul style="list-style-type: none"> Belyses ved: XX% af etniske minoriteter i privat placeret aktivering skal inden for XX måneder være i ordinær beskæftigelse Belyses ved: XX% af etniske minoriteter i offentlig placeret aktivering skal inden for XX måneder være i ordinær beskæftigelse Belyses ved: XX% af etniske minoriteter i uddannelsesaktivering skal inden for XX måneder være i ordinær uddannelse eller beskæftigelse
	Indikator: XX% etniske minoriteter i målgruppen for sprogskolens undervisning afslutter dansk på A-niveau	<ul style="list-style-type: none"> Belyses ved: XX% af etniske minoriteter i målgruppen for sprogskolens undervisning afslutter danskprøve på A-niveau i 2010
Unge etniske minoriteter deltager på lige fod med etniske danskere i uddannelsessystemet	Indikator: Samme ungdomsuddannelsesgrad som etniske danskere senest i 2010	<ul style="list-style-type: none"> Belyses ved: XX% af etniske minoriteter, der i 2010 har gået i grundskole i Danmark fra 1. – 9. kl., har læsefærdigheder på niveau med danske elever Belyses ved: XX% af etniske minoriteter, der i 2010 har gået i grundskole i Danmark fra 1. – 9. kl., har et karaktergennemsnit fra grundskolen på XX i 2010 Belyses ved: XX% af etniske minoriteter, der i 2010 har boet i Danmark i min. 10 år, afslutter en kompetencegivende ungdoms- eller erhvervsuddannelse i 2010

Mål	Indikator	Belyses ved data:
	Indikator: Samme videregående uddannelsesgrad som etniske danskere senest i 2020	<ul style="list-style-type: none"> Belyses ved: XX% af etniske minoriteter, der i 2015 har boet i Danmark i mindst 10 år, påbegynder en videregående uddannelse i 2015 Belyses ved: XX% af etniske minoriteter, der i 2020 boet i Danmark i mindst 15 år, afslutter en videregående uddannelse i 2020
Etniske minoriteter deltager på lige fod med etniske danskere i samfundet	Indikator: Samme deltagelse i det politiske liv som etniske danskere	<ul style="list-style-type: none"> Belyses ved: XX% af de etniske minoriteter bosiddende i Københavns kommune har kendskab til deres demokratiske mulighed for at stemme ved valg til BR Belyses ved: XX% af de etniske minoriteter bosiddende i Københavns kommune stemmer ved valg til BR Belyses ved: XX% af de etniske minoriteter bosiddende i Københavns kommune opstiller til BR Belyses ved: XX% af de etniske minoriteter bosiddende i Københavns kommune vælges til BR
	Indikator: Samme deltagelse i det kulturelle liv som etniske danskere	<ul style="list-style-type: none"> Belyses ved: XX% af de etniske minoriteter bosiddende i Københavns kommune kender til kulturelle, folkeoplysende og idrætstilbud i kommunen Belyses ved: XX% af de etniske minoriteter bosiddende i Københavns kommune finder kulturelle, folkeoplysende og idrætstilbud i kommunen relevante Belyses ved: XX% af de etniske minoriteter bosiddende i Københavns kommune bruger de kulturelle, folkeoplysende og idrætstilbud i kommunen Belyses ved: XX% af de etniske minoriteter bosiddende i Københavns kommune er engagerede i at udforme de kulturelle, folkeoplysende og idrætstilbud i kommunen Belyses ved: XX% af de etniske minoriteter bosiddende i Københavns kommune er medlemmer af brugerbestyrelse i daginstitution, skole el.lign. Belyses ved: XX% af de etniske minoriteter bosiddende i Københavns kommune bruger biblioteker
	Indikator: Samme deltagelse i samfundets sociale liv som etniske danskere	<ul style="list-style-type: none"> Belyses ved: XX% af de etniske minoriteter bosiddende i Københavns kommune har dagligt samtaler med etniske danskere i en vennelignende social relation (dvs. venskaber, nabo-skaber, foreningsbekendtskaber ud over i butikker, transport el.lign.) Belyses ved: XX% af de etniske minoriteter bosiddende i Københavns kommune oplever ikke, at de har været udsat for diskriminerende adfærd de seneste 3 måneder

Note: De her nævnte indikatorer er inspireret af bl.a. følgende publikationer: Århus Kommune: Styregruppen vedr. Integrationspolitikken, maj 2003: "Gennemførelse af Århus Kommunes Integrationspolitik", bind I og II. Malmö Stad: "Förslag till indikatorer för att mäta etnisk integration UTKAST", 2005-08-16. Rambøll Management: Notat til Integrationsministeriet om Integrationslovens bredere målsætninger, 2005. Københavns Kommune: Diverse materiale i relation til udvikling af ny integrationsstrategi.

Rambøll Management finder i øvrigt, at de indikatorer Københavns Kommune p.t. arbejder med i relation til en ny integrationsstrategi er fornuftige. Som det fremgår, er nogle af ovenstående indikatorer inspireret af de indikatorer, Københavns Kommune p.t. arbejder med i relation til en ny integrationsstrategi.

I udvikling af indikatorer er det vigtigt at være opmærksom på følgende forhold:

- Klar definition og afgrænsning af målgruppen – samt gruppen der sammenlignes med
- Klar definition af årstal for målindfrielse og evt. delmål/milepæle

- Københavns Kommune skal kunne påvirke de valgte indikatorer således, at der er sammenhæng mellem mål og indsats.

Ved valg af indikatorer bør der etableres en baseline, det vil sige en situation på det tidspunkt, hvor systemet iværksættes. Herved etableres der mulighed for fra første færd at opgøre tal for udviklingen over år.

Nogle mål kan være relationelle, det vil sige sammenligninger med andre kommuner. I udvælgelsen af indikatorer bør dette perspektiv inddrages således, at der koordineres med kommuner, man ønsker at kunne sammenligne sig med, eksempelvis 6-bysamarbejdet eller andre hovedstæder. Hvis ikke indikatorerne dækker over præcis det samme måltal og genereres ved samme type data, kan det være umuligt at etablere sammenligninger.

I udvælgelse af indikatorer skal der tages hensyn til bestemmelserne i Lov om behandling af personoplysninger i forhold til registrering af personer. Efter vejledning nr. 125 af 10. juli 2000 om anmeldelse i henhold til lovens kapitel 12, afsnit 5.1.1, omfatter følsomme oplysninger *ikke* oplysninger om nationalitet og modersmål, mens oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund er at betragte som personfølsomme oplysninger.

4.4.2.2 Data skal hentes fra flere kilder

Data til et performance management-system indhentes fra eksisterende data i organisationen samt nye datakilder. Sammensætningen af data afgøres af de valgte indikatorer.

Formentlig vil de fleste data kunne indhentes via eksisterende registreringer i Københavns Kommune, det vil sige i administrative systemer eller på institutionsniveau, hvor nogle data vil skulle overføres fra eksisterende registreringer.

Det skal overvejes om man skal tilpasse nogle af de oplysninger, der i dag indsamles, så de i højere grad passer til det databehov, der er udledt af performance management-systemet, ligesom man skal overveje, om man skal rutinisere indberetningen af enkelte yderligere data.

Endvidere kan der være behov for at supplere med udvalgte registerdata, der indhentes via Danmarks Statistik eller andre registerdatakilder.

Endelig vil der kunne være behov for survey-data, eksempelvis gennem en årlig survey blandt et udvalg af etniske minoriteter bosiddende i kommunen. Det vil kunne være om oplevelse af diskrimination, foreningsaktivitet, valgdeltagelse og lignende. Der kan eventuelt også være behov for en survey blandt etnisk danske borgere, såfremt der også ønskes data for denne population. Sådanne data kan eksempelvis være holdningen til etniske minoriteter, social omgang med hinanden mv. Med en årlig tilbageværende survey bliver det muligt at fokusere på et emne, man fra politisk side finder særligt relevant.

Det vil tage ca. et år at etablere et performance management-system

Det er vores vurdering, at etablering af et performance management-system omkring integrationsindsatsen vil tage ca. et år. Det er tidskrævende at udvikle mål og operationalisering heraf i præcise indikatorer, da det bør ske som en involverende proces, hvor personale og evt. også brugere/borgere inddrages. Hertil kommer organisering og etablering af model for inddatering af data i organisationen samt en it-understøttelse af modellen.

Det skal understreges, at der er tale om et ca. et år, fra man politisk har vedtaget at sætte processen i gang og allokeret de nødvendige ressourcer.

4.4.3 Opsamling på afsnit 4.4: Performance management

Nedenfor præsenteres en opsamling på Rambøll Managements anbefalinger omkring en styrket indsats for overvågning og styring af integrationsindsatsen forankret i performance management:

- Overordnet anbefaler vi, at Københavns Kommunes integrationsindsats bør baseres på en mere systematisk og strategisk indsamling, bearbejdning og anvendelse af data end i dag.
- Der bør på baggrund af en defineret integrationsstrategi fastlægges et antal indikatorer, som Københavns Kommune bestemmer udgør de parametre, som integrationsindsatsen i kommunen bør måles på. Det er klart, at man med sådanne målepunkter ikke indfanger virkeligheden, men alene dele af den, hvorfor indikatorer bør udledes gennem en grundig proces. Samtidig er det dog bedre at have dokumentation for noget af det, man laver end blot at arbejde på baggrund af solstrålehistorier og rutiner. Borgerrepræsentationen og direktionerne i de enkelte forvaltninger bør proaktivt foretage det strategiske valg, det er at udvælge netop de indikatorer, man vil anvende i sin overvågning af integrationsindsatsen – og udviklingen i denne. Der kan i hver forvaltning defineres 5-10 indikatorer, men det samlede antal indikatorer, som Borgerrepræsentationen benytter som informations- og beslutningsgrundlag bør ikke udgøre mere end 10-15 indikatorer.
- Indikatorerne belyses via data skabt i organisationen. Det vil sige, at der anvendes nøje udvalgte data, som der kan skabes sikkerhed/validitet omkring. Ofte vil det være medarbejdere i Københavns Kommune, der skal indrapportere data og dermed også kvalitetssikre data. Derfor skal der være opbakning i alle dele af organisationen til modellen, ligesom der skal etableres den rette balance mellem kvalitet og ressourcebelastning i at inddatere og kvalitetssikre data. Også derfor skal der ikke anvendes for mange indikatorer. At få etableret en fælles forståelse af målsætninger og indikatorers anvendelighed i forhold til målsætninger blandt medarbejdere, ledere og politikere er centralt for at skabe data af høj kvalitet. Ligeledes er det centralt, at der er etableret en fælles forståelse af, hvilken registrering en given begivenhed skal have i systemet, ellers vil forskellige medarbejdere registrere forskelligt, og data vil ikke kunne give det overblik, som kommunen vil have gavn af at få.
- Data bør være tilgængelige i både et "push"- og et "pull"-format: Dels bør data etableres i en form, der er tilgængelig på Kommunens hjemmeside eller intranet, evt. i lukket forum. Politikere og embedsmænd bør i princippet kunne trække data løbende efter behov ("pull"). Derudover bør der udsendes rapporter kontinuerligt ("push"). Det kan eksempelvis være en lille ren nøgletalsrapport månedligt, idet rapportering i samme format på få, nøje udvalgte indikatorer giver brugeren en stor sikkerhed i at tolke data, hvorfor den løbende rapportering ikke nødvendigvis skal være fulgt af større udredninger, analyser og tolkninger. Derudover kan det være en lidt større, bearbejdet og kommenteret rapportering kvartalsvis. Her kan præsenteres enkelte sammenlignende analyser, fx på tværs af bydele eller fokuseret på et temaområde. Endvidere kan der udarbejdes

en årlig statusrapport med flere analyser, sammenlignende analyser med 6-bysamarbejdet, nøgletalsudvikling over længere tidsintervaller og andet. Det skal understreges, at udviklingen i effekter på månedligt eller kvartalsniveau ikke nødvendigvis vil være markant. Den løbende rapportering skal derfor fungere som et relativt simpelt ledelsesinformationsredskab, hvor der ikke bør bruges plads og ressourcer på at producere udredninger om mindre udviklinger, og om hvorfor disse ikke er større. Et signalsystem vil være tilstrækkeligt, således at der eksempelvis med farverne grøn, gul og rød markeres om udviklingen er i overensstemmelse med målene eller ej.

- Endelig kan der, eksempelvis hvert 4. år eller rullende i en forvaltning pr. år, gennemføres en ekstern evaluering med analyse, evaluering og anbefalinger til udvikling af indsatsen samt ikke mindst en systematisk erfaringsopsamling, der kan understøtte formidling af erfaringer med henblik på at lette driftsorganisationers mulighed for at finde og lære af erfaringer.