

## Socialudvalgets testamente om pejlemærker 2010-2013



**KØBENHAVNS KOMMUNE**  
Socialforvaltningen

## Indhold

Erfaringer fra Socialudvalgets arbejde med pejlemærker 2010-2013.....	3
Pejling efter konkrete mål for forandringer for borgerne .....	3
Sætter kursen.....	3
Fokus på resultater.....	4
Overblik over en omfangsrig og kompleks forvaltning .....	4
Opfølgning på visioner .....	4
Økonomiske prioriteringer .....	6
Pejlemærker brugt i den offentlige debat .....	8
Punkter til refleksion .....	9
Hvordan vil vi bedrive politisk ledelse? .....	9
Hvornår beslutter vi?.....	9
Skal alle være enige om pejlemærkerne? Og skal vi prioritere? .....	10
Skal pejlemærkerne gælde i en kortere periode?.....	10

## Erfaringer fra Socialudvalgets arbejde med pejlemærker 2010-2013

Socialudvalget indgik i 2010 en aftale om ti pejlemærker, der afspejlede de socialpolitiske visioner for udvalgets arbejde frem til 2013. Den politiske aftale beskriver de grundlæggende politiske visioner på socialområdet og konkretiserer disse i ti pejlemærker for den faglige indsats. Den politiske aftale om pejlemærkerne er knyttet til Socialudvalgets forskellige målgrupper og angiver konkrete mål for effekten af Socialforvaltningens indsats for borgerne i Socialudvalgets periode.

Det var første gang et udvalg på socialområdet har arbejdet på denne måde – og man har således gjort sig nogle erfaringer, som et nyt udvalg måske vil drage nytte af.

Formålet med dette papir er derfor at give et nyt socialudvalg en ide om, hvorfor det sidste udvalg har valgt at arbejde med pejlemærker, samt hvordan arbejdet har udmøntet sig.

I oktober 2013 har 3 udvalgsmedlemmer, borgmesteren samt repræsentanter fra forvaltningsledelsen derfor opsummeret deres erfaringer med pejlemærkerne:

- Hvordan har det været at pejle efter helt konkrete mål for forbedringer for borgerne?
- Hvilken betydning har pejlemærkerne haft for udvalgets samarbejde med forvaltningen?
- I hvilken grad har pejlemærkerne været med til at sætte politiske dagsordner?
- Opmærksomhedspunkter til et nyt udvalgs arbejde med pejlemærker.

Det er deltagernes oplevelse, at pejlemærkerne i særlig grad har bidraget

- til **tydelig politisk ledelse** af en kompleks og stor forvaltning
- med en pejling af, hvilke **resultater forvaltningen skaber for borgerne**
- med **reflekterede fortællinger** i den offentlige debat om: Hvad vi gør og hvorfor vi gør dette

Et udvalgsmedlem siger:

*"Pejlemærkerne er en mulighed for at styrke den politiske indflydelse på forvaltningens arbejde."*

## Pejling efter konkrete mål for forandringer for borgerne

### Sætter kursen

Flere udvalgsmedlemmer oplever, at de ti pejlemærker har givet en retning for udvalgets og forvaltningens arbejde. Et udvalgsmedlem siger:

*"Pejlemærkerne har sat en retning for supertankeren. Pejlemærkerne repræsenterer de vigtigste indsatsområder i denne periode og fungerer på den måde som Socialforvaltningens kompas".*

Det er oplevelsen, at de konkrete visioner har virket strukturerende på forvaltningens arbejde i udvalgets periode. Det nævnes således af flere udvalgsmedlemmer, at pejlemærkerne har fungeret som en form for underlæggende "infrastruktur" i de oplæg til drøftelser og beslutninger, som forvaltningen har lavet. Dette understøttes også af forvaltningsledelsens oplevelse:

*"Pejlemærkerne har fungeret rigtig godt iff. den politiske proces, set fra forvaltningen side. De har givet et samlet billede af den politiske retning for Socialforvaltningen.(...) Det er af stor værdi, at arbejde 4 år på at forbedre prioriterede områder. De ti pejlemærker bidrager til vedholdende opmærksomhed på retningen for Socialforvaltningens arbejde."*

Pejlemærkerne har således påvirket forvaltningens arbejde på målgruppeområderne gennem en hel valgperiode, og har på den måde været medvirkende til at skabe kontinuitet i udvalget og forvaltningens arbejde og drøftelser. Herunder har forvaltningens fremlæggelse af spareforslag og ønskeforslag ofte været formuleret med baggrund i pejlemærkerne.

Forvaltningsledelsen siger om samarbejdet med udvalget: *"Pejlemærkerne er den politiske platform for forvaltningen"*.

### **Fokus på resultater**

Pejlemærkerne har desuden været et forsøg på at sætte målbare mål op for de resultater, som Socialudvalget gerne vil skabe for de borgere, som Socialforvaltningen er i kontakt med.

Dette er valgt, fordi det ofte er mere meningsgivende for både politikere, medarbejdere og borgere at se på, hvad der kommer ud af indsatsen frem for, hvad processen har været frem til resultatet. Forvaltningsledelsen beskriver, at arbejdet med pejlemærkerne har styrket forvaltningens fokus på forandring for borgerne og at den løbende opfølgning på, om vi lykkes med pejlemærkerne, understøtter dette fokus.

### **Overblik over en omfangsrig og kompleks forvaltning**

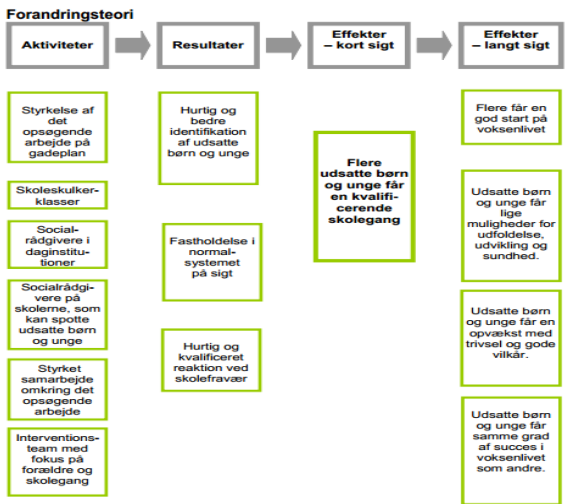
En anden effekt af pejlemærkerne er, at de kan give et overblik over forvaltningens arbejde – de målgrupper man har med at gøre, samt hvilke resultater vi ønsker at skabe for dem.

*"Pejlemærkerne var med til at give en oversigt over den forvaltning man som udvalgsmedlem har ansvar for" (udvalgsmedlem).*

### **Opfølgning på visioner**

De ti pejlemærker står på en forandringsteori (se eksempel i figur 1), der indeholder nye og igangværende aktiviteter, som forvaltningen og udvalget mener, vil kunne føre til realisering af de politiske visioner. Forandringsteorien vil typisk tage udgangspunkt i de målgruppestراتيجier, som findes på det enkelte område.

Pejlemærke 1: Flere udsatte børn og unge får en kvalificerende skolegang



Figur 1: Eksempel på forandringsteori bag pejlemærke 1: Kvalificerende skolegang

Derudover er udvalgt indikatorer, som måler på, om udviklingen går i den rigtige retning ift. visionen. Udvalget har løbende fået opdateringer på, hvordan det er gået med pejlemærkerne (strategier og indikatorer). Dette er sket på forskellige måder.

- 1) Temadrøftelser for hvert målgruppeområde. Her er aktuelle udfordringer blevet beskrevet sammen med forslag til handling, ofte i regi af den samlede målgruppestrategi. Dette ledsages af udviklingen i pejlemærkeindikatorerne, jf. eksempel i boks. Tanken er, at udvalget på temadrøftelserne drøfter mere langsigtede strategiske linjer.

Uddybet status for pejlemærket					
Pejlemærke I	Pejlemærkestatus	Indikatorer	Baseline	Status	Mål
Flere udsatte børn og unge får en kvalificerende skolegang	3,9	a) Andel 17-årige foranstaltningssmodtagere, som har <b>fuldført 9. kl. i %</b>	82,2	83,9	95,0
		b) Andel 6-17-årige foranstaltningssmodtagere, som har <b>bekymrende fravær i %</b>	11,0	21,0	5,5

- 2) En gang årligt har udvalget desuden modtaget en samlet status for de ti pejlemærker (jf. bilag 2).

Status for Pejlemærkerne i 2012

Pejlemærke	Status for Pejlemærke (Baseline er 5, mål i 2013 er 10)	Indikator	Baseline			Mål i 2013
			2009*	2012**	2013	
1) Flere udsatte børn og unge får en kvalificerende skolegang	3,9	a) Andel 17-årige foranstaltningssmodtagere, som har fuldført 9. kl. i %	82,2	83,9	95,0	
		b) Andel 6-17-årige foranstaltningssmodtagere, som har bekymrende fravær i %	11,0	21,0	5,5	
2) Flere udsatte børn og unge ender i kriminalitet	5,6	a) Andel 14-17-årige foranstaltningssmodtagere, som siges for alvorlig kriminalitet i %	2,5	2,2	2,1	
		b) Andel 14-17-årige foranstaltningssmodtagere, som siges for alvorlig kriminalitet i %	2,5	2,2	2,1	
3) Flere udsatte børn og familier får en tidligere indsat	6,3	a) Gennemsnitstid ved første § 50-undersøgelse	9,5	8,7	8,3	
		b) I familierettede foranstaltninger i %	42,2	42,8	45,3	
4) Flere borgere med handicap får en ordnende bolig	8,8	a) Henset til	234	161	160	
		b) Andel moderniserede lejligheder i %	47	83	90	
		c) Andel moderniserede møblerede boliger i %	62	79	75	
5) Flere borgere med handicap eller indtilfældigt erhvervsaktiviteter	4,4	a) Borgere med bolig i beskæftigelsesrettede tilbud i %	11,2	13,2	20,0	
		b) Borgere med bolig i beskæftigelsesrettede tilbud i %	10,0	10,1	15,0	
6) Svindende flytter til mark selvstændigt bofrem	9,6	a) Andel der flytter fra socialpsykiatriske tilbud i %	7,0	9,6	10,0	
		b) Andel der flytter fra socialpsykiatriske tilbud i %	7,0	9,6	10,0	
7) Færre i ledigheds	6,2	a) Antallet af langtidsløst	15.478	14.476	13.382	
		b) Andelen af arbejdsløse	605	603	563	
8) Flere borgere med misbrug får en tidligere indsat	7,1	a) Andel spindstrikke 18-20 årige i misbrugsbehandling	154	222	246	
		b) Andel af misbrugere i misbrugsbehandling	91	163	188	
9) Flere borgere med misbrug kommer i behandling	6,8	a) Andel spindstrikke i misbrugsbehandling	315	405	400	
		b) Andel i misbrugsbehandling	2.804	2.511	2.531	
10) Flere hævner sig og hævner sig selv	6,3	a) Andel i misbrugsbehandling	3.012	2.886	2.688	
		b) Andel i misbrugsbehandling	963	1.084	1.200	
11) Flere hævner sig og hævner sig selv	6,3	a) Opfølgning i hævner	108	171	176	
		b) Andel af hævner som hævner sig selv i %	80,0	87,8	90,0	

- 3) På budgetseminaret hvert forår fremlægger forvaltningen forslag til aktiviteter, der ønskes igangsat iht. fremdrift af pejlemærkemålene. Her fremlægges desuden en samlet status, der indeholder opfølgning på pejlemærkeindikatorerne samt tekst om udfordringer på området samt forslag til handlemuligheder.

Disse forskellige metoder til at følge op på visionerne har haft en blandet succes. Det er oplevelsen, at den årlige samlede status har været god til at give et overblik over forvaltningens arbejde. Nogle mener ligeledes, at den løbende resultatopfølgning i temadrøftelserne har været rar at have til orientering vedr. forvaltningens arbejde.

*"Pejlemærkerne giver udvalgets medlemmer en tro og ro på, at der bliver gjort noget på alle områder i Socialforvaltningen" (udvalgsmedlem).*

Udover en tro på at forvaltningen arbejder hen imod de politiske mål, nævner flere at indikatorerne synliggør "brændende platforme", hvor der er behov for politisk handling.

Et udvalgsmedlem siger: *" Pejlemærkerne er en rigtig god måde at strukturere arbejdet på. Ved at se resultaterne, kan vi som politikere være med til at påvirke processerne. Opfølgningen angiver, hvad der er vigtigt og ikke vigtigt for politisk handling".*

Og nævner dernæst følgende eksempler på, hvilke refleksioner han gør sig, når han får disse tal i hånden:

*"At få borgere med sindslidelse og/eller funktionsnedsættelser i arbejde er ikke lykkedes. Men private organisation tilbyder jobs: Hvad er det, vi ikke lykkes med? (...)Pejlemærkerne er med til at turde tænke ud af boksen; hvis vi ikke når vores mål, så er det os som politikere, der har mulighed for at lave nogle nye politiske visioner".*

Her fremhæves hjemløseområdet som et målgruppeområde, hvor man har turdet "kaste bolden op igen" – bl.a. på baggrund af pejlemærkemålingerne. Her har udvalget og forvaltningen i samarbejde med eksperter og fagfolk på området, udarbejdet et idékatalog over mulige indsatser på herbergerne.

Et andet udvalgsmedlem peger på, at pejlemærket om tidssvarende boliger har været i fokus de sidste 2 valgperioder, og her har pejlemærkemålingerne været med til at sætte fokus på, at der er et område, der bevæger sig. Samtidig kan man også bruge pejlemærkerne til at vise, når der er noget, der ikke bevæger sig særligt meget – her nævnes eks. misbrugsområdet.

### **Økonomiske prioriteringer**

Både udvalgsmedlemmer samt forvaltningsledelsen oplever, at pejlemærkerne har haft en begrænset gennemslagskraft ift. de politiske prioriteringer, der er foretaget i budgetprocesserne. Samtidig nævnes dog, at pejlemærkerne *"fungeret som bagtæppe til at synliggøre aktuelle udfordringer" (forvaltningsledelsen).*

Når pejlemærkerne ikke har haft direkte indflydelse på de økonomiske prioriteringer skyldes det flere ting bl.a. partipolitik: *"Man er meget sit eget parti i*

*budgetforhandlingerne", men også at socialområdet "har mange påtrængende behov, der ikke nødvendigvis dækkes af et pejlemærke, eks. demografi. Der er mange udløbsposter og dermed mange akutte ting, der skal drøftes eller tages handling på" (udvalgsmedlem).*

Flere udvalgsmedlemmer nævner, at pejlemærkerne kunne få større påvirkning på udvalgets økonomiske prioriteringer, hvis ønskeforslag ift. pejlemærkerne kunne spilles ind tidligere i budgetprocessen.

*Et udvalgsmedlem siger: "Der kommer ofte til at mangle ejerskab omkring ønskeforslag i SUD. Folk kommer ud af partirummene med deres egne mærkesager. Pejlemærkerne kunne spilles ind et andet sted for at få det optimale fokus".*

Det er således et opmærksomhedspunkt for et nyt udvalg at overveje, hvilken rolle man ønsker, pejlemærkerne skal spille ift. udvalgets økonomiske prioriteringer.

## Pejlemærker brugt i den offentlige debat

Både udvalgsmedlemmer og forvaltningsledelsen oplever, at pejlemærkerne i nogen grad har påvirket den offentlige debat, både kommunalpolitisk og landspolitisk. Der har været stor interesse for arbejdet med pejlemærker fra andre kommuner samt fra regeringen. Socialudvalgets resultater og målinger er også anvendt i den nationale debat.

Et udvalgsmedlem siger: *"Tallene har kunnet spille en rolle i den offentlige debat. De har været gode baggrundstal at have og har på den måde kunnet anvendes til at sætte en politisk dagsorden."*

Forvaltningsledelsen siger: *"Pejlemærkerne har været med til at give et indholdsmæssigt fokus på det sociale område."*

Flere udvalgsmedlemmer fremhæver pejlemærket om **tidlig indsats for udsatte børn**, som et pejlemærke der har været meget brugbart i den offentlige debat om færre anbringelser.

*"Pejlemærket "tidlig indsats" er med til at skabe en fortælling og vise det, vi rent faktisk laver, frem. Det kom på skuldrene af strategierne på børneområdet, og dér gør pejlemærket det mere synligt på politisk niveau, hvad det er, man mener, når man siger tidlig indsats. Det har været ret værdifuldt" (udvalgsmedlem).*

Fortællingen er, at vores investering i tidlig indsats giver færre anbringelser. Det er en succes, at vi hjælper de udsatte børn og unge, før de står i en situation, hvor anbringelse er den eneste mulighed.

Det er oplevelsen, at et klart politisk mål giver en målrettet forvaltning, som reflekterer over hvilke konkrete aktiviteter, der vil føre hen til dette mål. Denne refleksion ville måske have været der alligevel, men i kombination med de politisk fastsatte mål, har det været muligt at skabe en fælles politisk/forvaltningsfortælling om, hvorfor vi gør, som vi gør. Samtidig kan pejlemærkeindikatorerne bidrage med pejlinger af, hvad der kommer ud af vores indsatser.

Også **fattigdomspejlemærket** fremhæves som et pejlemærke, der har været med til at sætte en landspolitisk dagsorden. Socialforvaltningens målinger anvendes i den nationale debat om fattigdom, og den kommunalpolitiske dagsorden opleves at have været medvirkende til, at skubbe på for fastsættelsen af en national fattigdomsgrænse. Socialforvaltningens indsats for færre udsættelser, som del af fattigdomspejlemærket, hvor forvaltningen fik knækket den stejlt stigende kurve for udsættelser, er ifølge et udvalgsmedlem en af udvalgsperiodens succeser.

Forvaltningsledelsen peger endvidere på, at forvaltningens fokus på at nedbringe **elevfravær i folkeskolen** i forbindelse med pejlemærket "Flere udsatte børn og unge får en kvalificerende skolegang", i høj grad har sat både en kommunal- og landspolitisk dagsorden. Her er elevfravær blevet et væsentligt opmærksomhedspunkt i den tidlige indsats overfor udsatte børn og unge.



Ligeledes fremhæver både udvalgsmedlemmer samt forvaltningsledelsen, at regeringens 2020 plan på det sociale område, læner sig betydeligt op ad pejlemærkekonceptet, og at *"det må betragtes som en succes, at kunne være med til at præge måden at arbejde på, på det sociale område på landsplan."*

## Punkter til refleksion

### Hvordan vil vi bedrive politisk ledelse?

Særligt et udvalgsmedlem har nævnt, at det er vigtigt at et nyt udvalg overvejer hvordan de vil fungere som politisk ledelse for forvaltningen: *"hvordan vil vi arbejde, hvordan skal vores samspil med embedsværket være; hvilke informationer har vi brug for?"* (udvalgsmedlem).

Her er pejlemærkerne en måde at lede forvaltningen på.

Et udvalgsmedlem nævner, at det, som pejlemærkerne kan, er, at de ligger et sted midt i mellem typer af styringsværktøjer, hvor *"tingene bliver sådan enten superoverordnede strategiske eller at man hopper fra tue til tue"* og *"det er et vigtigt aspekt, at forvaltningsledelsen har pejlemærker, det sikrer en kontinuerlig drift"*.

### Hvornår beslutter vi?

Det tidligere udvalg brugte foråret 2010 på at udvikle og drøfte de enkelte pejlemærker, for så endelig at tiltræde en politisk aftale i sommeren 2010.

Generelt oplevede udvalgsmedlemmerne processen som en god proces. Flere udvalgsmedlemmer peger dog på, at processen med formulering af pejlemærker med fordel kunne ligge senere i udvalgsperioden, af den grund, at udvalget vil være bedre klædt på til kvalificeret at indgå i processen omkring formulering af pejlemærker på alle målgruppeområder og derved måske også skabe et større politiske ejerskab til de enkelte pejlemærker.

Et udvalgsmedlem siger: *"..giv folk flere muligheder og en større objektiv indsigt i Socialforvaltningens områder og målgrupper. Udvalgsmedlemmerne har ikke nødvendigvis en dyb indsigt i og kendskab til Forvaltningens områder; de er på det tidspunkt nyvalgte og skal lære forvaltningen og det politiske spil at kende."*

Det bør derfor drøftes

- om man vil bruge det første år som udvalg på at få erfaringer med det sociale område og pejlemærkerne som koncept – før man beslutter sig for sine egne pejlemærker. Her kan de eksisterende pejlemærker fungere, som de har gjort under det gamle udvalg.

eller

- om man ønsker at komme hurtigt i gang med egne mål og egne pejlemærker – for så længe som muligt at kunne pejle efter egne prioriteringer.

### Skal alle være enige om pejlemærkerne? Og skal vi prioritere?

Et udvalgsmedlem rejser spørgsmålet, om pejlemærkerne har været for konsensusprægede til at kunne skabe politisk engagement over en 4årig periode. Ræsonnementet er, at uenighed om mål skaber politisk energi. Samtidig er det nævnt flere gange, at pejlemærkerne ikke har gennemsyret alle drøftelser og ikke har haft direkte indflydelse på eks. økonomiske prioriteringer. Det kan således give mening at drøfte, hvor forpligtende man forestiller sig, pejlemærkerne skal være. Herunder om alle skal være enige, og om der skal prioriteres mellem visioner?

*"Tør man fra politisk hold lave en prioritering og fastsætte færre, mere politisk kontroversielle pejlemærker?" (udvalgsmedlem).*

Der er foreslået flere forskellige justeringer til modellen. Således er følgende modeller foreslået

- 1) Udvalget forpligter sig på nogle få pejlemærker. Udvalget er helt enige om disse og forpligter sig derfor økonomisk på dem. Fordi man er enige om, at dette er det vigtigste sted at rykke på det sociale område i København lige nu. Det er her, det samlede udvalg vil sætte et markant aftryk.
- 2) Udvalget beslutter sig for flere pejlemærker, så hele forvaltningens kernerdrift er dækket. I denne model sætter man kursen for en række målgruppeområder – men der er ikke nødvendigvis enighed om alle mål i udvalget – og derfor heller ikke nødvendigvis økonomiske prioriteringer i disse visioners favør. Den politiske indflydelse virker i høj grad gennem den strukturerende funktion, som visionerne og de løbende opfølgninger skaber for forvaltningens arbejde.
- 3) Disse ovenstående modeller kan også kombineres – så udvalget har mange pejlemærker, man følger i løbende resultatopfølgninger. Men samtidig udvælger 1-2, der har topprioritet, og som hele udvalget forpligter sig på – evt. også økonomisk.
- 4) At udvalget indgår som mere aktive spillere i drøftelser omkring koblingen mellem pejlemærker og målgruppestrategier for forvaltningens målgrupper.

### Skal pejlemærkerne gælde i en kortere periode?

Et udvalgsmedlem foreslår, at en kortere periode for pejlemærkerne vil give mere politisk energi og ejerskab, eksempelvis en 2årig periode, hvorpå periodens resultater fremlægges, pejlemærkerne revideres og evt. formuleres nye pejlemærker.

*Fra det gamle udvalg til det nye:*

Vi håber, at vores erfaringer med pejlemærkerne kan inspirere et nyt udvalgs overvejelser, om hvordan man vil bedrive politisk ledelse. God arbejdslyst!