

BOLIGSOCIALE INDSATSER OG HUSLEJESTØTTE

MIDTVEJSEVALUERING AF LANDSBYGGFONDENS 2006-2010-PULJE



13:41

LOUISE GLERUP ANER
ANDERS HØST
WINNIE ALIM

ANNA AMILON
IAN KIRKEDAL NIELSEN
CHRISTINE LUNDE RASMUSSEN

13:41

BOLIGSOCIALE INDSATSER OG HUSLEJESTØTTE

MIDTVEJSEVALUERING AF LANDSBYGGEFONDENS 2006-
2010-PULJE

SFI:

LOUISE GLERUP ANER

ANDERS HØST

WINNIE ALIM

ANNA AMILON

RAMBØLL:

IAN KIRKEDAL NIELSEN

CHRISTINE LUNDE RASMUSSEN

KØBENHAVN 2013

SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

BOLIGSOCIALE INDSATSER OG HUSLEJESTØTTE. MIDTVEJSEVALUERING AF
LANDSBYGGEFONDENS 2006-2010-PULJE.

Afdelingsleder: Kræn Blume Jensen

Afdelingen for socialpolitik og vedfærdsydelse

Undersøgelsens følgegruppe:

Jørgen Olsen, LBF

Bent Madsen, BL

Hedvig Vestergaard, Aalborg Universitet

Aviaja Sigsgaard, Københavns Kommune

Jesper Jørgensen, Århus kommune

Jane Findal, Sønderparken og Korsværtparken

Niels Andersen, Kuben

Gunvor Christensen, Kraks Fond

Birgitte Mazanti, Center for boligsocial udvikling

Iben Ørum Rasmussen, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter

Mikael Lynnerup, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter

ISSN: 1396-1810

ISBN: 978-87-7119-218-6

e-ISBN: 978-87-7119- 219-3

Layout: Hedda Bank

Forsidefoto: Colourbox

Oplag: 300

Tryk: Rosendahls – Schultz Grafisk A/S

© 2013 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Hertuf Trolles Gade 11

1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

sfi@sfi.dk

www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

INDHOLD

	FORORD	7
	RESUMÉ	9
1	SAMMENFATNING	13
	Indledning	13
	Konklusioner	15
	Anbefalinger	29
2	EVALUERINGENS FORMÅL OG OPBYGNING	31
	Analyseramme	32
	Rapportens fokus og metoder	34
	Rapportens opbygning	40

3	FORMÅL, FOKUS OG STATUS I DE BOLIGSOCIALE INDSATSER	41
	Hovedresultater	41
	De støttede områder	43
	Huslejestøtte	44
	Formål med de boligsociale indsatser	44
	Status for implementeringen	46
	Indsatsområder og målgrupper	49
	Sammenhæng mellem udfordringer, mål og indsats	56
4	EVALUERING AF HELHEDSPLANERNES FORELØBIGE EFFEKTER	59
	Hovedresultater	60
	Indsatser og udfaldsmål	60
	Analysedesign og dataopsætning	62
	Arbejdsmarkedstilknytning og indkomstniveau	67
	Ændring i beboersammensætning	72
	Evaluering af indsatsen med børn og unge som målgruppe	82
	Konklusion og perspektiv	84
5	VURDERINGER AF UDFORDRINGER OG RESULTATER	87
	Hovedresultater	89
	Ændringer i boligområdernes udfordringer	90
	Ændringer i niveauet af udfordringer	92
	Indsatsområder, der har skabt resultater	94
	Typer af resultater	96
	Huslejestøtte	103
6	HELHEDSPLANERNES PROJEKTORGANISERING	105
	Caseområdernes rammevilkår	106
	Projektorganisering af helhedsplanen	107

7	SAMARBEJDE OG KOORDINERENG PÅ STRATEGISK NIVEAU	115
	Hovedresultater	116
	Rammesætning af de boligsociale indsatser	117
	Rolle og ansvarsdeling mellem kommune og boligorganisationer	125
8	SAMARBEJDE OG KOORDINERENG PÅ DET UDFØRENDE NIVEAU	129
	Hovedresultater	130
	Samarbejde og koordinering formelt og uformelt	132
	Tydeligt udbytte af projektdeltagelse styrker implementeringen	135
	De mere langstrakte projekter udfordrer samarbejdet om implementeringen	136
	Helhedsplanens "åbenhed" indvirker på samarbejdet	138
	Beboere og afdelingsbestyrelsens rolle i implementering af helhedsplanen	140
	Forskellige tilgange til det boligsociale arbejde	142
	Organisering af arbejdet med helhedsplanens indsatsområder	152
9	PROGRAMSTYRING, MÅLING OG FORANKRING	155
	Hovedresultater	156
	Samarbejdet om programstyring	159
	Faktorer der fremmer eller hæmmer god styring	165
	Forankringsstrategier og gevinstrealisering	170
10	OMRÅDESEKRETARIATERNE – KOORDINERENDE ROLLE	175
	Hovedresultater	176
	Områdesekretariaternes rammer og mål	178
	Områdesekretariatets organisering	179
	Hvilke opgaver og funktioner har været betydningsfulde?	183

Faktorer der hæmmer eller fremmer områdesekretariats resultater	192
Centrale resultater og forankringsmuligheder	196
BILAG	199
Bilag 1 design for effektanalysen	199
Bilag 2 Surveyerne	202
Bilag 3 Procesevaluering	206
LITTERATUR	209
SFI-RAPPORTER SIDEN 2012	213

FORORD

Landsbyggefonden har i perioden 2006-10 uddelt 2,2 mia. kr. til boligsociale indsatser og huslejestøtte som led i to boligaftaler, der blev indgået mellem Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre i 2005 og 2006. Formålet med 2006-10-puljen er at vende og modvirke en negativ udvikling i udsatte boligområder. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd og Rambøll Management Consulting har på foranledning af Landsbyggefonden iværksat en evaluering af denne pulje med henblik på at dokumentere indsatsernes gennemslagskraft og effekter. Evalueringen foregår i perioden 2009-16.

Denne rapport er en midtvejsrapport i evalueringen, og det er den tredje i en serie af rapporter, som vil behandle forskellige temaer, der knytter sig til 2006-10-puljen. Rapporten består i en evaluering af de foreløbige effekter af de boligsociale indsatser og huslejestøtte og en procesevaluering, som har fokus på organisering og samarbejde i det boligsociale arbejde.

Datagrundlaget i denne rapport består af registerdata, surveydata og casestudier i udvalgte boligområder og områdesekretariater. Vi vil i den forbindelse gerne rette en tak til de personer, der har stillet op til interview samt til forretningsførere, kommunale medarbejdere, projektledere og afdelingsbestyrelsesmedlemmer for deres deltagelse i surveyundersøgelserne.

Undersøgelsen er finansieret af Landsbyggefonden og er fulgt og diskuteret af en følgegruppe, som der skal rettes en særlig tak til. Professor John Andersen har været referee på rapporten og takkes for gode og konstruktive kommentarer.

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd har hovedansvaret for effektevalueringen, mens Rambøll Management Consulting har hovedansvaret for procesevalueringen. Forsker cand.scient., ph.d. Louise Glerup Aner og seniorforsker cand.oecon., ph.d. Anna Amilon har været projektledere på evalueringen. Rapporten er udarbejdet af forsker cand.scient., ph.d. Louise Glerup Aner, videnskabelig assistent cand.scient.soc. Winnie Alim og videnskabelig assistent cand.scient.soc. Anders Høst, alle ansatte ved SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd samt chefkonsulent cand.scient.soc. Christine Lunde Rasmussen og konsulent cand.scient.pol. Ian Kirkedal Nielsen fra Rambøll Management Consulting. Afdelingsleder Daniel Schwartz Bojsen og manager Line Dybdal ved Rambøll Management Consulting har ydet faglige sparring undervejs. Desuden har studentermedhjælpere ved SFI, Maj Bjerre og Louisa Henriksen, ydet en stor indsats i forbindelse med surveyundersøgelsen.

København, december 2013

AGI CSONKA

RESUMÉ

Denne rapport er en midtvejsrapport i en længerevarende evaluering af Landsbyggefondens 2006-10-pulje. Evalueringen består dels af en effekt-evaluering og dels af en procesevaluering med fokus på organisering og samarbejde. Denne midtvejsrapport indeholder elementer af både proces- og effektevalueringen, og den belyser dermed de foreløbige resultater og effekter af de boligsociale indsatser og huslejestøtte samt undersøger, hvilke forhold i organiseringen der fremmer og hæmmer en stærk implementering af de boligsociale indsatser.

RESULTATER

Effektevalueringen viser, at Landsbyggefondens 2006-10-pulje har haft en positiv (foreløbig) effekt på andelen af beboere i beskæftigelse samt på den gennemsnitlige husstandsækvivalerede indkomst i de boligområder, hvor indsatserne er implementeret først. Disse positive effekter skyldes primært ændringer i tilflytternes socioøkonomiske sammensætning.

En survey blandt projektledere, kommunale medarbejdere, afdelingsbestyrelser samt forretningsførere viser, at disse centrale aktører samstemmende vurderer, at de boligsociale indsatser har haft en positiv betydning for trivsel og tryghed blandt beboerne, for antallet af sociale aktiviteter i områderne og for samarbejdsrelationerne mellem boligsocia-

le aktører. Samtidig vurderer de, at indsatserne kun i ringe grad eller slet ikke har hjulpet beboere i arbejde eller øget deres sundhed.

Det er således de brede og trivselsorienterede indsatsområder med relativt bløde formål, som aktørerne vurderer, der i højest grad er skabt resultater inden for. For de ”hårdere” indsatsområder, såsom ”beskæftigelse”, er det vanskeligere at skabe resultater for målgruppen. Det skyldes dels, at personerne i målgruppen i højere grad er præget af eksterne forhold såsom konjunkturer på arbejdsmarkedet. Dels peger evalueringen på, at indsatsområder, som ligger tæt op ad den kommunale kernerdrift, er mere udfordrede på det organisatoriske plan. Således er der inden for disse områder et større behov for koordinering og samarbejde mellem kommune og boligorganisation for at opnå de ønskede resultater.

Helt overordnet peger *procesevalueringen* på, at der ikke er én organisering af det boligsociale arbejde, som er den bedste. Hvilken organisering der er bedst afhænger blandt andet af helhedsplanen og kommunens størrelse, og af hvilke indsatsområder der arbejdes inden for. Der kan dog udtrages nogle overordnede kriterier, som har betydning for implementeringen af helhedsplanen.

Fælles målsætninger og et tæt samarbejde mellem kommuner og boligorganisationer, såvel i udarbejdelsen som i implementeringen af den boligsociale helhedsplan, har betydning. Et sådant samarbejde understøttes bl.a. af den rette ledelsesmæssige forankring i boligorganisation og kommune med klare grænseflader og rolleforståelser. Samarbejdet synes også styrket af tværgående projektsekretariater, hvor kommunale og boligsociale medarbejdere samarbejder på daglig basis.

Inden for indsatsområder, som er målrettet det sociale liv i den brede beboergruppe og beboerdemokrati, er inddragelse og forankring hos beboere og afdelingsbestyrelser af særlig stor betydning. Her vil en styrket lokal afklaring af afdelingsbestyrelsernes rolle og samarbejdsprocesser med projektsekretariater være en fordel.

Overordnet peger evalueringen på et behov for at styrke helhedsplanernes målstyringspraksis yderligere bl.a. ved at sikre den tilstrækkelige opkvalificering og processtøtte. Ikke mindst områdesekretariaterne har potentiale til at spille en vigtig rolle i den forbindelse. Generelt er erfaringerne med områdesekretariaternes indsats gode, især på strategisk og taktisk niveau, dog i mindre grad på det udførende niveau. Områderne synes at have potentiale til – hvis deres mandat og beslut-

ningsssfære tydeliggøres – at styrke samarbejdet mellem kommune og boligforeninger og mellem de lokale helhedsplaner.

PERSPEKTIVER

Rapporten tydeliggør behovet for, at man både lokalt i helhedsplanerne og centralt i Landsbyggefonden i endnu højere grad fokuserer på at klarlægge og eksplicitere, hvilke typer af resultater man forventer at opnå inden for de forskellige indsatsområder i den boligsociale indsats. Evalueringen peger også på, at der er behov for en øget formalisering af organisering og rolle- og ansvarsfordeling mellem boligorganisation og kommune, især for at lykkes med at gennemføre de tungere indsatser rettet mod beskæftigelse, uddannelse og sundhed. Desuden peger evalueringen på, at det kan være nyttigt at skelne klarere mellem forskellige typer af indsatsområder, dels når målene for den boligsociale indsats defineres og dels i forhold til organiseringen af det boligsociale arbejde. I indsatsområder, som har fælles mål med de kommunale kerneopgaver, er udfordringer omkring rolle- og ansvarsdeling særligt store. Her kan det være en fordel at skabe en klarere definition af det boligsociale arbejdes rolle og kompetencer, både lokalt i den enkelte helhedsplan og på et generelt niveau fra Landsbyggefondens side. Endelig viser effektevalueringen, at ændringer i beboersammensætning sandsynligvis bedst opnås gennem redskaber som huslejestøtte og anvisningsforsøg. Disse understøttes muligvis af de lokalt baserede boligsociale indsatser.

Rapportens resultater er relevante for praktikere inden for det boligsociale arbejde, både på det strategiske og det udførende niveau. Resultaterne kan bidrage til en større bevidsthed, både hos kommunale og boligsociale medarbejdere, om vægten af en præcisering af ansvarsområder og en formalisering af samarbejdsrelationer for at opnå de tilsigtede resultater. Derudover peger evalueringen på betydningen af, at allerede ved uddeling af midler og i ansøgningsfasen skal der opstilles mål for, hvilke typer af resultater man forventer at opnå med den boligsociale indsats.

Med tildeling af midler til det store antal områder, som har fået tildelt midler i denne pulje, er det muligt at gennemføre en reel effektmåling. Effektmålingen i denne rapport er dermed én af de første danske effektmålinger på det boligsociale område. Rapportens resultater bekræfter dog i hovedtræk resultater fra andre danske evalueringer på det boligsociale område, som peger på tilsvarende organisatoriske udfordringer,

udfordringer i forhold til målsætning og målstyring samt udfordringer i forhold til at skabe resultater med lokalt baserede indsatser inden for tematikker, som er stærkt påvirkede af eksterne forhold.

Effektevalueringen i denne rapport er foreløbig, da den er baseret på registerdata frem til 2009. Det betyder, at virkningsperioden af de boligsociale indsatser, som vi måler effekten af, maksimalt er tre år. Det er derfor muligt, at de effekter af de boligsociale indsatser og huslejestøtte, vi identificerer i denne kortsigtede evaluering, vil skille sig ud fra eventuelle langsigtede effekter, der vil blive kortlagt i den afsluttende rapport i 2016.

Vi har valgt at supplere effektanalyserne med centrale aktørers vurderinger af, hvilke resultater der er blevet opnået med de boligsociale indsatser. Svarprocenten er i gennemsnit knap 70 pct. Hvis der er systematiske forskelle mellem de aktører, der har besvaret, og de, der ikke har besvaret, begrænser det repræsentativiteten for hele gruppen af centrale aktører. Procesevalueringen er baseret på casestudier i 13 boligområder og 4 områdesekretariater. I udvælgelsen af områderne er der lagt vægt på at sikre en relativ stor variation i rammevilkårene. Områderne er dog ikke repræsentative for alle boligområder, der er blevet bevilget støtte. Så vidt muligt er konklusionerne fra casestudierne dog forsøgt generaliseret gennem survey-undersøgelsen.

GRUNDLAG

- Undersøgelsen bygger på registerdata, survey med centrale aktører samt casestudier.
- I registerdata indgår data for perioden 2005-2009 for ca. 770.000 individer i ca. 500 boligafdelinger i 162 helhedsplaner.
- Vi anvender et differences-in-differences-design for at identificere effekterne af de boligsociale indsatser.
- I surveydata indgår besvarelser fra 186 forretningsførere, 125 projektledere, 139 kommunale medarbejdere samt 266 afdelingsbestyrelsesmedlemmer i de 162 helhedsplaner og ca. 500 boligafdelinger, der indgår i evalueringen.

SAMMENFATNING

INDLEDNING

En central boligpolitisk målsætning er at øge den sociale sammenhængskraft i udsatte boligområder og herigennem mindske risikoen for ghettoisering i den almene boligsektor. Landsbyggefondens 2006-10-pulje er foranstaltet til dette formål. Puljen er øremærket områdebaserede indsatser målrettet et geografisk afgrænset boligområde og har til formål at øge den sociale sammenhængskraft i udsatte boligområder, dels gennem sociale indsatser i områderne og dels ved at øge områdernes konkurrenceevne på boligmarkedet. I perioden 2006-2010 har Landsbyggefonden uddelt 2,2 mia. kr. til boligsociale indsatser og huslejestøtte. 162 boligsociale helhedsplaner er blevet implementeret i boligområder landet over, og 114 afdelinger har modtaget huslejestøtte. I de boligsociale indsatser arbejdes der inden for en række indsatsområder:

- Børn, unge og familie
- Det sociale liv i boligområderne
- Boligområdets omdømme
- Beboerdemokrati/beboerinddragelse

- Beskæftigelse og uddannelse
- Beboernes sundhed
- Socialt udsatte beboere
- Etniske minoriteter.

Eksempler på aktiviteter inden for indsatsområderne er fritidsjobvejledninger, væresteder, sociale arrangementer og lektiehjælpscafeer. Målgrupperne for aktiviteterne kan være relativt afgrænsede, fx udsatte børn i boligområdet eller etniske kvinder uden for arbejdsmarkedet eller de kan være af en bredere karakter og indeholde hele beboerskaren. Aktiviteterne kan her være foredragsaftner, sociale arrangementer eller tiltag, der skal styrke beboerdemokratiet.

I forbindelse med tildeling af midler til en boligsocial indsats, har det været et krav, at der udarbejdes en boligsocial helhedsplan for boligområdet, hvor det blandt andet fremgår, hvilke indsatsområder det planlægges at arbejde inden for, og hvordan man mener, indsatserne kan understøtte hinanden. I 40 pct. af områderne er helhedsplanerne udarbejdet af boligorganisationen, mens der i 28 pct. har været flere parter involveret; typisk boligorganisationen, afdelingsbestyrelser og kommune. 30 pct. af helhedsplanerne er udarbejdet af konsulentfirmaer (Christensen m.fl., 2010).

Ved implementeringen af helhedsplanerne oprettes en styregruppe for indsatsen, som typisk agerer på et strategisk niveau samt et projektsekretariat (eller bare en projektleder), som typisk agerer på et udførende niveau. I styregruppe og projektsekretariat kan boligorganisationer, repræsentanter fra afdelingsbestyrelser, kommune og ansatte i projektet være repræsenteret. Den mere specifikke sammensætning og rollefordeling varierer helhedsplanerne imellem.

Denne rapport er en midtvejsrapport i en længere evaluering, som foretages af SFI og Rambøll. Evalueringen består dels af en effekt-evaluering, som undersøger resultater og effekter af de boligsociale indsatser og huslejestøtten og dels af en procesevaluering, som har fokus på organisering og samarbejde i det boligsociale arbejde. Denne midtvejsrapport inddrager elementer både fra proces- og effektevalueringen.

Midler til de boligsociale indsatser og huslejestøtten, som vi evaluerer i denne rapport, er uddelt over en længere periode fra 2006-10. Det betyder, at der er stor variation i, hvor langt man er med gennemførelsen af indsatserne i de berørte boligområder. I nogle områder er ind-

satserne afsluttet, mens indsatserne i andre områder stadig er i fuld gang. Vi kan derfor ikke forvente, at den fulde effekt af det boligsociale arbejde og huslejestøtten på nuværende tidspunkt er indtruffet. I denne midtvejsrapport er det dermed de foreløbige effekter, vi undersøger, ligesom at der i effektanalysen er særligt fokus på de boligområder, der først fik tildelt støtte.

Vi vil også gøre opmærksom på, at vi i denne evaluering forholder os til en organisering og nogle processer, som er specifikke for 2006-10-puljen. Siden 2010 er der igangsat en proces, som skal forbedre de organisatoriske rammer omkring de boligsociale indsatser. Således arbejdes der i Landsbyggefonden på at skabe bedre rammer for målstyring i helhedsplanerne, ligesom at den boligsociale funktion i Landsbyggefonden er blevet styrket. I de nye uddelinger af midler til en boligsocial indsats, modtager de enkelte boligområder efter en prækvalifikation rådgivning fra ansatte i Landsbyggefonden til udarbejdelsen af den endelige boligsociale helhedsplan. Det er hensigten, at konklusioner og anbefalinger baseret på evalueringen af 2006-10-puljen skal bidrage til den videre proces omkring styrkelsen af de boligsociale indsatser.

KONKLUSIONER

I dette kapitel samler vi op på konklusionerne fra rapportens forskellige dele og kapitler. Vi fremlægger først resultaterne vedrørende de boligsociale indsatser sammensætning og resultater, hvorefter vi samler op på konklusionerne vedrørende organiseringen og samarbejdet om det boligsociale arbejde. Derefter laver vi en tværgående perspektivering, som munder ud i en række anbefalinger til fokus på og organisering af fremtidige indsatser i udsatte boligområder.

DE BOLIGSOCIALE INDSATSERS FOKUS OG STATUS

Implementeringen af de boligsociale helhedsplaner følger i store træk udbetalingsplanerne. Det vil sige, at der ikke er store afvigelser i forhold til planerne. Aktivitetsniveauet i det boligsociale arbejde, som er finansieret af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje, var størst i 2011. Ca. 40 pct. af helhedsplanerne under puljen er afsluttet i 2013.

De boligsociale helhedsplaner er helhedsorienterede, dvs. at der i hovedparten af helhedsplanerne arbejdes bredspektret og inden for flere

indsatsområder og med forskellige målgrupper. Indsatsområderne ”børn, unge og familie” samt ”det sociale liv” er de to indsatsområder, som der både er flest helhedsplaner med aktiviteter inden for, og der anvendes flest midler på. De boligsociale aktiviteter under helhedsplanerne er oftest målrettet børn og unge eller beboere generelt.

Der er nogle variationer aktørerne imellem i forhold til, hvilke formål de ser som centrale for puljen. Fra politisk hold er der i målsætningerne med puljen til huslejestøtte og boligsociale helhedsplaner fokus på:

- at skabe en mere balanceret beboersammensætning
- at bryde den negative sociale arv for børn og unge
- at øge beskæftigelsen blandt boligområdets beboere
- at tiltrække ressourcestærke beboere fra andre dele af boligmarkedet
- at øge udsatte boligområdets konkurrencedygtighed.

Blandt de lokale aktører og udførende aktører er der derudover fokus på, at den boligsociale indsats skal forbedre trivslen hos beboerne generelt.

Når vi ser på sammenhænge mellem de overordnede puljeformål og de enkelte helhedsplaner i forhold til formål, indsatser og målgrupper viser det sig, at der på nogle områder er god sammenhæng. For det første er der et helhedsorienteret fokus i helhedsplanerne, hvilket stemmer overens med både de centralt definerede og lokalt definerede problemopfattelser og målsætninger. For det andet er der i helhedsplanerne stort fokus på børn og unge, hvilket stemmer godt overens med både centrale og lokale aktørers problemopfattelser og formålsdefinitioner. På andre områder er der visse uoverensstemmelser. I helhedsplanerne fokuseres der i høj grad på det sociale liv og trivslen hos den brede beboergruppe, hvilket da også hænger godt sammen med de lokale aktørers problem- og formålsopfattelser, men altså ikke umiddelbart stemmer overens med de centrale aktørers formålsdefinitioner. Omvendt er der i helhedsplanernes aktiviteter knap så stort fokus på beskæftigelse, som man kunne forvente ud fra de centralt definerede målsætninger.

Disse mønstre giver anledning til at skelne mellem på den ene side indsatsområder, som har de brede beboergrupper som målgruppe, og hvis formål er relateret til de såkaldt ”bløde resultater” eller outcomes, som fx øget trivsel og tryghed, forbedret samarbejde mellem aktører i området og forebyggelse og motivation. Og på den anden side mellem

indsatsområder, som har nogle mere afgrænsede målgrupper og formål, der er relateret til såkaldt ”hårde resultater” eller outcomes, som fx øget beskæftigelse og uddannelsesniveau. Typisk forbindes indsætter i forbindelse med de hårdere outcomes med den kommunale myndighedsrolle, mens de blødere outcomes relateres til det klassiske boligsociale arbejde.

FORELØBIGE RESULTATER OG EFFEKTER

I midtvejsevalueringen ser vi både på de foreløbige effekter af det boligsociale arbejde og de centrale aktørgruppers vurderinger af udfordringer i områderne og resultater af det boligsociale arbejde. I de følgende afsnit opridser vi konklusionerne fra denne midtvejsevalueringens effektuddel.

EFFEKT PÅ TILFLYTNINGEN

I effektmålingen er det udelukkende muligt at undersøge effekter, som er relateret til hårde outcomes, idet det kun er for disse, vi kan identificere relevante indikatorer i registerdata, såsom tilknytning til arbejdsmarked, uddannelsesniveau og indkomst. Det er gennemgående for de boligsociale aktiviteter, at man af hensyn til relationen til beboerne ikke ønsker at registrere deltagerne på cpr-nummer. Vi har derfor ikke data omkring, hvilke specifikke personer der har deltaget i de konkrete aktiviteter. Derfor kan vi udelukkende undersøge effekten af puljen på områdeniveau. Det vil sige, at vi undersøger, om der kan identificeres en effekt på den samlede beboergruppe og i tilflytningsmønsteret. I analysen har vi sammenlignet udviklingen i de boligområder, som fik støtte fra puljen i 2006/2007-uddelingen med udviklingen i de områder, der har fået støtte senere. De områder, der har fået støtte senere, fungerer dermed som kontrolgrupper. Da der er forsinkelser på registerdata, kan vi endnu ikke se den endelige effekt af huslejestøtten og de boligsociale indsætter. Derfor gentages analyserne i den afsluttende rapport som udkommer i 2016.

Effektanalysen viser, at helhedsplanernes samlede indsætter har bidraget til en mere balanceret beboersammensætning i perioden 2006-2009 i de områder, der har modtaget 2006-2010-puljemidler. Således er andelen af beboere, der er i beskæftigelse, steget signifikant mere i de områder, der først fik støtte end i de områder, der senere har fået støtte. Inden indsætten var andelen af beboere i beskæftigelse gennemsnitligt 2,5 procentpoints lavere i indsatsområderne end i kontrolområderne. Denne forskel er udjævnet efter to til tre år med huslejestøtte og boligsocial ind-

sats. Ligeledes er gennemsnitsindkomsten i de områder, der først fik støtte, steget mere end i de øvrige områder.

Årsagen til disse forskelle skal findes i ændringer i tilflytternes socioøkonomiske sammensætning. En stigende andel af tilflytterne til de pågældende områder har således beskæftigelse som primær indkomstkilde, og deres gennemsnitlig disponible indkomst har ligeledes været stigende i forhold til tilflyttere til de øvrige områder. Vi kan ikke se en tilsvarende ændring i beskæftigelsesstatus for de beboere, der ikke er tilflyttere.

Vi har yderligere undersøgt, om huslejestøtten, imageaktiviteter og forsøg med udlejningsredskaber har bidraget til denne udvikling. Vi finder, at huslejestøtten i de områder, der ikke har modtaget midler til etableringen af en boligsocial helhedsplan, har betydning for den socioøkonomiske sammensætning af tilflytterne. Således har disse områder haft flere tilflyttere i beskæftigelse og med højere indkomster end de øvrige områder. Imidlertid finder vi ingen effekt af huslejestøtte i de områder, der både modtager huslejestøtte og har etableret en boligsocial indsats. Det kan skyldes, at disse områder er nogle af de mest udsatte boligområder, hvor det derfor er vanskeligt at ændre på tilflytningsmønstret. Vi kan ikke på nuværende tidspunkt identificere en effekt af forsøg med udlejningsredskaber eller af imageforbedrende indsatser. Dette skyldes dog, at datamaterialet ikke er omfangsrigt nok endnu.

Vi finder således, at huslejestøtten muligvis har gjort områderne mere konkurrencedygtige på boligmarkedet, men samtidig har de boligsociale indsatser muligvis medvirket til, at trivslen i områderne er øget, ligesom områdernes image kan være forbedret. Disse processer kan tilsammen være årsagerne til den øgede tilflytning af beboere i beskæftigelse til områderne. Derudover er det sandsynligt, at en årsag til de ændrede tilflytningsmønstre skal findes i forsøg med anvisningsregler, fleksibel og kombineret udlejning. Det har ikke været muligt i denne rapport at afgøre, hvilken betydning disse forhold har for effekten. Det vil vi vende tilbage til i en senere rapport i evalueringen.

En af de primære målsætninger med etableringen af helhedsplanerne er at bryde den negative sociale arv for børn og unge. Men endnu kan der ikke spores effekter af de boligsociale indsatser, når vi ser på indikatorer for uddannelse, domme og sundhed. Det kan være, fordi de boligsociale helhedsplaner ikke har haft en effekt på disse forhold. Det kan også skyldes, at effekten ikke har indfundet sig endnu, da det kan

tage længere tid at skabe forandringer på dette område, ligesom der kan gå længere tid, inden forandringerne afspejles i registerdata. En anden årsag kan være, at der i aktiviteter målrettet børn og unge i nogle tilfælde arbejdes med en mindre gruppe af unge i områderne, og at forandringerne for denne mindre gruppe ikke kan identificeres, når vi ser på hele gruppen af unge i de pågældende områder.

AKTØRERNES VURDERINGER AF RESULTATERNE

For at få indblik i de boligsociale helhedsplaners bløde outcomes og resultaterne hos de mere afgrænsede målgrupper inddrages fire centrale aktørgruppers vurderinger. Det drejer sig om projektledere, forretningsførere, kommunalt ansatte og repræsentanter fra afdelingsbestyrelser, som der er foretaget en survey blandt i 2010 og i 2013.

Efter aktørernes vurdering er det samlede udfordringsniveau stort set uændret fra 2010 til 2013. Det dækker dog over, at nogle typer af udfordringer er vokset, mens andre er faldet. Udfordringer, som relaterer sig til trivsel i boligområdet, er faldet – det gælder særligt udfordringerne med for få sociale aktiviteter for beboerne, hærværk og problemer med børn og unge – mens aktørerne vurderer, at udfordringer med mange beboere uden for arbejdsmarkedet og mange beboere med dårligt helbred er steget. Her skal det bemærkes, at der i perioden generelt har været stigende arbejdsløshed, og at udfordringen måske ville have været endnu større, hvis ikke den boligsociale indsats havde været der.

Generelt peger aktørernes vurderinger på, at aktiviteter under de boligsociale helhedsplaner har skabt resultater inden for trivsel, sociale aktiviteter og samarbejdet i boligområderne, mens der i lavere grad er skabt resultater inden for forhold, der er relateret til de hårde outcomes som i højere grad er under indflydelse af strukturelle vilkår såsom beskæftigelse. De typer af resultater, som aktørerne vurderer, at de boligsociale aktiviteter skaber, falder inden for temaerne aktivitetsniveauet i områderne, samarbejdsrelationer mellem aktører i området og kommunen, og endelig udsatte børn, unge, tryghed og kriminalitet. De typer af resultater, som aktørerne i lavest grad vurderer, at indsatserne har medført, omhandler beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet og beboernes sundhed. Den skellen i typer af indsatsområder, som vi ridsede op tidligere, går dermed igen i forhold til resultater. Det vil sige, at aktørerne omkring de boligsociale indsats vurderer, at det er de brede indsatsområder med brede målgrupper og bløde formål, der i højest grad har skabt

resultater, hvorimod de vurderer, at indsatsområder, som er relateret til beboersammensætning og beskæftigelse, i mindre grad har medført resultater. Et øget aktivitets- og trivselsniveau, i områder med helhedsplaner, kan dog være en forklaring på den øgede tilflytning af ressourcestærke beboere. Det kan dermed underbygge de kvantitative resultater, vi tidligere har opridset omkring beboersammensætning.

Når vi ser lidt mere detaljeret på de typer af resultater, som aktørerne vurderer, at der er skabt inden for indsatsområdet ”beskæftigelse og uddannelse”, så er det de unge og de udsatte unge, der er skabt flest resultater for, mens der i mindre grad er skabt resultater i arbejdet med de voksne beboere uden beskæftigelse. Som tidligere opridset kan der ikke aktuelt i de overordnede effektresultater spores forandringer i forhold til beskæftigelse og uddannelse blandt unge. De mere positive vurderinger blandt aktørernes kan måske indikere, at disse trends vil slå igennem på den lidt længere bane.

Blandt den voksne del af målgruppen er det dem, der i lavest grad er arbejdsmarkedsparete, som projektlederne i højest grad vurderer, der er skabt resultater for. De typer af resultater, de fleste projektledere vurderer, at helhedsplanernes beskæftigelses- og uddannelsesaktiviteter har haft, er, at hjælpe unge i fritidsjob og at hjælpe beboere tættere på beskæftigelse, mens det er få, der vurderer, at aktiviteterne direkte har hjulpet beboere i beskæftigelse. Det tyder altså på, at de boligsociale beskæftigelsesaktiviteter har størst potentiale i forhold til motivationsarbejde og brobygning for voksne, der er langt fra arbejdsmarkedet i forhold til fritidsjob blandt unge beboere.

Inden for indsatsområdet ”børn, unge og familie” vurderer de fleste projektledere, at aktiviteterne har øget trivslen blandt børn og unge i områderne samt øget trygheden og trivslen blandt beboere generelt. Mange projektledere vurderer også, at man i aktiviteterne har hjulpet børn og unge videre til en anden relevant aktør eller aktivitet.

KONKLUSIONER AF PROCES-EVALUERINGEN

I denne midtvejsrapport kobler vi resultatevalueringen til procesevalueringen. Her er det formålet at undersøge, hvilke forhold i samarbejdet, koordineringen og styringen af de boligsociale arbejder der kan være med til at hæmme eller fremme implementeringen af helhedsplanens aktiviteter.

ORGANISERING OG IMPLEMENTERING PÅ STRATEGISK NIVEAU

Helt overordnet peger evalueringen på, at der ikke er én organisering af det boligsociale arbejde på det strategiske niveau, som er den bedste. Hvilken organisering, der er bedst, afhænger blandt andet af helhedsplanen og kommunens størrelse, og af hvilke indsatsområder der arbejdes inden for. Der kan dog ud fra evalueringen udtrages nogle overordnede perspektiver, som generelt ser ud til at have en betydning for implementeringen af helhedsplanens indsatsområder.

Samarbejde om udformningen af helhedsplanen mellem boligorganisationer og kommuner i opstartsfasen understøtter enighed om helhedsplanens strategiske retning og målsætninger. Det skyldes, at helhedsplanen på den måde bindes op på de forskellige nøgleaktørers interesser, strategier og særlige fokusområder. Dette er med til at skabe ejerskab og opbakning til helhedsplanen.

Evalueringen peger på, at en ledelsesmæssig opbakning til det boligsociale arbejde og velfungerende samarbejde på ledelsesplan er med til at understøtte og fastholde en fælles prioritering af helhedsplanens strategiske indsatsområder. Dette styrker den løbende fremdrift og implementering af helhedsplanen og realisering af helhedsplanens målsætninger. På baggrund af de store lokale forskelle er der som nævnt ikke en entydig opskrift på den gode organisering, men det er vigtigt, at den ledelsesmæssige forankring af helhedsplanen fastsættes på et niveau, hvor der ikke sker et brud mellem det strategiske og det udførende niveau. Samtidig forudsætter en central forankring, at ledelsen løbende understøttes med relevant viden, der giver mulighed for at træffe strategiske beslutninger om retning, rammer og prioritering i helhedsplanen. Klare samarbejdsaftaler på strategisk niveau mellem kommune og boligorganisationer er med til at tydeliggøre og regulere de forskellige aktørers rolle og ansvar i de boligsociale indsatser. Konkret betyder det, at risikoen for, at der igangsættes konkurrerende og parallelle boligsociale og ordinære kommunale indsatser reduceres. Formaliserede samarbejdsaftaler på strategisk niveau har også betydning på det udførende niveau, hvor samarbejdsvanskeligheder og vanskeligheder i forhold til rolle- og ansvarsfordeling lettere undgås, når der er sket en rammesætning på det strategiske niveau. En række organisatoriske forhold kan understøtte, at en tydelig rolle- og ansvarsfordeling fastholdes undervejs i implementeringen af helhedsplanen. I casestudiet ses det, at formelle driftsgrupper på taktisk niveau – det vil sige det mere koordinerende lag mellem det strategiske

og udførende niveau – hvor kommune og boligorganisation løbende kan drøfte udfordringer, nye tiltag og allerede igangsatte indsatser er med til at sikre en mere tydelig rollefordeling de centrale aktører imellem.

Som nævnt er der forskellige kriterier for den gode organisering inden for forskellige indsatsområder. Groft skitseret er det for indsatsområder, som ligger tæt op ad de kommunale kerneopgaver, centralt at have repræsentanter på ledelsesniveau fra både kommune og boligforeninger i styregruppen. Det skyldes, at der er mange aktører og stærke interesser knyttet til denne type indsatsområder, hvilket ofte kræver en stærk strategisk forankring af indsatsen i både boligorganisation og kommune. Det muliggør fastsættelse af strategiske rammer, der understøtter udmøntningen af klare snitflader mellem de involverede aktører. Når der arbejdes meget inden for indsatsområder, som er målrettet det sociale liv i den brede beboergruppe, imagepleje eller beboerdemokrati, er det centralt at inddrage lokale aktører og afdelingsbestyrelser i styregruppen, idet dette understøtter den lokale forankring af indsatserne og ejerskabet til dem.

SAMARBEJDE OG IMPLEMENTERING PÅ UDFØRENDE NIVEAU

Samarbejdet mellem involverede aktører på det udførende niveau har også betydning for implementeringen og dermed resultaterne af helhedsplanens aktiviteter. Her er der både uformelle og formelle samarbejdsformer, der har betydning. Casestudiet peger på, at det uformelle samarbejde har betydning for udmøntningen af helhedsplanen, og at denne type samarbejde typisk forudsætter, at der allerede på forhånd er etableret gode samarbejdsrelationer mellem nøgleaktører i området. I evalueringen har vi dog hovedsageligt fokuseret på formelle samarbejdsrelationer. Det drejer sig om projektsekretariatets karakter, inddragelse af beboere og samarbejde mellem forskellige aktører i selve gennemførelsen af helhedsplanernes aktiviteter. Men heller ikke her er der én måde at organisere arbejdet på, der er den bedste. Vi kan dog pege på nogle overordnede fremmende og hæmmende faktorer i forhold til samarbejdet mellem aktørerne på det udførende niveau.

Casestudiet peger på, at det er lettest at skabe gode samarbejdsrelationer på det udførende niveau, når aktiviteterne er klart tidsafgrænsede, når alle parter kan se et konkret udbytte af aktiviteten, og når der er en tydelig rollefordeling. Derimod er det vanskeligere at skabe de gode samarbejdsrelationer i de længerevarende, lidt tungere indsatser, hvor det

også kan tage lang tid at skabe resultater. De steder, hvor det imidlertid er lykkedes at skabe et godt samarbejde på udførende niveau omkring disse længere indsatser, har der været store projektsekretariater og i flere tilfælde også med kommunalt ansatte. Det hænger sammen med, at aktørerne i denne type projektsekretariater har et formelt organiseret samarbejde og partnerskab, som medfører en gensidig afhængighed. Denne gensidige afhængighed opstår via den tætte daglige kontakt og det fælles ansvar for helhedsplanens implementering og konkrete udmøntning.

Ved inddragelsen af beboere og afdelingsbestyrelser er det en fordel, at der er et klart kommissorium for inddragelsen, og at der er en god balance mellem lokalt ejerskab blandt beboere og projektledelsens råderum. Her kan det igen være nyttigt at skelne mellem indsatsområder, hvor aktiviteterne typisk kan være beboerdrevne og indsatsområder, som kræver en mere faglig professionel tilgang. Det betyder også, at forskellige karakteristika ved helhedsplanens organisatoriske forankring og projektsekretariatets organisering har betydning i relation til forskellige indsatsområder. Inden for indsatsområder, hvor der er fokus på det sociale liv i boligområder, og hvor beboernes ejerskab og engagement er vigtige elementer, kan en lokal forankret organisering være en fordel. For de indsatsområder, hvor faglighed og professionalitet samt kommunalt samarbejde er essentielt, kan det være de store projektsekretariater med kommunalt ansatte, der skaber de bedste vilkår for det gode samarbejde og dermed for implementeringen af aktiviteterne. Det hænger sammen med, at denne organisering kan understøtte, og at forskellige tilgange og fokus på tværs af de centrale aktører udnyttes og supplerer hinanden.

MÅLFOKUS OG PROGRAMSTYRING

Casestudiet peger på, at god projektstyring tager afsæt i, at samarbejdspartnerne indledende etablerer enighed omkring problemforståelse og de overordnede strategiske mål. Manglende fælles problemforståelse skaber uklarhed omkring roller og ansvar mellem aktørerne, og det kan føre til gnidninger og være en barriere for implementering af helhedsplanen. Omvendt kan en effektiv målstyringspraksis være medvirkende til at fremme samarbejde og gevinstrealisering i den brede aktørkreds.

Herefter afhænger god programstyring af, at der etableres gode processer og rammer for en løbende styringsdialog omkring samspillet mellem de strategiske mål og den daglige implementering og indsatsmål, og at helhedsplanen i den forbindelse anvendes som et strategisk sty-

ringsværktøj. Casestudiet peger på, at der i nogle tilfælde ikke er en sammenhæng mellem den overordnede helhedsplan og de enkeltstående indsatser, og at helhedsplanen ikke anvendes som et strategisk styringsværktøj.

I forbindelse med målstyring er godt dokumentationsmateriale og en systematisk anvendelse af materialet i styrings- og implementeringsøjemed en videre forudsætning for god programstyring. Casestudiet peger på, at mange af helhedsplanerne er udfordret på begge dimensioner.

Overordnet peger evalueringen på et behov for at styrke helhedsplanernes målstyringspraksis yderligere ved bl.a. at sikre den tilstrækkelige opkvalificering og processtøtte. De indledende resultater af evalueringen peger på, at områdesekretariaterne har potentiale til at spille en vigtig rolle i den forbindelse.

Vi skal bemærke, at der i efterfølgende puljer allerede er taget skridt til at styrke målstyring og dokumentationskrav, og at resultaterne af evaluering af puljen 2006-2010 derfor kan være udtryk for en praksis, der allerede kan være forladt.

I en midlertidig indsats, som helhedsplanerne er, er det en fordel tidligt at påbegynde overvejelser om forankring for at sikre, at de gode indsatser fortsætter og gevinsterne heraf kan realiseres. Der tegner sig på baggrund af casestudiet et varieret billede af, i hvilken grad der er taget hul på overvejelser om forankring. Ofte har aktører i caseområderne ikke en fælles forståelse eller systematisk tilgang til forankring, og en del af caseområderne har snarere fokus på forlængelse af helhedsplanen end på varig forankring af indsatsen. Aktørerne har gennemgående ikke kendskab til Landsbyggefondens forventninger til forankring.

OMRÅDESEKRETARIATERNES ROLLE

Landsbyggefondens regulativ og vejledning af 2007 og 2008 sætter brede rammer for områdesekretariaternes virke, idet hensigten her har været at afprøve forskellige organiseringer og funktioner. På den baggrund udviser områdesekretariaterne i de besøgte caseområder store variationer i forhold til organisering og i forhold til de funktioner og roller, som de varetager. Variationer i den valgte organisering angår særligt den faglige bredde af samarbejdet, den valgte samarbejdsstruktur mellem boligorganisation og kommune og samarbejdsstrukturen mellem sekretariat og boligområder og den interne projektorganisering. På baggrund af meget

forskellige rammebetingelser i områderne kan vi ikke entydigt udpege én model som bedst, men har i forhold til de enkelte dimensioner af organiseringen udpeget fordele og ulemper i forhold til områdesekretariatets mandat og formål.

Områdesekretariaterne varetager primært opgaver på strategisk og taktisk niveau og kun i begrænset udstrækning på udførende niveau. Især på strategisk og taktisk niveau, dvs. i den overordnede koordinering mellem boligorganisationer og kommune og mellem boligområder og områdesekretariat på tværs, viser områdesekretariaternes indsats resultater. Opgavevaretagelsen på udførende niveau synes i mindre grad succesfuld.

Casestudiet peger derudover på fem faktorer, som har betydning for områdesekretariatets succes og resultater:

1. Områdesekretariaternes uklare mandat og formål har i opstartsperioden været en barriere for strategisk fokus og klare grænseflader til lokale aktører. Samtidig har de brede rammer for områdesekretariaternes opstart dog tjent et andet formål, nemlig at afprøve forskellige modeller og organiseringsstrukturer for den nye institution.
2. Områdesekretariatets ofte begrænsede beslutningsmandat er en hindring for at operere på strategisk og taktisk niveau. På den baggrund kan det i fremadrettet perspektiv anbefales, at områdesekretariatet sikres et klart kommissorium med beslutningskompetencer, der matcher de opstillede formål.
3. Det er centralt, at områdesekretariatets indsats fastholder en forbindelse mellem det strategiske og det udførende led. I den forbindelse synes en integreret organisering mellem områdesekretariat og helhedsplaner at have en positiv betydning.
4. En blandet personalesammensætning med medarbejdere, der favner både strategisk-analytiske kompetencer og baggrund og indsigt fra det lokale implementeringsperspektiv kan være en fordel.
5. Tillid og ejerskab til sekretariatet blandt de lokale aktører er afgørende for, at områdesekretariatet får rum og mulighed for at udvikle sin indsats.

Alt i alt peger evalueringen på, at områdesekretariaterne fremadrettet – såfremt mandatet afgrænses og afklares – har potentiale til at styrke helhedsplanerne i forhold til strategisk samarbejde mellem nøgleaktører og

den tværgående koordinering og vidensdeling mellem helhedsplaner lokalt. Ligeledes kan områdesekretariaterne støtte op omkring målstyring fx ved processtøtte eller opkvalificering af lokale aktører.

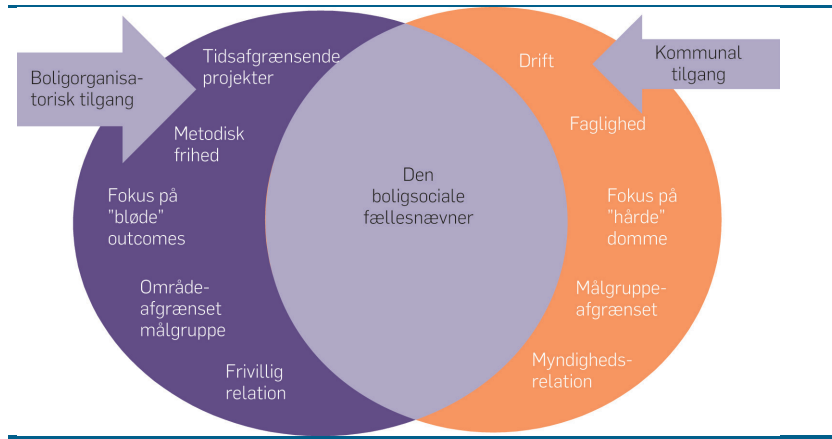
TVÆRGÅENDE PERSPEKTIVERING

Generelt peger evalueringen på, at der på både centralt niveau, strategisk niveau og udførende niveau er udfordringer i forhold til at definere fælles målsætninger og fælles forståelse af de bagvedliggende forandringskæder som baggrund for implementeringen. Det kan betyde, at det i nogle tilfælde er vanskeligt for den enkelte aktør at finde sin rolle i indsatsen, og at indsatserne mister strategisk retning og *drive*. Evalueringen peger i den forbindelse på, at forbedret og professionaliseret målstyringspraksis sammen med en klarere rolle- og ansvarsfordeling mellem de involverede aktører vil styrke implementering og effekterne af den boligsociale indsats. Det vil med andre ord være formålstjenligt med en øget professionalisering af organiseringen og styringen af indsatsen. Her peger evalueringen på, at områdesekretariaterne har et potentiale til at understøtte en sådan øget professionalisering.

For at komme et skridt nærmere en fælles målsætning og afklaring af rollefordeling har vi udviklet en figur over forskellige tilgange i det boligsociale arbejde. En generel perspektivering, som vi kan udlede på tværs af evalueringens dele, er, at der i det boligsociale arbejde helt overordnet kan identificeres to tilgange, som begge er til stede i det boligsociale arbejde. Figur 1.1 skal illustrere disse forskellige dagsordner og tilgange skitseret i en idealiseret model. De centrale forskelle i de to tilgange ligger i definitionen og afgrænsningen af målgruppen, de ønskede typer af resultater, relationen til beboerne, drift versus projekt og de anvendte metoder. Sondringen svarer til en kommunal/boligsocial afgrænsning, hvor den boligsociale tilgang er kendetegnet ved, at målgruppen er afgrænset geografisk, at der er fokus på de såkaldt bløde outcomes, at relationen til beboerne er baseret på frivillighed, at indsatsen typisk er et tidsafgrænset projekt, og at der er en høj grad af metodefrihed. På den anden side er målgruppen i den kommunale tilgang ikke baseret i områder, men er gruppespecifik, ligesom der er fokus på de hårde outcomes, at der er en myndighedsrelation til borgeren, og at der er en mindre grad af metodefrihed.

FIGUR 1.1

Tilgang til den boligsociale indsats fra boligorganisatorisk og kommunalt perspektiv.



I nogle tilfælde er det en udfordring i det boligsociale arbejde at navigere mellem disse tilgange, ligesom det er en udfordring at definere det, vi i figuren kalder "den boligsociale fællesnævner". Således befinder det boligsociale arbejde sig i et spændingsfelt mellem disse to tilgange, og til tider er det uklart, hvor fokus bør ligge og ikke mindst, hvordan de to tilgange bedst supplerer hinanden. Når vi ser på aktørgruppernes forskellige opfattelser af formålet med den boligsociale indsats, både i surveyen og i casestudiet, træder denne uklarhed frem. Særligt projektledere, men også kommunale medarbejdere og forretningsførere, peger på, at en uklar rolle- og ansvarsfordeling mellem boligorganisation og kommune er en central barriere for implementeringen af den boligsociale helhedsplan. Det tyder altså på, at der er behov for en klarere definition af, hvor de boligsociale indsatser skal lægge sig i denne figur, en klarere definition af, hvordan de to tilgange supplerer hinanden og dermed, hvad der karakteriserer "den boligsociale fællesnævner".

For at komme nærmere disse afklaringer er det en fordel at skelne mellem forskellige typer af indsatsområder. Det varierer nemlig indsatsområderne imellem, hvilken betydning de forskellige tilgange har. Mere specifikt ligger disse variationer især mellem to typer af indsatsområder. På den ene side er der de indsatsområder, som har den brede beboergruppe som målgruppe, og som arbejder med trivsel, image og det

sociale liv i områderne, og som har nogle bløde outcomes. Man kan sige, at det klassiske lokalsamfundsarbejde ligger i denne del af indsatsområderne. På den anden side finder vi de indsatsområder, som arbejder med mere afgrænsede målgrupper, som har beskæftigelse, uddannelse og kriminalitet som tema og formål relateret til nogle hårdere outcomes. Typisk forbindes indsatser i forbindelse med de hårdere outcomes med den kommunale myndighedsrolle, mens de blødere outcomes relateres til det klassiske boligsociale arbejde. Det betyder også, at jo mere aktiviteterne nærmer sig afgrænsede målgrupper og temaer og formål, som har et individuelt fokus og er relateret til kommunens kerneopgaver, jo større er betydningen af de forskellige tilgange, der kan være i den kommunale tilgang og den boligorganisatoriske projektbaserede tilgang. Derfor er det særligt inden for de hårde indsatsområder, at der er de største udfordringer i forhold til at definere den boligsociale fællesnævner.

Umiddelbart kan vi konkludere, at det indtil videre er inden for de brede trivselsorienterede og sociale temaer, at de boligsociale indsatser efter de fire aktørgruppers vurdering i højest grad har skabt resultater. Særligt inden for indsatsområdet ”beskæftigelse og uddannelse” er resultaterne derimod vanskeligere at få øje på. Her er resultater og effekter i højere grad påvirket af eksterne faktorer eller strukturelle forhold såsom konjunktursvingninger på arbejdsmarkedet. I nogle tilfælde er de hårde outcomes, som at få beboere i beskæftigelse, også langt fra det, der kan opnås med de boligsociale indsatser.

En årsag til at det hovedsageligt er inden for det bløde område, der er skabt resultater, kan også være, at organiseringen her ikke er udfordret i lige så høj grad. Inden for de hårde indsatsområder er der flere udfordringer og hæmmende faktorer, og dermed kræver disse mere i forhold til organisering og rolle-/ansvarsfordeling. Evalueringen tyder indtil videre på, at der kan være et potentiale i de hårde indsatsområder, men at det kræver, at de involverede aktører (både fra centralt hold og på strategisk og udførende niveau) i højere grad skaber en klar definition af formål og forventninger til indsatsen, samt af, hvilket ansvar og hvilke roller forskellige aktører har, og ligeledes af, hvad der karakteriserer den ”boligsociale fællesnævner”.

På baggrund af både surveyen blandt de fire aktørgrupper og case-studierne tegner der sig nogle muligheder. Således vurderer de fire aktørgrupper, at de gennem motivationsarbejde og brobygning kan hjælpe beboere tættere på beskæftigelse. Tilsvarende har man i nogle af case-

områderne haft held med at supplere den kommunale indsats ved at udnytte de særlige kvaliteter, de boligsociale aktører har, som fx lokalkendskab og fraværet af myndighedsrolle, hvilket gør det muligt at spille en brobyggende rolle.

Den grove kategorisering af typer af indsatsområder i det boligsociale arbejde er også relevant, når vi ser på den formelle organisering af helhedsplanen. Her viser det sig, at det når der arbejdes meget inden for de indsatsområder, der kræver en klar rolle- og ansvarsfordeling mellem boligorganisation og kommune, kan den centralt forankrede professionelle projektorganisering på det strategiske niveau være en fordel, ligesom de store sekretariater og det tværorganisatoriske projektteam på det udførende niveau kan være en fordel. Når der er større fokus på de bredere sociale aktiviteter og beboerdemokratiet, er det mere relevant at have fokus på at inddrage beboere og beboerdemokratiet i styregruppen og i det udførende arbejde.

ANBEFALINGER

På baggrund af konklusioner og perspektivering kan vi give følgende anbefalinger til organisering, tematisk fokus og implementering af fremtidige tiltag til at forebygge og modvirke en negativ udvikling i boligområder.

AFKLARING AF SAMMENHÆNG MELLEML FORMÅL OG INDSATS

Med udgangspunkt i evalueringen er det vores anbefaling, at man fra Landsbyggefondens side opstiller og formidler nogle klare mål for, hvilke typer af resultater man forventer og ønsker sig af den boligsociale indsats. Her vil det også være nyttigt med en forandringsteoretisk tilgang og at gøre det klart, hvilke dele af indsatsen der skal medføre hvilke resultater. Her kan det fx være en fordel at overveje og formidle, hvordan og i hvilken grad de lokalt baserede sociale aktiviteter forventes at spille sammen med og forandre forhold som i højere grad er strukturelt betingede (fx beskæftigelse, uddannelse mv.). Der kan i den forbindelse opstilles en flerstrengt forandringsteori, som skal hjælpe til at synliggøre og formidle formål som de lokale helhedsplaner og aktører kan orientere sig efter i prioritering af indsatser og redskaber. Som et led i denne proces vil det være en fordel at gennemføre forsøgsprojekter, hvor det i højere grad

bliver muligt at følge de specifikke personer, der er deltagere i boligsociale aktiviteter for ad den vej at få styrket evidens bag forandringsteorien.

Det kan overvejes at lade sondringen mellem de brede og bløde indsatsområder på den ene side og de målgruppeafgrænsede og hårde indsatsområder på den anden side gå igen i den centrale fokusering af det boligsociale arbejde. Her er det vores anbefaling, at man hos Landsbyggefonden i højere grad tager stilling til og formidler til de øvrige aktører, hvorvidt og hvordan man ønsker, at der prioriteres mellem de to overordnede typer af indsatsområder, hvordan man forestiller sig, at indsatsområderne spiller sammen, og hvilke resultater man forventer af arbejdet inden for forskellige indsatsområder.

PROFESSSIONALISERET ORGANISERING

Generelt tyder evalueringen på, at der med fordel kan ske en øget professionalisering af det boligsociale arbejde. Med professionalisering mener vi et øget fokus på og øgede kompetencer inden for mål- og programstyring og – særligt for de hårde indsatsområder – et øget og forbedret samarbejde med kommunen, hvor samspil og brobygning mellem de to områder er tydeliggjort, så synergieffekter optimeres. For de ”blødere” indsatsområder kan en dialog omkring udstrækningen af samarbejde – herunder hvilke roller de forskellige aktører har, og hvorvidt et samarbejde er nødvendigt for alle typer indsatser – med fordel tydeliggøres. Vi anbefaler derfor, at der skabes en organisering omkring det boligsociale arbejde, der bedst understøtter dette. Her kan en organisering med større enheder, et miks af kompetencer inden for det borgernære arbejde, administration, målstyring og dokumentation være en fordel og samtidig styrke samarbejdet mellem kommuner og boligforeninger.

For indsatsområderne beboerdemokrati og sociale aktiviteter tyder evalueringen på, at en lokal forankring af indsatsen med inddragelse af beboer- og afdelingsbestyrelsesniveau understøtter gennemførelsen af indsatsområdet. I nogle tilfælde forekommer der dog ikke at være en fælles forståelse af afdelingsbestyrelsens rolle. Det er her vores anbefaling, at afdelingsbestyrelsens rolle og samarbejde med projektsekretariatet afklares lokalt.

EVALUERINGENS FORMÅL OG OPBYGNING

Denne rapport er en midtvejsrapport i SFI og Rambølls evaluering af Landsbyggefondens 2006-10-pulje til boligsociale indsatser og huslejestøtte. Evalueringen startede i 2010 og slutter i 2016. Der er flere formål med evalueringen. For det første er det formålet at belyse resultater og effekter af de boligsociale indsatser og huslejestøtten under den nævnte pulje. For det andet er det formålet at undersøge, hvilke forhold inden for organiseringen af de boligsociale indsatser, som henholdsvis fremmer og hæmmer implementeringen, og dermed resultaterne af det boligsociale arbejde. Derfor består evalueringen overordnet af en effektevaluering og en procesevaluering.

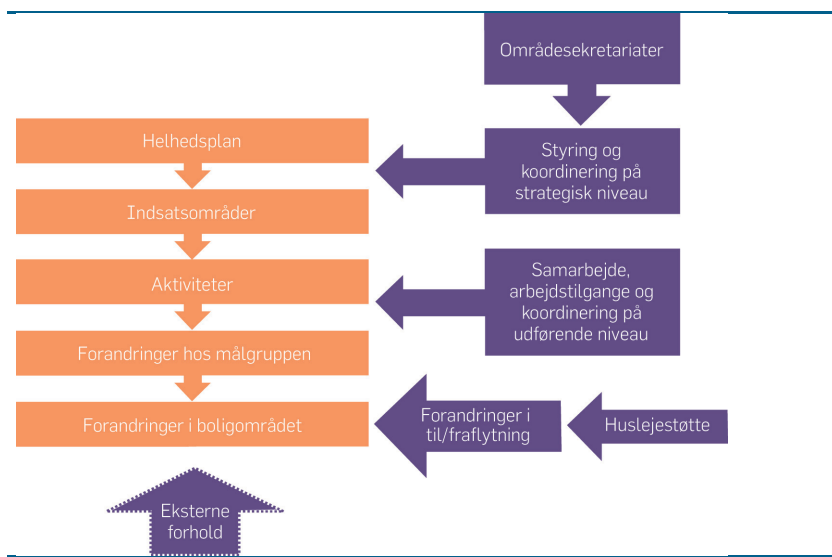
Den første rapport i evalueringen var en kortlægning af de støttede boligområder og en programevaluering af puljen (Christensen m.fl., 2010). Rapport nummer to havde fokus på organiseringen af de boligsociale indsatser (Nielsen m.fl., 2012). I denne midtvejsrapport er det ambitionen at få de to dele, effekt/resultatevaluering og procesevaluering, til i højere grad at hænge sammen. Derfor er der elementer af begge dele i rapporten. Effektevalueringen har i denne midtvejsrapport til formål at belyse de involverede aktørers vurderinger af udfordringer og resultater i områderne, ligesom analyser af registerdata skal give en indikation, om der kan identificeres begyndende effekter af indsatsen. I slutrapporten i 2016 vil der blive fulgt op på dette.

ANALYSERAMME

I evalueringen arbejder vi ud fra en analyseramme for evaluering af den boligsociale indsats, som er skitseret i figur 2.1. Analyserammen illustrerer de elementer i den boligsociale indsats (helhedsplaner, områdesekretariater mv.), samarbejdsrelationer og årsagsforhold, som evalueringen har fokus på. Nedenfor forklarer vi nærmere de enkeltstående elementer i analyserammen.

FIGUR 2.1

Analyseramme for evalueringen af Landsbyggefondens 2006-10-pulje til boligsociale indsatser og huslejestøtte.



Helhedsplanerne er de overordnede planer for, hvilke indsatsområder og målgrupper der arbejdes med i de enkelte boligområder. Under indsatsområderne planlægges og igangsættes en række aktiviteter. Indsatsområderne er således overordnede i forhold til aktiviteter. De indsatsområder, der på forhånd er defineret er:

- Børn, unge og familie
- Det sociale liv i boligområderne
- Boligområdets omdømme

- Beboerdemokrati/beboerinddragelse
- Beskæftigelse og uddannelse
- Beboernes sundhed
- Socialt udsatte beboere
- Etniske minoriteter.

Aktiviteterne er en konkretisering og udmøntning af indsatsområdet. Det er disse aktiviteter, som beboerne i områderne oplever og deltager i, og det er disse aktiviteter, som kan medføre resultater og forandringer for beboere og boligområder. Eksempler på aktiviteter er fritidsjobvejledninger, væresteder, sociale arrangementer og lektiehjælpscafeer. I aktiviteterne er der forskellige tilgange og metoder, der er i anvendelse. Her kan der arbejdes opsøgende, tæt og håndholdt med den enkelte, eller der kan være tale om bredere åbne vejledninger, væresteder eller arrangementer. Målgrupperne for aktiviteterne kan være relativt afgrænsede, fx udsatte børn i boligområdet eller etniske kvinder uden for arbejdsmarkedet, eller de kan være af en bredere karakter og indeholde hele den brede beboerskare som målgruppe. Aktiviteterne kan her være foredragsaftner, sociale arrangementer eller tiltag, der skal styrke beboerdemokratiet.

I evalueringen arbejder vi ud fra en hypotese om, at organiseringen af det boligsociale arbejde har betydning for implementeringen og dermed for resultaterne af helhedsplanens aktiviteter. I de 162 helhedsplaner landet over, som denne evaluering undersøger, er der mange forskellige måder at organisere arbejdet på. Der er forskellige grader af samarbejde mellem kommune og boligorganisation, der er forskellige måder at udføre samarbejdet på, der er forskellige sammensætninger af styregrupper, og der er meget forskellige størrelser af helhedsplaner og af projektsekretariater. Her er det hypotesen, at forskellige organiseringsformer kan have en hæmmende eller fremmende betydning for implementeringen af helhedsplanerne og for udførelsen af selve aktiviteterne i forskellig kontekst. Anden delrapport i evalueringen (Nielsen m.fl., 2012), pegede blandt andet på, at der er fordele og ulemper ved forskellige typer af styregrupper og projektsekretariater, ligesom selve samarbejdsrelationen og samspillet mellem forskellige fagligheder på det udførende niveau kan tage forskellig form og have betydning for resultaterne. I evalueringen af disse forhold skelnes der mellem styring på et strategisk niveau og samarbejde på det udførende niveau.

Vi har i evalueringen også kigget på områdesekretariaterne, der blev introduceret med 2006-2010 puljen med det brede mandat at styrke koordination og samarbejde mellem de lokale aktører, mellem kommune og boligforeninger og på tværs af helhedsplaner. Formålet har været at afsøge de tidlige erfaringer med områdesekretariaterne og med de forskellige organiseringsformer der er opstået,

Udover organiseringen og selve implementeringen er der også nogle andre forhold, som har betydning for effekterne af det boligsociale arbejde. Det handler om, hvilke udfordringer man arbejder med, og hvilke mekanismer man forsøger at påvirke. Her skelner vi mellem udfordringer, der er relateret til forskellige niveauer, nemlig strukturelle, lokale og individuelle niveauer (jf. Christensen m.fl., 2010), hvor der dog er et vist overlap. Mange af de forhold, man ønsker at ændre gennem de boligsociale indsatser og huslejestøtten, er i mindre eller højere grad påvirket af nogle eksterne forhold. Boligområderne er ikke afgrænsede enheder, men påvirkes blandt andet af konjunkturer på arbejdsmarked og boligmarked, af hvordan boligområderne og deres beboere italesættes, og af hvad beboerne gør og oplever uden for deres boligområder. Her er det hypotesen, at der er forskelle imellem indsatsområderne i forhold til, hvilke organiseringsformer der er egnede, og hvilke resultater og effekter aktiviteterne medfører.

RAPPORTENS FOKUS OG METODER

Midtvejsrapporten indeholder elementer af både procesevalueringen, som primært gennemføres af Rambøll og af effektevalueringen, som primært gennemføres af SFI. Formålene med midtvejsrapporten er:

For det første, som led i effektevalueringen, at belyse de foreløbige resultater og effekter af de boligsociale indsatser og huslejestøtte.

- På resultatniveau afdækkes, under hvilke indsatsområder der er gennemført aktiviteter og de forandringer, som nøgleaktører i indsatserne oplever, indsatserne har medført.
- På effektniveau analyseres, hvorvidt de boligsociale helhedsplaner og huslejestøtte har ført til forbedringer i beboersammensætningen i de områder, der først fik støtte, dvs. de kortsigtede effekter.

For det andet som led i procesevalueringen at undersøge nærmere, hvad der fremmer og hæmmer en stærk implementering af de boligsociale helhedsplaner set i forhold til følgende temaer:

- Styring
- Koordinering af indsatsområder og projekter
- Samarbejdsrelationer
- Anvendte arbejdsmetoder.

EFFEKTEVALUERINGENS FOKUS I MIDTVEJSRAPPORTEN

I resultat- og effektevalueringen er vi optagede af, hvilke resultater og effekter de forskellige tiltag i boligområderne har haft. Vi skelner mellem resultater og effekter, hvor resultaterne er belyst gennem centrale aktørers vurderinger, mens effekter belyses gennem registerdata og med brug af kontrolgrupper. Derudover skelner vi mellem hårde og bløde resultater, hvor de hårde resultater kan ses i ændringer i beboersammensætning, i deltagelse på arbejdsmarkedet og i kriminalitetsniveau, mens de bløde resultater handler om øget trivsel og tryghed, om aktivitetsniveauet i områderne og om samarbejdsrelationer. Endelig skelner vi mellem resultater, som er relateret til afgrænsede målgrupper og resultater, som er relateret til hele boligområdet.

Resultater af det boligsociale arbejde i de 162 områder belyses ved survey-undersøgelser blandt kommuner, projektledere, forretningsførere og afdelingsbestyrelser (aktør-surveyen). I 2010 blev aktør-surveyen gennemført første gang, og i foråret 2013 blev den gennemført anden gang. Med udgangspunkt i surveyen afdækker vi, hvilke indsatsområder der i praksis er blevet arbejdet inden for, i hvilken grad de er blevet implementeret, og hvilke oplevede forbedringer i området indsatserne har ført til, ifølge de fire aktørgrupper. I første survey blev aktørernes opfattelse af, hvilke udfordringer der gjorde sig gældende i områderne kortlagt. I anden survey er denne kortlægning gentaget, og de to målinger sammenlignes med det formål at undersøge, om der ud fra aktørernes opfattelse er sket forbedringer i boligområdet. Her lægges vægt på at få belyst resultater og karakteristika ved boligområdet, som ikke kan afdækkes ved registerdata. Oplevelsen af koordineringen og samarbejdet om helhedsplanen bliver ligeledes undersøgt med henblik på at belyse, om der er sket en udvikling i samarbejdet som led i implementeringen af helhedsplanen. Endelig er der spurgt om anvendte metoder og tilgange

samt til vurderinger af resultater inden for to indsatsområder: beskæftigelse og uddannelse samt børn, unge og familie.

Effekter af huslejestøtte og det boligsociale arbejde undersøges med fokus på de boligområder, der først fik støtte. Her sammenlignes udviklingen i de områder, der først fik støtte, med udviklingen i de områder, der har fået støtte senere. Vi kan udnytte, at boligområderne har fået tilsagn på forskellige tidspunkter. De to puljeuddelinger i henholdsvis 2006 og 2007 er blevet implementeret i løbet af 2008, mens den sidste puljeuddeling i 2009 først er blevet implementeret i løbet af 2010. Det vil sige, at korttidseffekterne kan måles ved at designe effektmålingen således, at de boligområder, der først har implementeret indsatsen i 2010, fungerer som kontrolgruppe for de boligområder, der har implementeret indsatsen i 2008.

Vi foretager en overordnet analyse af effekten af at have en boligsocial helhedsplan og af huslejestøtte. Effekten belyses ved en række udvalgte registerdata, som beskriver beboersammensætningen i områderne, og som bygger videre på første delrapports analyser af boligområdernes beboersammensætning inden og op til indsatsen. Til- og fraflytningsmønsteret inddrages også.

Derudover vil der blive set nærmere på resultater og effekten inden for to indsatsområder, nemlig ”børn, unge og familie” og ”beskæftigelse og uddannelse”. Her fokuserer vi på de boligområder, der arbejder med disse specifikke indsatsområder, og undersøger effekten heraf via registerdata. Inden for indsatsområderne ”børn, unge og familie” og ”beskæftigelse og uddannelse” er der effektmål, som kan belyses via registerdata, hvilket giver den bedste forudsætning for effektmålingen. Ifølge projektledernes besvarelser i surveyen fra 2010 er der positive erfaringer at finde inden for de to indsatsområder. Dog er en konklusion fra den første aktør-survey også, at de lokale aktører ikke har så store forventninger til det boligsociale arbejde inden for uddannelse og beskæftigelse.

UDFORDRINGER I EFFEKTEVALUERINGEN

Der er en række udfordringer i resultat og effektevalueringen, som vi har forsøgt at imødegå ved at anvende forskellige typer af data og analysemetoder. Det er en generel udfordring i resultat- og effektanalyser af boligsociale indsatser, at der ikke bliver ført en ensartet og gennemgående dokumentation af resultaterne med arbejdet i helhedsplanerne, ligesom vi

ikke har viden om de specifikke deltagere i helhedsplanernes aktiviteter.¹ For de aktiviteter, hvor der kun arbejdes med en mindre gruppe af beboerne, kan det derfor være vanskeligt at identificere effekterne. I disse tilfælde er vi nødsagede til at måle på udviklingen i den bredere beboerskare. Når der måles på områdeniveau, skal der være skabt resultater for en relativt stor del af beboerne, før det giver en signifikant effekt.

Idet der er mange forskellige tiltag i gang på samme tid i områderne, er en anden udfordring at isolere effekten af de enkelte tiltag. Således er der både det boligsociale arbejde (som i sig selv er meget forskelligartet), huslejestøtte og diverse udlejningsredskaber, ligesom der er fysiske renoveringer i gang i flere af områderne. Det forsøger vi at tage højde for ved at inddrage så mange som muligt af disse tiltag i analyserne.

En tredje udfordring i undersøgelsen af effekterne af de boligsociale indsatser ligger i de tilgængelige indikatorer. En relativt stor del af det boligsociale arbejde er målrettet nogle udfordringer, hvor vi ikke kan måle forandringerne via registerdata. Det drejer sig om trivsel, tryghed, netværk, tilknytning, samarbejde m.m. Derfor suppleres med aktørernes vurderinger, og i den endelige rapport i evalueringen inddrages også beboernes vurdering gennem en beboer-survey.

En fjerde udfordring i målingen er, at vi på grund af udfordringerne i forhold til registeranalyserne supplerer analyserne med aktørernes vurderinger af forandringer i boligområderne, sammenhænge mellem indsatser og forandringer og i det hele taget resultater af det boligsociale arbejde. Vi inddrager derfor vurderinger fra forskellige aktørgrupper, som kan have forskellige syn på udfordringerne i boligområderne og på det boligsociale arbejde, i analyserne.

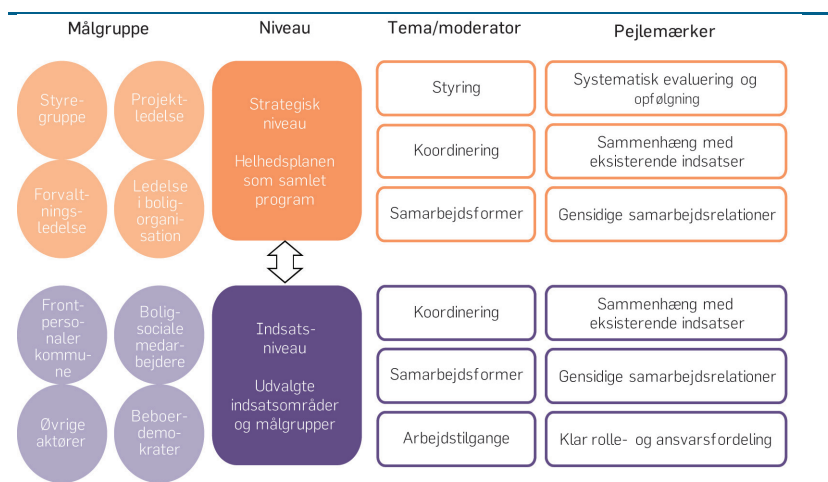
PROCESEVALUERINGENS FOKUS I MIDTVEJSRAPPORTEN

I denne rapport bygger procesevalueringen hovedsageligt på opfølgende kvalitative casestudier i 13 boligområder med en boligsocial helhedsplan samt 4 byområder med et områdesekretariat. Disse suppleres med besvarelser fra survey-undersøgelsen blandt de fire aktørgrupper. Casestudierne indhenter dybdegående viden om drivkræfter og barrierer for implementeringen med afsæt i temaerne: samarbejde, styring, koordinering og arbejdstilgange. I den forbindelse undersøger casestudierne, hvordan de

1. Det er ikke muligt at indsamle personnummer på grund af risikoen for at afskrække beboere fra at deltage i aktiviteterne.

projektorganiseringer, der blev identificeret i 1. runde af casestudierne, understøtter koordineringen og samarbejdet (Nielsen m.fl., 2012). I procesevalueringen undersøges, hvad der fremmer og hæmmer implementeringen i forhold til styring, koordinering, samarbejdsformer og arbejdsmetoder. Det gør vi på to niveauer, nemlig det strategiske og det udførende. Figur 2.2 viser, hvilke målgrupper, temaer og pejlemærker for implementeringen der knytter an til henholdsvis strategisk niveau og udførende niveau.

FIGUR 2.2
Procesevalueringens fokus og analyseniveauer.



Der sættes på strategisk niveau fokus på at undersøge implementeringen af *helhedsplanen som samlet program*, særligt set fra projektledelsens perspektiv, men også fra ledesperspektivet i boligorganisationer og kommuner. Det vil sige, at fokus er rettet mod drivkræfter og barrierer i styringen, koordineringen og samarbejdsformer på strategisk niveau, herunder hvordan der arbejdes med at skabe sammenhæng mellem strategisk niveau og det udførende niveau, dvs. om den konkrete indsats udmønter sig i projekterne under de udvalgte indsatsområder. Den kvalitative kortlægning viste således, at det kan være vanskeligt at skabe sammenhæng mellem helhedsplanens mål på strategisk niveau for det samlede program og de enkelte aktiviteter på indsatsniveauet.

Derudover sættes der fokus på det konkrete samarbejde mellem kommunale frontmedarbejdere, øvrige aktører, beboere og boligsociale projektmedarbejdere på *udførende niveau*, hvor vi tager udgangspunkt i fire af de indsatsområder, som er udpeget af Landsbyggefonden i forbindelse med tildelingen af midler fra puljen. Disse er ”uddannelse og beskæftigelse”, ”sundhedsfremmende indsatser”, ”børn og unge” samt ”udsatte grupper”. Indsatsområderne er udvalgt, fordi det er de indsatsområder, som er bredest repræsenterede i helhedsplanerne, og fordi de retter sig mod en konkret målgruppe, som er fælles for kommuner og boligorganisationer.

Som led i belysningen af drivkræfter og barrierer i samarbejdet om de udvalgte indsatsområder afdækker vi, hvilke arbejdstilgange frontmedarbejderne i kommuner og boligorganisationer har til indsatserne med fokus på, hvordan arbejdstilgangene bedst spiller sammen for at nå de fælles mål. Derudover undersøger vi, hvordan koordineringen mellem de enkelte projekter/aktiviteter i helhedsplanen kan sikres, så de supplerer hinanden og til sammen understøtter de opstillede mål med indsatsområderne i helhedsplanerne. Her er et vigtigt fokus også at afdække, hvordan projekterne i helhedsplanen koordineres med de kommunale ordinære indsatser og tilbud, og i den forbindelse hvilke samarbejdsformer der opstår

Et væsentligt fokuspunkt i evalueringen er endvidere områdesekretariaternes rolle i forhold til at understøtte implementeringen af helhedsplanerne og i det hele taget kvalificere den boligsociale indsats i det byområde, som områdesekretariatet dækker. I anden delrapport blev der identificeret en række funktioner og opgaver, som områdesekretariaterne kan varetage. I midtvejsrapporten undersøges, hvilke af disse opgaver, der under forskellige rammevilkår, har den største oplevede værdi for arbejdet med helhedsplanerne både på strategisk og udførende niveau. Det er også relevant at undersøge nærmere, hvordan områdesekretariaterne bedst kan udfylde deres rolle inden for rammerne af de af forskellige projektorganiseringer, som blev afdækket i 2. delrapport samt set i forhold til øvrige områdespecifikke forhold.

SAMMENHÆNGE MELLEM ORGANISERING OG RESULTATER

Sammenhænge mellem organisering og effekter af det boligsociale arbejde belyses hovedsageligt ved at undersøge, hvilken betydning forskellige typer af styregrupper, projektsekretariater og områdesekretariater har for

implementeringen af det boligsociale arbejde, for forskellige barrierer for implementeringen, for graden af målfokus og programstyring og for oplevelsen af samarbejdet. Det vil sige, at der i evalueringen ligger en antagelse om, at de nævnte forhold også har betydning for resultaterne af det boligsociale arbejde.

RAPPORTENS OPBYGNING

I kapitel 3 gives et overblik over de boligsociale helhedsplaner, deres temaer, målgrupper og formål, og hvor langt man er i implementeringen af arbejdet. Kapitel 4 er en analyse af de foreløbige effekter af det boligsociale arbejde, udlejningsredskaber og huslejestøtte. Her sammenlignes udviklingen i beboersammensætning og til- og fraflytninger i indsatsgrupper med kontrolgrupper. I kapitel 5 undersøges det med udgangspunkt i surveyerne, hvorvidt der er sket ændringer i de fire aktørgruppers vurderinger af udfordringer i boligområderne. Derudover indeholder kapitel 5 en analyse af aktørnes vurderinger af resultater inden for de forskellige indsatsområder og målgrupper, ligesom kapitlet indeholder en analyse af aktørernes vurderinger af, hvilke typer af resultater og forandringer som det boligsociale arbejde har medført.

I kapitel 6 vendes blikket mod organiseringen. Med udgangspunkt i casestudier og surveyerne ridses helhedsplanernes organisering op – særligt i forhold til styregrupper og projektsekretariater. Kapitel 7 ser på helhedsplanernes gennemførelse, koordinering og samarbejde på det strategiske niveau. Kapitel 8 undersøger implementering, samarbejde og koordinering på det udførende niveau. Kapitel 9 har fokus på målstyringen i helhedsplansarbejdet. I kapitel 10 undersøges områdesekretariaternes rolle og udfordringer.

FORMÅL, FOKUS OG STATUS I DE BOLIGSOCIALE INDSATSER

I dette kapitel kortlægges det boligsociale arbejde, som er finansieret af Landsbyggefondens pulje 2006-10. Der vil både være fokus på målsætninger, fordeling af aktiviteter på indsatsområder og målgrupper og på status for implementeringen. I evalueringens første delrapport fra 2010 blev indsatserne ligeledes kortlagt. Her var helhedsplanerne ikke fuldt ud implementeret. På nuværende tidspunkt kan vi give et mere præcist overblik over, hvornår aktiviteterne i praksis gennemføres, samt hvilke indsatsområder og målgrupper der fokuseres på. Kortlægningen af det boligsociale arbejde, som udføres med støtte fra Landsbyggefondens pulje 2006-2010, er baseret på survey-besvarelser fra projektledere, forretningsførere, kommunale medarbejdere og repræsentanter for afdelingsbestyrelser i de støttede områder.

HOVEDRESULTATER

- Der er ikke fuld overensstemmelse aktørerne imellem i forhold til, hvilke formål de ser med de boligsociale indsatser. Hvor der på politisk niveau er fokus på at forbedre beboersammensætningen i områderne og øge beskæftigelsen (det handler dog om hele puljen inklu-

sive huslejestøtte), er der blandt de lokale og udførende aktører et større fokus på at forbedre trivslen hos beboerne generelt.

- Indsatsområderne ”børn, unge og familie” og ”det sociale liv” er de to indsatsområder, som der både er flest helhedsplaner med aktiviteter inden for, og som der anvendes flest midler på.
- I gennemsnit arbejdes der inden for 5-6 indsatsområder i de enkelte helhedsplaner.
- De boligsociale aktiviteter under helhedsplanerne er oftest målrettet børn og unge eller beboere generelt.
- Når vi ser på sammenhænge mellem formål, indsatser og målgrupper, viser det sig, at der inden for nogle temaer er god sammenhæng. For det første er der et helhedsorienteret fokus i helhedsplanerne, hvilket stemmer overens med både de centralt definerede og de lokalt definerede problemopfattelser og målsætninger. For det andet er der i helhedsplanerne stort fokus på børn og unge, hvilket stemmer overens med både centrale og lokale aktørers problemopfattelser og formålsdefinitioner.
- På andre områder er der visse uoverensstemmelser. I helhedsplanerne fokuseres der i høj grad på det sociale liv og trivslen hos den brede beboergruppe, hvilket da også hænger godt sammen med de lokale aktørers problem- og formålsopfattelser, men altså ikke umiddelbart stemmer overens med de centrale aktørers formålsdefinitioner. Omvendt er der i helhedsplanernes aktiviteter knap så stort fokus på beskæftigelse, som man kunne forvente ud fra de centralt definerede målsætninger.
- En stor del af de boligsociale indsatser under puljen er på nuværende tidspunkt afsluttet. Aktivitetsniveauet var højest i 2011.
- En relativ høj andel af projektlederne oplever, at der har været barrierer i forbindelse med implementeringen af helhedsplanen. Her angives det hyppigst, at en barriere har været uklarhed omkring rolle- og ansvarsfordeling mellem kommune og boligselskab. Også kommunens engagement angives ofte som en barriere. Kommunerne oplever i mindre grad, at der har været barrierer.

DE STØTTEDE OMRÅDER

De boligområder, der har modtaget støtte fra Landsbyggefondens 2006-10-pulje, har i forhold til den almene boligsektor og befolkningen som helhed en overrepræsentation af:

- Børn og unge
- Enlige med og uden børn
- Beboere fra ikke-vestlige lande
- Beboere uden kompetencegivende uddannelse
- Kontanthjælpsmodtagere, førtidspensionister og arbejdsløse
- Beboere med lav disponibel indkomst
- Beboere idømt betinget og/eller ubetinget straf.

Denne overrepræsentation af bestemte beboergrupper kendetegner ikke kun de støttede boligområder på ansøgningstidspunktet, men i hele perioden fra 1994 og frem til iværksættelsen af aktiviteter med midler fra puljen. Det vil sige, at de boligområder, der har fået støtte fra 2006-10-puljen, ud fra demografiske og socioøkonomiske forhold er udsatte og trængte (Christensen m.fl., 2010). 216 bevillinger er uddelt til 162 helhedsplaner i boligområder rundt om i landet. Det svarer til, at ca. 545 boligafdelinger er omfattet af indsatsen, og at det er 13 pct. af lejere i den almene sektor, som bliver berørt af de midler, der er uddelt med 2006-10-puljen. 23 pct. af samtlige helhedsplaner omfatter boligområder i København og på Frederiksberg, mens 30 pct. af helhedsplanerne omfatter boligområder i Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg samt det øvrige hovedstadsområde, og 47 pct. af helhedsplanerne er i resten af landet (Christensen m.fl., 2010).

I 2010 pegede aktører involveret i helhedsplansarbejdet (projektledere, kommunale samarbejdspartnere, boligorganisationer og repræsentanter fra afdelingsbestyrelser) på, at boligområdernes problemer bestod i, at der var for få socialt aktive beboere, for mange beboere uden for arbejdsmarkedet, dårligt omdømme og manglende integration af etniske minoriteter (Christensen m.fl., 2010).

HUSLEJESTØTTE

Ud over de boligsociale indsatser er der en række afdelinger, som har modtaget huslejestøtte. Formålet med huslejestøtten er at gøre afdelingerne konkurrencedygtige på boligmarkedet. Derfor kan huslejestøtten også have betydning for både til- og fraflytninger og dermed beboersammensætningen i boligområderne. Huslejestøtten anvendes ofte i forbindelse med fysiske forbedringer i afdelingerne, hvorfor huslejestøtten kan have en betydning for de fysiske udfordringer i områderne.

128 boligafdelinger har tilsammen fået tildelt ca. 1 mia. kr. i huslejestøtte. For at få et indblik i dels hvordan støtten anvendes, og hvornår vi kan forvente at se en effekt af støtten, og dels i boligorganisationernes vurderinger af virkningen af huslejestøtten har vi spurgt om dette i surveyen. Ud af de 141 forretningsførere, vi har besvarelser fra, har 30 angivet, at de har modtaget huslejestøtte. Når vi i det følgende summerer besvarelserne op, er det altså baseret på relativt få besvarelser.

Ud fra de relativt få besvarelser ser det ud til, at hovedparten af huslejestøtten anvendes til at nedsætte huslejen og/eller reducere huslejestigninger ved fysiske forbedringer. Hovedparten af de fysiske forbedringer forventes afsluttet senere end 2012 – de fleste i 2014. Hovedparten af de fysiske forbedringer er rettet mod de enkelte boliger, mod facader og mod udendørs fællesfaciliteter. Lidt færre angiver, at forbedringerne er rettet mod fællesfaciliteter indendørs og sammenlægninger af lejligheder. Endelig peger enkelte på, at forbedringerne er rettet mod elevatorer og rørføringer. De fysiske renoveringer er sjældent gennemført med huslejestøtte alene. Således angiver knap 70 pct., at de også finansierer de renoveringer og fysiske forbedringer med anden støtte fra Landsbyggefonden, 77 pct. henter støtte i boligorganisationen, og 63 pct. henter også midler gennem huslejestigninger.

FORMÅL MED DE BOLIGSOCIALE INDSATSER

Formålet med Landsbyggefondens 2006-10-pulje til huslejestøtte og den boligsociale indsats er at forebygge og modvirke negativ udvikling i den almene boligsektor. Den politiske vurdering af behovet for Landsbyggefondens 2006-10-pulje er begrundet i, at der i almene boligområder er en koncentration af beboere med en lav tilknytning til arbejdsmarkedet og

til det omgivende samfund, dårlig integration, stor kriminalitet og en særlig risiko for, at børn og unge fastholdes i en negativ spiral (Socialministeriet, 2005; 2006). Målsætningerne er:

- At skabe en mere balanceret beboersammensætning
- At bryde den negative sociale arv for børn og unge
- At øge beskæftigelsen blandt boligområdets beboere
- At tiltrække ressourcer stærke beboere fra andre dele af boligmarkedet
- At øge udsatte boligområders konkurrencedygtighed.

Ligeledes er den politiske vurdering, at disse forhold kan ændres gennem en langsigtet og bredspektret indsats, der forankres lokalt med udgangspunkt i en helhedsplan for, hvordan denne indsats kan løse boligområdernes problemer. Ved at gøre en indsats på disse områder er der en politisk forventning om, at ghettoiseringstendenser kan modvirkes og forebygges (Christensen m.fl., 2010). Landsbyggefondens 2006-10-pulje anvendes overordnet til to typer af indsatser:

- Sociale indsatser med henblik på at forebygge og modvirke en negativ udvikling i boligområder
- Huslejestøtte med henblik på at regulere boligudgiften således, at huslejen ikke stiger de kommende år, men forbliver på et niveau, hvor huslejen er konkurrencedygtig i forhold til boliger af samme standard og kvalitet.

Når de fire aktørgrupper spørges om deres mening om, hvilke formål der er med det boligsociale arbejde i det område, de er involveret i, er det andre temaer, der står øverst på formålslisten. Generelt for alle fire aktørgrupper er det den generelle trivsel blandt beboere i områderne, der står øverst på listen. Derudover er et gennemgående formål at yde en ekstra støtte til socialt udsatte grupper. Der er også relativ stor enighed om, at det er et formål med indsatserne at være brobygger til andre aktører og at opbygge ressourcer hos beboerne.

TABEL 3.1

Andelen af aktører, der opfatter særskilte formål med de boligsociale indsatser som til stede i høj grad. Procent.

	Formål	I høj grad formålet, pct.
<i>Projektledere</i>	øge trivsten hos beboere i området generelt	86
	være brobygger til andre aktører	78
	opbygge ressourcer hos beboerne	71
<i>Forretningsførere</i>	øge trivsten hos beboere i området generelt	62
	være brobygger til andre aktører	59
	gøre en ekstra indsats for socialt udsatte beboere	57
<i>Kommuner</i>	øge trivsten hos beboere i området generelt	66
	gøre en ekstra indsats for socialt udsatte beboere	55
	opbygge ressourcer hos beboerne	54
<i>Afdelingsbestyrelser</i>	øge trivsten hos beboere i området generelt	66
	førbedre boligområdets image	55
	gøre en ekstra indsats for socialt udsatte beboere	55

Kilde: Survey blandt projektledere, afdelingsbestyrelser, kommuner og projektledere, 2013 – opgjort på besvarelser, ikke helhedsplaner.

Derimod mener de fire lokale aktørgrupper ikke, at det er et centralt formål med de boligsociale indsatser at ændre på beboersammensætningen eller at øge beskæftigelsen blandt beboere i områderne. Der kan være flere årsager til denne diskrepans mellem de centralt definerede mål og de lokale formålsopfattelser. For det første er det en afgørende forskel, at de centralt definerede mål relaterer sig både til de boligsociale indsatser og huslejestøtten. Målsætningen om at ændre beboersammensætningen i områderne kan således være relateret til huslejestøtten, som de lokale aktørgrupper ikke har forholdt sig til i dette spørgsmål. For det andet kan aktørernes opfattelse af formålet med det boligsociale arbejde hænge sammen med deres opfattelse af, hvad der er muligt at forandre gennem en boligsocial indsats. Af surveyen i 2010 fremgik det, at de fire aktørgrupper ikke havde så stor tiltro til, at en boligsocial indsats ville kunne rykke netop ved beskæftigelse og beboersammensætningen.

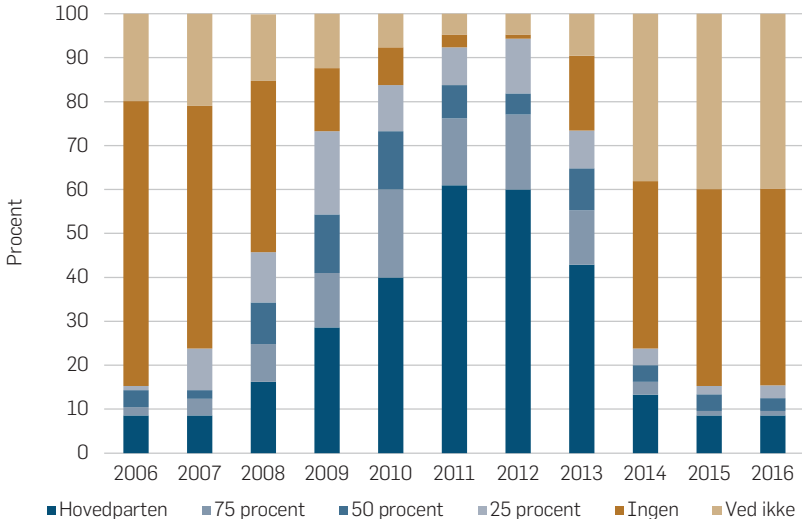
STATUS FOR IMPLEMENTERINGEN

162 boligområder har fået tildelt støtte fra puljen i løbet af 2006 til 2010, hvor der har været tre runder af uddelinger. Ca. 55 pct. af bevillingerne blev uddelt i den første runde, 30 pct. i anden runde og 15 pct. i tredje runde. I 38 pct. af de 105 helhedsplaner, hvor vi har besvarelser fra pro-

jektlederne, er helhedsplanen, som fik støtte af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje, afsluttet.

FIGUR 3.1

Boligområder, der er tildelt støtte fra Landsbyggefondens 2006-2010-pulje, fordelt efter grad af fuldførelse af helhedsplan¹. Procent.



Anm.: Andelen af afsluttede helhedsplaner er sandsynligvis underrepræsenteret i figuren, da vi må forvente, at vi har færre besvarelser fra de helhedsplaner, som er afsluttet.

1. Baseret på spørgsmålet: "Ca. hvor stor en del af de boligsociale aktiviteter, som er finansieret af Landsbyggefondens 2006-10-pulje, er i gang i hvert af følgende år?"

Kilde: Survey blandt projektledere 2013.

Efter tildeling af støtte har boligorganisationerne skulle ansætte medarbejdere til projekterne, ligesom det i nogle tilfælde har været nødvendigt at justere eller udspecificere helhedsplanen. Derfor har der i praksis været en vis variation i, hvornår helhedsplanerne er blevet implementeret. Vi har spurgt aktørerne i helhedsplansarbejdet, hvor stor en del af helhedsplanernes boligsociale aktiviteter der er i gang år for år. Som det fremgår af figur 3.2, topper aktivitetsniveauet i 2011, mens hovedparten af aktiviteterne er afsluttet i 2014. Sammenlignes med opgørelsen over udbetalingen af boligsociale midler fra kortlægningen fra 2010 (Christensen m.fl., 2010, s. 83) er mønsteret tilsvarende. Det vil sige, at implementeringen af helhedsplanerne i praksis følger udbetalingsplanerne på et overordnet niveau.

BARRIERER FOR IMPLEMENTERING

Selvom aktivitetsniveauet i store træk følger udbetalingsplanerne, vurderer 67 pct. af projektlederne, at der i høj grad eller nogen grad har været barrierer i forbindelse med implementeringen af det boligsociale arbejde. Projektlederne vurderer oftest, at årsagen til barrierer i forbindelse med implementeringen af det boligsociale arbejde kan findes i en uklar rolle- og ansvarsfordeling mellem kommune og boligorganisationer. Således angiver 57 pct. af de projektledere, der har oplevet barrierer i forbindelse med implementeringen, at årsagen er en uklar rolle og ansvarsfordeling. Ligeledes er der relativt mange projektledere, der mener, at et manglende engagement fra kommunen (38,6 pct.) og manglende koordinering og samarbejde med kommunen (34,3 pct.) har været barrierer for implementering.

Ud over koordinering og samarbejde med kommunen angives manglende opbakning fra afdelingsbestyrelsen af 47,1 pct. af de projektledere, som mener, der har været barrierer for implementeringen af det boligsociale arbejde, ligesom 44,3 pct. af projektlederne mener, at manglende ejerskab til projektet blandt beboerne har været en barriere for implementeringen.

Forretningsførere oplever i endnu højere grad, at der har været barrierer i implementeringen. Således har 84 pct. af disse oplevet barrierer i implementeringen. Ifølge forretningsførerne er det ofte et manglende engagement og ejerskab til projektet blandt beboerne, der er barrieren, men også den uklare rolle og ansvarsfordeling mellem kommune og boligorganisationer angives relativt ofte. Blandt de adspurgte i kommunerne er det langt færre, der mener, at der har været barrierer for implementeringen. Således har 41 pct. af disse oplevet barrierer i implementeringen. For de adspurgte i kommunen er det ligesom hos forretningsførerne oftest det manglende ejerskab blandt beboerne – og herefter en uklar rolle og ansvarsfordeling.

TABEL 3.2

Andelen af aktørrepræsentanter, der vurderer at udvalgte forhold har været en barriere for implementeringen af helhedsplanen i det boligsociale arbejde, særskilt for aktørgruppe. Procent.

	Projektledere, pct.	Forretningsførere, pct.	Kommuner, pct.
Uklar rolle- og ansvarsfordeling mellem kommune og boligorganisationerne	57	45	47
Uenighed mellem kommune og boligorganisationer om mål for helhedsplanen	11	12	18
Manglende beslutningskapacitet i styregruppen	24	23	26
Manglende engagement fra kommune	39	15	13
Manglende koordinering og samarbejde med kommune	34	28	24
Manglende kendskab og relation til lokale aktører (klubber, skole, foreninger)	7	12	34
Manglende opbakning fra afdelingsbestyrelse	47	37	29
Manglende ejerskab til projektet blandt beboerne	44	62	58
Personaleudskiftning blandt de boligsociale medarbejdere	33	38	32
Andre barrierer	34	23	24

Anm.: Kun de, der har angivet, at der har været barrierer, er blevet spurgt.

Kilde: Survey blandt projektledere, kommuner, forretningsførere og afdelingsbestyrelser 2013 – opgjort på besvarelser, ikke helhedsplaner

INDSATSOMRÅDER OG MÅLGRUPPER

Ved uddelingen af midler til helhedsplansarbejdet har der været relativt frie rammer for, hvilke temaer og målgrupper der kunne arbejdes med. Der har dog under de tre uddelinger været udmeldt nogle indsatsområder, som blev prioriteret hos Landsbyggefonden. I første runde valgte Landsbyggefondens bestyrelse at prioritere aktiviteter inden for temaerne ”beskæftigelses- og erhvervsfremmende aktiviteter”, ”børn, unge og familie” samt ”imageforbedring”. I anden runde besluttede Landsbyggefondens bestyrelse at prioritere aktiviteter inden for ”beskæftigelse”, ”forsøg med anvisningsmodeller” og ”nye samarbejdsformer”. Og i tredje runde blev sundhedsfremmende aktiviteter og forsøg med ”anvisningsmodeller” og ”nye samarbejdsformer” prioriteret (Christensen m.fl., 2010).

Vi har spurgt om, hvorvidt man har igangsat aktiviteter inden for disse foruddefinerede indsatsområder og målgrupper. Nogle indsatsområder er tematiske, mens andre er målgruppedefinerede, og der kan derfor være et overlap mellem indsatsområderne. Derudover har vi spurgt

om, hvor stor en del af helhedsplansmidlerne der gennemsnitligt er anvendt inden for de enkelte indsatsområder. Idet helhedsplanerne ikke nødvendigvis budgetterer inden for de samme afgrænsninger af indsatsområder, som vi har angivet som valmuligheder i surveyen, er der en del af projektlederne, som ikke har kunnet angive ressourceforbruget inden for de enkelte indsatsområder, ligesom andre har forsøgt, men har været nødt til at lave et overslag. Fordelingen af ressourceforbrug inden for indsatsområderne skal altså ses som en indikation snarere end som egentlige fakta.

TABEL 3.3

Andelen af boligområder, der er tildelt støtte fra Landsbyggefondens 2006-2010-pulje, med aktiviteter inden for udvalgte indsatsområder. Procent.

	Andel helhedsplaner, pct.	Gennemsnitlig andel af helhedsplanens midler
Børn, unge og familie	93	41 (n=53)
Det sociale liv i boligområdet	88	26 (n=42)
Boligrådets omdømme	77	13 (n=33)
Beboerdemokrati/beboerinddragelse	76	13 (n=28)
Beskæftigelse og uddannelse	70	22 (n=32)
Beboernes sundhed	64	16 (n=29)
Socialt udsatte	59	15 (n=25)
Etniske minoriteter	46	20 (n=17)

Anm.: Baseret på 108 besvarelser.

Kilde: Survey til projektledere 2013.

I gennemsnit angiver projektlederne, at der arbejdes inden for 5,7 indsatsområder i hver helhedsplan. Det indikerer, at helhedsplanerne efter hensigten er helhedsorienterede, og at man forsøger at vende boligområdernes udvikling ved at arbejde med et bredt spekter af temaer.

Af tabel 3.3 fremgår det, at hovedparten (93 pct.) af projektlederne angiver, at der er igangsat aktiviteter inden for indsatsområdet ”børn, unge og familie”. Samtidig er det det indsatsområde, som der i gennemsnit anvendes den største andel af midlerne på. I de områder, der har aktiviteter inden for indsatsområdet ”børn, unge og familie”, anvendes i gennemsnit 41 pct. af midlerne på dette. Det sociale liv i boligområderne er et andet meget gennemgående indsatsområde. Som det fremgår af tabel 3.3, angiver 88 pct. af projektlederne, at helhedsplanerne har aktiviteter inden for dette indsatsområde, og i gennemsnit er det 26 pct. af midlerne, der anvendes til dette. Begge indsatsområder, ”børn, unge og familie” samt ”det sociale liv”, er nogle relativt brede indsatsområder,

som en bred vifte af aktiviteter kan falde ind under. Det kan være en forklaring på, at det er nogle indsatsområder, som er gennemgående for områdernes boligsociale arbejde.

Indsatsområder, som man også arbejder inden for i relativt mange helhedsplaner, er ”boligområdets omdømme” og ”beboerdemokrati/beboerinddragelse”. Samtidig er det relativt få af helhedsplanernes midler, der anvendes i disse to indsatsområder. For begge indsatsområder gælder det, at de i gennemsnit trækker 13 pct. af midlerne i de helhedsplaner, der har aktiviteter inden for de to indsatsområder.

Vi har derudover spurgt om, hvilke målgrupper helhedsplanernes boligsociale indsats er rettet mod på tværs af indsatsområder. Her er det igen børnene, de unge og den brede beboerskare, der træder frem. Således har 87 pct. af projektlederne angivet, at helhedsplanens boligsociale indsats i høj eller nogen grad har beboerne generelt som sin målgruppe, mens 85 pct. har angivet børnene som målgruppe. Også de udsatte børn er der et særligt stort fokus på. Således er det de udsatte børn, som flest projektledere har angivet som i høj grad eller nogen grad værende en del af det boligsociale arbejdes målgruppe. Det gælder for 84 pct. af helhedsplanerne.

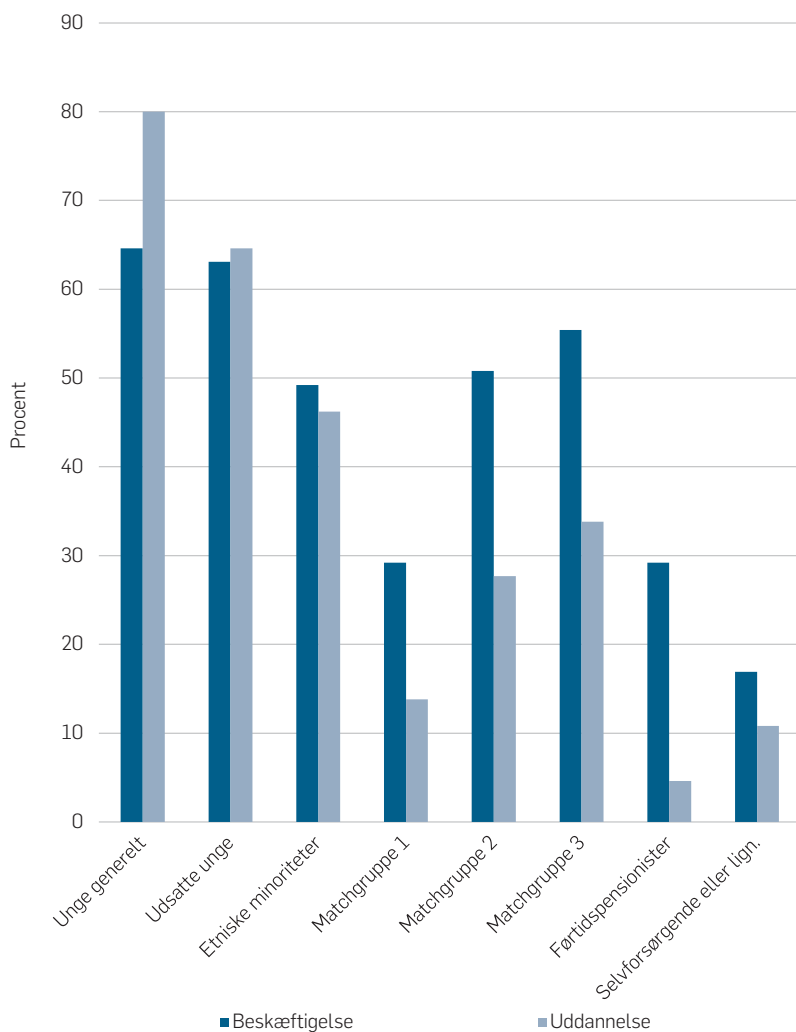
De brede mønstre, som er beskrevet ovenfor, dækker over nogle variationer indsatsområderne imellem. I de følgende afsnit fokuserer vi på to indsatsområder for at få et indblik i de målgrupper og metoder, der anvendes på aktivitetsniveauet. Det drejer sig om indsatsområdet ”børn, unge og familie”, som er ét af de indsatsområder, som der arbejdes med i hovedparten af helhedsplanerne samt indsatsområdet ”beskæftigelse og uddannelse”, som er et indsatsområde, der også arbejdes inden for i mange områder, men som også ligger tæt op ad den kommunale kerneopgave, hvorfor det kan være interessant at se på, hvilke målgrupper og tilgange der arbejdes med i den boligsociale indsats.

INDSATSOMRÅDET BESKÆFTIGELSE OG UDDANNELSE

Som det fremgår af figur 3.2, arbejdes der i de boligsociale beskæftigelses- og uddannelsesindsatser meget med de unge og med de grupper, der er længst fra beskæftigelse.

FIGUR 3.2

Målgrupper for de boligsociale helhedsplaners beskæftigelses- og uddannelsesindsatser.



Kilde: Survey blandt projektledere 2013.

I beskæftigelsesaktiviteterne er der 65 pct. af helhedsplanerne, der har et fokus på unge generelt, og 63 pct. har fokus på socialt udsatte unge. De beboere, der umiddelbart er parate til ordinært job (matchgruppe 1), er typisk ikke en del af målgruppen i det boligsociale beskæftigelsesarbejde.

Projektledere i blot 29 pct. af de helhedsplaner, der har beskæftigelsesaktiviteter, har angivet, at denne gruppe er i målgruppen. Beboere, hvor der skal ske en mere alsidig udvikling, for at de kan komme i beskæftigelse (matchgruppe 2), er i højere grad målgruppen for de boligsociale beskæftigelsesaktiviteter. Således er beboere, der ikke umiddelbart er parate til ordinært arbejde en del af målgruppen i 51 pct. af helhedsplanerne, mens beboere, der hverken er parate til ordinært arbejde eller en ordinær beskæftigelsesindsats (matchgruppe 3) er en del af målgruppen i 55 pct. af helhedsplanerne med beskæftigelsesindsatser.

Når vi ser på aktiviteter med fokus på uddannelse, er mønsteret ikke overraskende en smule anderledes, idet der her er større fokus på de unge beboere. I 80 pct. af helhedsplanerne med uddannelsesaktiviteter er unge generelt en del af målgruppen, mens de mere udsatte unge er en del af målgruppen i 65 pct. af de helhedsplaner, der arbejder med beskæftigelse og uddannelse. Det relativt store fokus på unge, udsatte unge og voksne langt fra ordinær beskæftigelse betyder, at der i helhedsplanernes uddannelses- og beskæftigelsesindsats også er meget fokus på motivationsarbejde. Vi har også spurgt om, hvilke metoder og tilgange der anvendes i helhedsplanernes beskæftigelses- og uddannelsesindsatser. Her viser det sig, at det særligt er motivationsarbejde, som er i fokus. Således har 52 pct. af projektlederne angivet, at de i høj grad udfører motivationsarbejde, mens 35 pct. har angivet, at de i nogen grad udfører motivationsarbejde. Også det brobyggende arbejde, hvor beboeren hjælpes videre til andre aktører eller andre aktiviteter, har relativt stort fokus. Her er det dog kun 29 pct. af projektlederne, der angiver, at det er en tilgang, der i høj grad anvendes i deres beskæftigelses- og uddannelsesindsatser, mens hele 52 pct. angiver, at det er en tilgang, der i nogen grad anvendes.

I de caseområder, som Rambøll har besøgt, og som har en beskæftigelses- og uddannelsesindsats, er det kendetegnende, at der i stor udstrækning arbejdes ud fra en anerkendende og helhedsorienteret tilgang. Der er dog en variation i typer af tilgange og aktiviteter, som er relateret til målgruppens karakteristika. Der er de brede vejledninger, som har den brede beboergruppe som målgruppe, og så er der aktiviteter, hvor det er beboere med en bredere vifte af udfordringer, som er målgruppen. I de sidstnævnte aktiviteter arbejdes der i højere grad helhedsorienteret og anerkendende. I nogle af caseområderne er det oplevelsen, at man i de boligsociale aktiviteter har mulighed for at have en tættere vejledning og håndholdt indsats, hvor der arbejdes med beboerens moti-

vation, end man har i de kommunale jobcentre. I andre udgivelser om de boligsociale beskæftigelsesindsatser berettes det ligeledes, at nøgleord her er anerkendende tilgange, motivationsarbejde og et helhedsorienteret perspektiv, ligesom der også identificeres forskelle mellem kommunale og boligsociale beskæftigelsesindsatser (Sigurd m.fl., 2011; Aner m.fl., 2011).

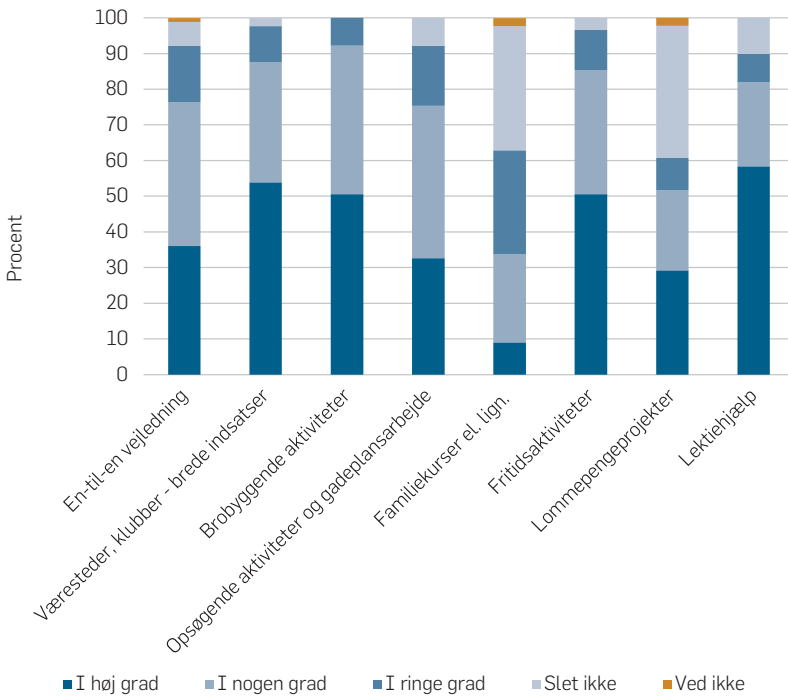
INDSATSOMRÅDET BØRN, UNGE OG FAMILIE

Indsatsområdet børn, unge og familie er et meget bredt indsatsområde, som i realiteten i højere grad er målgruppedefineret end tematisk defineret. Vi har derfor spurgt om, hvilke temaer der arbejdes med inden for indsatsområdet. I langt de fleste tilfælde er det fritidslivet og den sociale adfærd, der arbejdes med i helhedsplanernes indsatser målrettet børn og unge. Krydses temaer med målgrupper, fremgår det, at der ikke er den helt store variation. Generelt for alle delmålgrupper under indsatsområdet, er der fokus på fritidsliv og social adfærd. Målgruppen ”udsatte familier” adskiller sig dog lidt, idet der er et lidt større fokus på at støtte forældrene.

En stor del af projektlederne angiver, at der inden for indsatsområdet børn, unge og familie igangsættes brede aktiviteter såsom væresteder/klub, lektiehjælp og andre fritidsaktiviteter. Således har mellem 82 og 88 pct. af projektlederne angivet, at man i nogen eller høj grad har igangsat fritidsaktiviteter, klubber/væresteder og lektiehjælp. De brobyggende aktiviteter, hvor børn og unge hjælpes videre til en anden aktivitet eller aktør, er også en aktivitet, der er sat i gang i mange områder. Således angiver 93 pct. af projektlederne, at der udføres brobyggende aktiviteter i deres indsatser over for ”børn, unge og familie”. I lidt mindre grad gennemføres en-til-en-vejledning og i noget mindre grad opsøgende arbejde, familiekurser og lommepegeprojekter.

FIGUR 3.3

Projektledere i boligområderne fordelt efter, hvilke aktiviteter der er igangsat inden for indsatsområdet børn, unge og familie. Procent.



Kilde: Survey blandt projektledere 2013.

De angivne tilgange og typer af aktiviteter kan i praksis være overlappende. Når vi ser nærmere på caseområderne, får vi da også et indtryk af, at der ofte er flere aktiviteter, der tilsammen skal styrke børnene og de unges liv i boligområdet, ligesom det er relationsarbejde og en helhedsorienteret tilgang, der ofte tages udgangspunkt i. Det er da også et billede, der tegner sig i andre analyser på området. Her peges der blandt andet på, at der i nogle områder arbejdes med fritidsaktiviteter eller klubber for børn og unge for derigennem at kunne lave relationsarbejde (Frederiksen & Madsen, 2013; Madsen m.fl., 2012, Aner m.fl., 2012).

SAMMENHÆNG MELLEM UDFORDRINGER, MÅL OG INDSATS

I de boligsociale helhedsplaner er der en bred palet både af udfordringer, formål, indsatsområder og målgrupper. Man forsøger altså gennem helhedsplansarbejdet at angribe områdernes udfordringer ved at arbejde med flere formål, temaer og målgrupper sideløbende. Dette stemmer overens med den tankegang, der er udgangspunktet for netop helhedsplanstilgangen, hvor det er den brede spektrerede indsats, der er i fokus. Samtidig er der nogle andre interessante pointer, der kan trækkes frem.

For det første er det gennemgående, at børnene i de udsatte boligområder har en særlig opmærksomhed. Som bekendt er boligområderne kendetegnet ved at have en overrepræsentation af børn og unge blandt deres beboere. Dette er ikke i sig selv et problem, men i kombination med manglende fritidsaktiviteter, en underrepræsentation af voksne i beskæftigelse og en overrepræsentation af voksne med et lavt uddannelses- og indkomstniveau, så kan en høj andel af børn betyde, at der er en risiko for, at disse børn ikke får den nødvendige støtte i deres opvækst. Her er der altså rigtig god sammenhæng mellem de udfordringer, som træder frem både i registerdata og i aktørernes vurderinger i 2010, ligesom der er en tråd til både de politisk definerede formål med de boligsociale indsatser om at bryde den negative sociale arv for børn og unge i områderne og til de formål, som er defineret i helhedsplanerne og af aktørerne i områderne. Endelig kan tråden trækkes videre til de valgte indsatsområder og målgrupper, hvor der arbejdes med børn og unge i størstedelen af helhedsplanerne.

Andre temaer, hvor der ikke i lige så høj grad er sammenhæng eller snarere uoverensstemmelse aktørerne imellem, er den generelle trivsel for beboerne og beskæftigelsesgraden i områderne. For de fire aktørgrupper, som er involveret i helhedsplansarbejdet i kommunerne og de enkelte boligområder, er det opfattelsen, at en hovedproblematik i områderne er, at der er for få socialt aktive beboere, og det er da også fælles for de fire grupper, at de ser en forbedring af beboernes trivsel generelt i områderne som et hovedformål med de boligsociale indsatser. Her kan der trækkes en tråd til de igangsatte indsatser, hvor der i 88 pct. af boligområderne er igangsat aktiviteter under indsatsområdet ”det sociale liv”, ligesom beboere generelt er en af de målgrupper, der arbejdes med i de fleste områder. Her er der således en sammenhæng mellem opfattelse af udfordringer, formål og indsatser blandt de aktører, der er tættest på om-

råderne og indsatserne, mens denne tråd ikke i samme grad kan trækkes til de centrale og politisk definerede formål med puljen.

Et tema, der står centralt i de centralt og politisk definerede målsætninger for puljen, er en forbedring af beskæftigelsesgraden blandt beboere i områderne. Der er da også 70 pct. af projektlederne, der angiver, at der er igangsat aktiviteter under indsatsområdet ”beskæftigelse og uddannelse”. Samtidig er en øget beskæftigelsesgrad ikke et formål, der træder stærkt frem blandt aktørernes vurderinger. Denne mindre uoverensstemmelse kan dels hænge sammen med, at de politiske målsætninger er relateret til både de boligsociale indsatser og til huslejestøtten, dels at de fire aktørgrupper ikke har de store forventninger til, at den boligsociale indsats kan rykke ved beskæftigelsen i områderne, hvilket fremgik af surveyen i 2010 (Christensen m.fl., 2010).

EVALUERING AF HELHEDSPLANERNES FORELØBIGE EFFEKTER

I dette kapitel evaluerer vi helhedsplanernes generelle kortsigtede effekt i perioden 2006 til 2009. Virkningsperioden for de evaluerede indsatser spænder dermed mellem 1 og 3 år. 2006-2010-puljens målsætninger er bl.a. at skabe en mere balanceret beboersammensætning, herunder at øge beskæftigelsen blandt boligområdets beboere og at tiltrække ressourcestærke beboere samt at bryde den negative sociale arv for børn og unge.

Vi evaluerer her helhedsplanernes betydning for beboersammensætningen samt ændringer i den socioøkonomiske sammensætning af tilflyttere, dette med reference til deres beskæftigelsessituation, indkomstniveau og uddannelsesniveau. Vi belyser i forlængelse heraf betydningen af huslejestøtte og den mulige effekt af forsøg med udlejningsredskaber og imageforbedrende indsatser. Desuden ser vi på, om helhedsplanerne har haft betydning for børns og unges uddannelseschancer, foranstaltninger og anbringelser, kriminalitet og brug af sundhedssystemet.

Vi tager udgangspunkt i 1) Landsbyggefondens oplysninger over helhedsplanerne, herunder hvilke boligafdelinger der er omfattet af de enkelte helhedsplaner, samt hvornår helhedsplanen er bevilget midler, 2) detaljerede oplysninger om beboere i, tilflyttere til og fraflyttere fra de udvalgte boligområder indhentet fra administrative registre i Danmarks Statistik og 3) projektledernes og forretningsførernes besvarelser af

spørgsmål omhandlende konkrete indsatser og målgrupper i surveyundersøgelsens sidste bølge i foråret 2013.

HOVEDRESULTATER

- Helhedsplanerne har generelt medvirket til en mere balanceret beboersammensætning. Mere konkret er andelen af beboere i beskæftigelse samt den gennemsnitlige husstandsækvivalerede disponible indkomst øget i områder med en aktiv helhedsplan.
- Ændringen i beboersammensætningen skyldes primært ændringer i den socioøkonomiske sammensætning af tilflytterne, da helhedsplanerne har tiltrukket flere ressourcestærke beboere med beskæftigelse som primær indkomstkilde og husstande med en højere gennemsnitlig husstandsækvivaleret disponibel indkomst.
- Huslejestøtte medvirker til at tiltrække flere ressourcestærke beboere, men ikke til de mest udsatte områder, hvor man ligeledes har igangsat sociale indsatser.
- Vi kan ikke afvise, at effekten af helhedsplanerne og huslejestøtten primært er givet af forsøg med udlejningsredskaber, herunder fleksibel udlejning.
- Vi finder endnu ingen effekter af de sociale indsatser, der har børn og unge som målgruppe.

INDSATSER OG UDFALDSMÅL

Helhedsplanerne er kendetegnet ved en helhedsorienteret og bredspektret indsats og har derfor en bred vifte af relevante udfaldsmål. I denne del af evalueringen undersøger vi den samlede effekt af flere tiltag, herunder boligsociale indsatser, som skal øge beboernes trivsel og ressourceniveau og bryde den negative sociale arv, og tiltag, som i højere grad er rettet mod at tiltrække og fastholde ressourcestærke beboere i områderne.

De boligsociale indsatser omfatter i denne optik en bred vifte af temaer, herunder børn, unge og deres familier, beskæftigelse og uddannelse, beboernetværk og generelle beboeraktiviteter samt sundhed og trivsel, og omfatter da også en bred vifte af aktiviteter, jf. kapitel 2.

Indsatser, der primært iværksættes med henblik på at tiltrække ressourcestærke beboere, omfatter imageforbedrende indsatser, forsøg med udlejningsredskaber samt huslejestøtte. De to mest anvendte udlejningsredskaber i den almene boligsektor er fleksibel udlejning og kommunal anvisning (Ellerbæk & Høst, 2012). Forsøg med udlejningsredskaber i forbindelse med etableringen af helhedsplanerne omfatter da også primært disse to udlejningsformer. Forsøg hermed har til hensigt at sikre, at flere ressourcestærke boligsøgende tilbydes en bolig i området. Et formål med aktiviteter under indsatsområdet boligområdets image er at forbedre områdets image i den bredere offentlighed, bl.a. for at sikre at flere boligsøgende skriver sig på venteliste til en bolig og tager imod tilbud om en bolig i området. Midler til huslejestøtte kan realiseres enten i renoveringsprojekter, uden at huslejen sættes (nævneværdigt) op, eller i direkte nedsættelser af huslejen. Begge realiseringer har til hensigt at gøre huslejen mere konkurrencedygtig med boliger af samme standard og kvalitet i boligområdet.

Vi evaluerer her 2006-2010-puljens målsætninger om at skabe en mere balanceret beboersammensætning, herunder at øge beskæftigelsen blandt boligområdets beboere og at tiltrække ressourcestærke beboere samt at bryde den negative sociale arv for børn og unge.

I evalueringen af Landsbyggefondens 2006-2010-puljes betydning for beboersammensætningen og for tilflytternes socioøkonomiske sammensætning anvender vi tre udfaldsmål:

- Beskæftigelse som primær indkomstkilde
- Kompetencegivende uddannelse
- Indkomstniveau.

I evalueringen har vi endvidere set på de kortsigtede effekter af helhedsplanerne for børn og unge i forhold til uddannelseschancer, trivsel og sundhed. Da vi imidlertid ikke finder nogen effekt af helhedsplanerne på disse udfaldsmål, afrapporteres resultaterne ikke.

En anden mulig effekt af helhedsplanerne kan være, at ellers ressourcensvage familier får mulighed for at fraflytte området, idet deres ressourceniveau øges. En sådan målsætning fremgår dog ikke af formålet med Landsbyggefondens 2006-2010-pulje. Vi har undersøgt, om helhedsplanerne har medført en ændring i andelen af ressourcestærke beboere blandt fraflytterne, men finder ingen statistisk sikker betydning af

helhedsplanerne for dette. Resultaterne fra denne analyse bliver ikke kommenteret yderligere i rapporten.

ANALYSEDESIGN OG DATAOPSÆTNING

I dette afsnit skitserer vi kort de anvendte analysedesign samt opsætningen af data til de enkelte analyser.

ANALYSEDESIGN

Vi anvender to beslægtede analysedesign, der inden for metodelitteraturen omtales et differences-in-differences-design (DiD-design) og et difference-in-difference-in-differences-design (DiDiD-design) (Angrist & Krueger, 1999; Imbens & Wooldridge, 2009; Wooldridge, 2002). Den bærende idé bag effektevalueringslitteraturen er, at det er muligt at estimere effekten af en indsats ved at besvare det, man kalder ”det kontrafaktiske spørgsmål”. I evalueringen af helhedsplanerne kan et kontrafaktisk spørgsmål eksempelvis formuleres som: ”Hvordan ville andelen af beboere med beskæftigelse som primær indkomstkilde have udviklet sig, hvis ikke helhedsplanerne var blevet etableret?” I eksemplet udgør andelen af beboere med beskæftigelse udfaldsmålet, og ved at besvare spørgsmålet kan den faktiske effekt af helhedsplanerne estimeres som forskellen mellem den faktiske ændring og den kontrafaktiske ændring.

DiD- og DiDiD-designet tager afsæt i, hvad der kan karakteriseres som et såkaldt ”naturligt eksperiment”. I det naturlige eksperiment anvender man situationer fra hverdagen, hvor en naturlig tilfældig inddeling i henholdsvis en indsats- og kontrolgruppe opstår. Grundet tidspunktet for tildeling af midler fra Landsbyggefonden er boligafdelingerne naturligt inddelt i tre grupper til brug i DiD-designet. De to første omfatter boligafdelinger, der indgår i en helhedsplan oprettet i perioden 2006-2007 eller i perioden 2008-2009 og omtales som henholdsvis indsatsgruppe 1 og indsatsgruppe 2. Den tredje gruppe udgør den såkaldte kontrolgruppe og omfatter boligafdelinger, der indgår i helhedsplaner etableret i 2010 eller senere, eller som modtager huslejestøttemidler i løbet af perioden, men som ikke modtager midler til oprettelsen af en helhedsplan.

DiDiD-modellen tager udgangspunkt i en yderligere naturlig inddeling af boligafdelingerne. Vi anvender fx DiDiD-modellen i forbin-

delse med analysen af huslejestøttens betydning for den socioøkonomiske sammensætning af tilflytterne. Her inddeles boligafdelingerne yderligere i en kontrolgruppe og to indsatsgrupper i relation til, hvornår de har modtaget huslejestøtte. Kontrolgruppen er for den del af analysen de boligafdelinger, der i perioden 2006-2009 hverken indgår i en helhedsplan eller modtager huslejestøttemidler.

I DiD- og i DiDiD-designet anvender man målinger af udfaldsmålet både før og efter indsatsen. Ved at sammenligne udviklingen i indsatsgrupperne med udviklingen i kontrolgruppen er det nemlig muligt at kontrollere for andre forhold, der kunne være årsag til forskellen i udfaldsmålet efter indsatsen. I analyserne tager vi udgangspunkt i målinger for årene 2005, 2007 og 2009. Målingen for året 2005 udgør altså før-målingen. De øvrige år, der udgør efter-målingen, er udvalgt, idet vi dermed sikrer os, at indsatserne har haft en virkningsperiode på omkring et år eller mere. For en nærmere beskrivelse af de anvendte modeller henviser vi til bilag 1.

Effektevalueringen analyserer effekten af helhedsplanerne i gennemsnit for de berørte områder. Det betyder at vi i effektanalysen ikke kan skelne mellem forskellige kontekster og typer af udsathed i de enkelte berørte områder.² Det er boligområdet (eller boligafdelingen), der er analyseenheden i effektevalueringen. Det betyder, at eventuelle effekter af helhedsplanen for den enkelte ikke belyses i kapitlet.³

DATAOPSÆTNING

I analysen tager vi udgangspunkt i de boligområder, som indgår i en helhedsplan etableret på baggrund af midler tildelt gennem Landsbyggefondens 2006-2010-pulje. Enkelte boligafdelinger indgår imidlertid i forskellige konstellationer igennem perioden, hvilket ikke kan rummes inden for rammerne af det valgte analysedesign, som er identificeret på baggrund af journalnumre i Landsbyggefondens registre. Vi har derfor på baggrund af en vurdering af tidspunktet for tildelingen og omfanget af midler inddelt boligafdelingerne i konstellationer, der ikke varierer over tid. Enkelte boligafdelinger er derfor registreret med egen helhedsplan, idet de har egen helhedsplan i begyndelsen af perioden, til trods for at de i udgangen af perioden indgår i en helhedsplan med flere boligafdelinger.

2. Se Larsen (2009) for en typologisering af udsatte boligområder.

3. Analyserne baserer sig på individdata, men vi aggregerer analyserne på områdeniveau. For en analyse af forskelle mellem individeffekter og områdeeffekter, se Andersen (2008).

Tilsvarende har vi samlet enkelte boligafdelinger i den samme helhedsplan, til trods for at de i enkelte år er registreret med eget journalnummer. De i alt 521 boligafdelinger er i effektevalueringen dermed omfattet af i alt 148 helhedsplaner. Desuden lader vi 24 boligafdelinger, der ikke på noget tidspunkt er del af en helhedsplan, men som modtager huslejestøtte i perioden 2006-2010, indgå med eget journalnummer. Samlet set indgår der således 545 boligafdelinger omfattet af 172 helhedsplaner.

For analyserne af den generelle effekt på beboersammensætningen og på den socioøkonomiske sammensætning af tilflytterne omfatter data beboere, som er registreret med adresse i de pågældende boligområder ved udgangen af årene 2005, 2007 og 2009. I analyserne af helhedsplanernes generelle effekt på indsatsområdet ”børn, unge og familie” tager vi imidlertid udgangspunkt i beboere, der er registreret med bopæl i boligområderne i begyndelsen af årene 2005, 2007 og 2009.⁴

I analyserne af helhedsplanernes betydning for beboersammensætningen samt for børn og unges uddannelseschancer, trivsel og sundhed tillader vi, at beboerne flytter ud, og nye beboere flytter ind og dermed, at data ikke omfatter de samme individer hvert år. Data antager med andre ord på individniveau form af gentagne tværsnitsdata og på boligafdelingsniveau en panelstruktur. Det er altså de samme boligafdelinger, der indgår i alle tre år, men med forskellige individer. Majoriteten af individerne er selvsagt de samme fra år til år, men omkring 20 pct. skifter adresse fra 2005 til 2007 og yderligere 20 pct. fra 2007 til 2009. For analyserne af helhedsplanernes betydning for den socioøkonomiske sammensætning af tilflytterne er der også tale om gentagne tværsnitsdata, da man kun flytter ind i en boligafdeling én gang i løbet af et år.⁵

Ved kobling til registerdata udgår 24 boligafdelinger, da de ikke genfindes i registerdata alle årene. Det berører i alt 12 helhedsplaner, hvoraf 5 helt udgår. Samtlige af de boligafdelinger, der udgår af analysen, indgår i en af indsatsgrupperne. Yderligere har vi for hver analyse afgrænset data således, at de omfatter afdelinger med minimum 20 beboere og/eller tilflyttere med de relevante karakteristika hvert år, og for hvilke vi kender deres udfaldsmål. Det har vi gjort for dermed at sikre, at beboersammensætningen beregnes på et tilstrækkeligt grundlag. Dermed udgår yderligere et antal boligafdelinger og helhedsplaner givet målgruppen.

4. Tilsvarende gør sig gældende for analysen af den socioøkonomiske sammensætning af fraflytterne.

5. Tilsvarende gør sig gældende for analysen af den socioøkonomiske sammensætning af fraflytterne.

INDSATS- OG KONTROLGRUPPERNES FYSISKE OG SOCIALE KARAKTERISTIKA I 2005

DiD- og DiDiD-designets grundlæggende antagelse er, at man ud fra en gennemsnitsbetragtning kan anskue boligafdelingerne i kontrolgruppen som sammenlignelige med boligafdelingerne i indsatsgrupperne, og at den gennemsnitlige ændring i udfaldsmålet over tid for kontrolgruppen kan betragtes som mål for den kontrafaktiske ændring i udfaldsmålet for indsatsgrupperne. Vi antager altså, at den gennemsnitlige udvikling i boligafdelingerne i kontrolgruppen er den samme, som boligafdelingerne i indsatsgrupperne ville have gennemgået, hvis ikke helhedsplanerne var blevet etableret. Antagelsen kan ikke direkte testes, men må underbygges af tilfældigheden i, hvornår områderne tildeles puljemidler, og den kan desuden sandsynliggøres gennem en række robusthedstest.

Vi ser her på, om boligafdelingerne i kontrol- og indsatsgrupperne fordeler sig ens over en række fysiske og socioøkonomiske forhold, herunder geografisk placering, andelen af boliger opført i perioden 1955-1975, andelen af et- eller toværelseslejligheder, om boligafdelingen ved begyndelsen af året 2005 har mindst én bolig, der har stået tom i mere end tre måneder og slutteligt boligafdelingernes gennemsnitlige grad af udsathed målt på baggrund af en række socioøkonomiske karakteristika.

Som det fremgår af tabel 4.1, ligger henholdsvis 42 og 46 pct. af boligafdelingerne i indsatsgruppe 1 og 2 i København eller omegn. Det gør sig kun gældende for omkring 13 pct. af boligafdelingerne i kontrolgruppen. Denne forskel er statistisk signifikant. Da der er flere forskelle mellem det lokale bolig- og arbejdsmarked i København og omegn på den ene side og i resten af landet på den anden, kan forskellen i boligafdelingernes fordeling herover være af betydning for evalueringens konklusioner. Dette er måske især relevant i højkonjunktursens slutfase og den økonomiske krises første år, der netop udgør analyseperioden for denne del af evalueringen, idet tidspunktet for, hvornår og hvor den økonomiske krise først aftegner sig i bolig- og arbejdsmarkedet, er forskellig for de forskellige geografiske områder. Vi har ligeledes undersøgt, om mere end halvdelen af boligerne i de enkelte boligafdelinger er opført i perioden 1955-1975, da disse boliger oftere er af dårligere kvalitet end den øvrige boligmasse. Som det fremgår af tabel 4.1, gør det sig gældende for 64 pct. af boligafdelingerne i kontrolgruppen, 58 pct. i indsatsgruppe 1 og blot 39 pct. i indsatsgruppe 2. Forskellen mellem indsats-

gruppe 2 og de to andre grupper er statistisk signifikant. Det er altså boligafdelingerne i indsatsgruppe 2, der skiller sig ud.

TABEL 4.1

Andelen af boligafdelinger med udvalgte fysiske karakteristika og det gennemsnitlige niveau for udvalgte fysiske og sociale karakteristika, særskilt for kontrolgruppen og de to indsatsgrupper. Procent.

	Kontrolgruppe	Indsatsgruppe 1	Indsatsgruppe 2
Fysiske forhold			
Placeret i Københavns Kommune eller omegn ¹	13	42 ***	46 ***
Boliger opført 1955-1975 udgør 50 pct. eller mere ¹	64	58	39 ***
Mindst én bolig ledig i mere end tre måneder ¹	8	5	2 **
Andelen af boliger med et eller to værelser ²	25	20	31 **
Sociale forhold			
Udsathedegrad ³			
Beregningsgrundlag			

Anm.: Stjerner (*) angiver, om forskellen mellem kontrolgruppen og henholdsvis indsatsgruppe 1 og indsatsgruppe 2 er statistisk signifikant på signifikansniveau: *0,1; ** 0,05 og *** 0,01. Der er anvendt forskellige test afhængig af variabelens karakter. Således angiver: 1: Signifikans er udført ved Fischer's Exact Test. 2: Signifikans er udført ved Wilcoxon Rank-sum Test. 3: Signifikans er udført ved t-test med ens varians.

Kilde: Landsbyggefonden, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tilsvarende gør sig gældende i forhold til andelen af boliger med et eller to værelser i boligafdelingerne. Andelen af et- og toværelsesboliger er med andre ord med statistisk sikkerhed højere i boligafdelinger i indsatsgruppe 2 end i de andre grupper.

Også i forhold til om boligafdelingerne har haft en eller flere boliger stående tomme i en periode på tre måneder eller længere (indberettet første februar 2005), skiller boligafdelingerne i indsatsgruppe 2 sig ud med statistisk sikkerhed. Dette er således tilfældet for 8 pct. af boligafdelingerne i kontrolgruppen, for 5 pct. i indsatsgruppe 1 og for kun 2 pct. i indsatsgruppe 2.

Slutteligt har vi undersøgt, om boligafdelingerne i kontrolgruppen og i indsatsgrupperne fordeler sig forskelligt på et samlet mål for udsathedet for beboere i den erhvervsaktive alder. Som det fremgår af tabel 4.1, er boligafdelinger i indsatsgruppe 1 udsatte med en gennemsnitlig score på 1,9 point og er dermed med statistisk sikkerhed mere udsatte end boligafdelinger i de to andre grupper, begge med en gennemsnitlig score på 1,5 point. For nærmere beskrivelse af beregningen af udsathedsmålet se bilag 1.2.

Ved anvendelse af DiD-modellen kontrollerer vi dog for tids-invariante faktorer som geografisk placering og boligmassens sammensætning, og med DiDiD-modellen foretager vi en følsomhedsanalyse for betydningen af helhedsplanernes geografiske placering. Det er dog ikke muligt at kontrollere for tidsvarierende uobserverbare karakteristika som eksempelvis ændringer i bolig- og arbejdsmarkedet, der om end mere eller mindre tilfældigt i vid udstrækning er korreleret med oprettelsen af helhedsplanerne.

ARBEJDSMARKEDSTILKNYTNING OG INDKOMSTNIVEAU

I nedenstående analyse præsenterer vi resultaterne fra analysen af helhedsplanernes samlede effekt for beboersammensætningen i boligafdelingerne. I analysen anvender vi et DiD-design med boligafdelingerne som analyseenhed. Den samlede effekt omfatter både ændringer i ressourceniveauet for beboere, der bor i boligområdet igennem hele perioden, ændringer i ressourceniveauet for til- og fraflyttere samt eventuelle nabolagseffekter. Det betyder også, at denne del af evalueringen både omfatter de sociale indsatser for beboerne i områderne og indsatser, som har til hensigt at fastholde eller øge tilflytningen af ressourcestærke beboere, herunder imageforbedrende indsatser og forsøg med udlejningsredskaber.

ANDELEN AF BEBOERE I BESKÆFTIGELSE

Som det fremgår af tabel 4.2 er andelen af beboere med beskæftigelse som primær indkomstkilde i løbet af året med statistisk sikkerhed øget i de boligafdelinger, der er del af en helhedsplan med i gennemsnit 0,8 procentpoint for alle beboere og 1,4 procentpoint for beboere i den erhvervsaktive alder.

TABEL 4.2

Betydningen af helhedsplaner for andelen af beboere med beskæftigelse som primær indkomstkilde. 2005-2009. Procent.

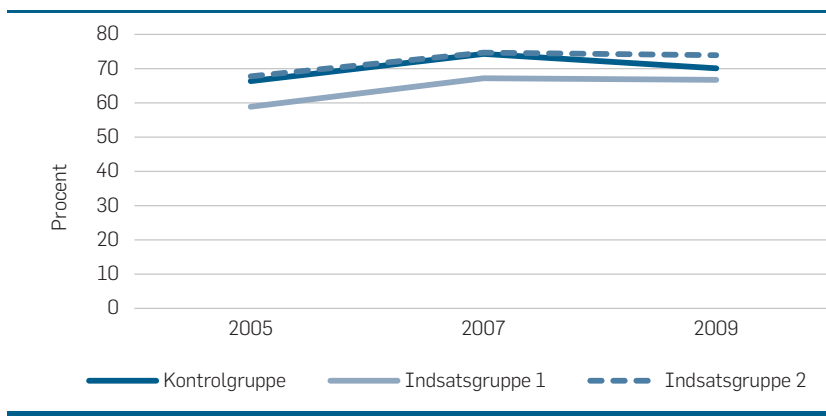
	Alle beboere	Beboere i den erhvervsaktive alder
År 2007	3,23 *** (0,3)	7,03 *** (0,5)
År 2009	1,74 *** (0,4)	5,49 *** (0,7)
Indsatsgruppe 1 i år 2005	-2,63 ** (1,3)	-6,94 (2,1) ***
Indsatsgruppe 2 i år 2005	1,83 (1,9)	1,37 (2,4)
Betydningen af helhedsplaner	0,79 ** (0,3)	1,42 ** (1,4)
Antal boligafdelinger	518	482
Antal helhedsplaner	166	162
Justeret R ²	0,06	0,16

Anm.: Signifikansniveau: *0,1; ** 0,05 og *** 0,01. Robuste standardfejl er angivet i parentes, henholdsvis for alle beboere og for beboere i den erhvervsaktive alder. Standardfejlene er korrigeret ved hjælp af clustering på helhedsplansniveau.

Kilde: Landsbyggefonden, Danmarks Statistik og egne beregninger.

FIGUR 4.1

Den gennemsnitlige andel af beboere i den erhvervsaktive alder med beskæftigelse som primær indkomstkilde, særskilt for boligafdelinger i kontrolgruppen og i indsatsgruppe 1 og 2. 2005-2009. Procent.



Kilde: Landsbyggefonden, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Som det videre fremgår, er den gennemsnitlige andel af beboere i beskæftigelse i 2005 lavere i indsatsgruppe 1 end i boligafdelingerne i kontrolgruppen. Til gengæld er den gennemsnitlige andel i indsatsgruppe 2

ikke statistisk signifikant fra boligafdelinger i kontrolgruppen. Andelen af beboere med beskæftigelse som primær indkomstkilde, både i områder med og uden en helhedsplan, er øget fra 2005 til 2007 med mellem 3 og 7 procentpoint og herefter faldet frem mod 2009, så andelen af beboere med beskæftigelse som primær indkomstkilde ligger mellem 1,7 og 5,5 procentpoint højere end i 2005. Denne udvikling kan således i vid udstrækning tilskrives ændringer i konjunkturerne. I figur 4.1 er det gennemsnitlige niveau og den gennemsnitlige udvikling for perioden 2005 til 2009 illustreret for beboere i den erhvervsaktive alder.

BEBOERNES INDKOMSTNIVEAU

Vi har videre estimeret helhedsplanernes betydning for det gennemsnitlige indkomstniveau målt i kroner. Som det fremgår af tabel 4.3, finder vi ingen statistisk sikker betydning af helhedsplanerne for det gennemsnitlige indkomstniveau, når vi betragter alle beboere. Imidlertid har vi ligeledes estimeret betydningen af helhedsplanerne for den husstandsækvivalerede årlige disponible indkomst. Vi tager dermed højde for antallet af børn, unge og voksne i de enkelte husstande og finder med statistisk sikkerhed, at den gennemsnitlige årlige disponible husstandsindkomst er øget med omkring 810 kr. i 2009-priser.

Det fremgår videre af tabel 4.3, at indkomstniveauet generelt er steget igennem hele perioden. Ligeledes fremgår det, at indkomstniveauet i boligafdelinger i indsatsgruppe 1 i gennemsnit er lavere end i kontrolgruppen, og at indkomstniveauet i indsatsgruppe 2 generelt er højere end i kontrolgruppen. Niveauforskellen og udviklingen i den gennemsnitlige disponible indkomst for boligafdelinger i de tre kategorier følger således i vid udstrækning udviklingen i andelen af beboere med beskæftigelse som primær indkomstkilde. I figur 4.2 er niveauet og udviklingen i det gennemsnitlige husstandsækvivalerede indkomstniveau særskilt for boligafdelinger i kontrolgruppen og i de to indsatsgrupper i perioden 2005 til 2009 illustreret.

TABEL 4.3

Betydningen af helhedsplaner for beboernes gennemsnitlige disponible indkomst i perioden. 2005-2009. Kroner i 2009-priser.

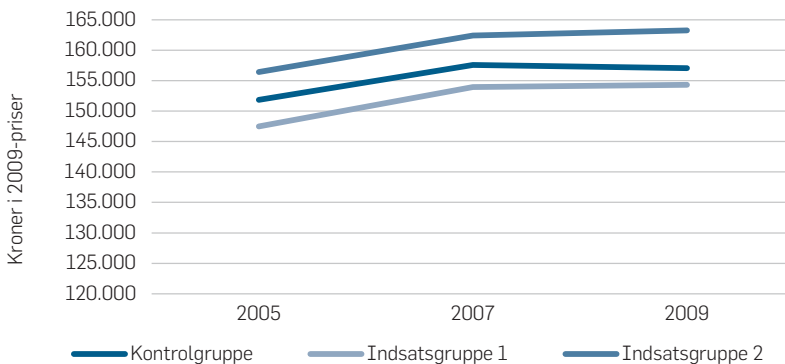
	Alle beboere	Husstande
År 2007	3.420 *** (352)	5.799 *** (375)
År 2009	3.519 *** (492)	5.925 *** (489)
Indsatsgruppe 1 i år 2005	-5.548 *** (1.740)	-4.119 * (2.215)
Indsatsgruppe 2 i år 2005	4.958 ** (2.498)	4.930 * (2.957)
Betydningen af helhedsplaner	285 (450)	809 * (431)
Antal boligafdelinger	518	510
Antal helhedsplaner	166	166
Justeret R ²	0,127	0,115

Anm.: Signifikansniveau: * 0,1; ** 0,05 og *** 0,01. Standardfejlene er korrigeret ved hjælp af clustering på helhedsplansniveau.

Kilde: Landsbyggefonden, Danmarks Statistik og egne beregninger.

FIGUR 4.2

Det gennemsnitlige husstandsækvivalerede indkomstniveau, særskilt for boligafdelinger i kontrolgruppen og i indsatsgruppe 1 og 2. 2005-2009. Kroner i 2009-priser.



Kilde: Landsbyggefonden, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Vi finder ved anvendelse af et tilsvarende design ingen statistisk sikker effekt af helhedsplanerne i forhold til andelen af beboere med en kompetencegivende uddannelse. Resultaterne afrapporteres derfor ikke her.

FØLSOMHEDSANALYSE

Som det fremgår af tabel 4.1, er en større andel af boligafdelingerne i indsatsgruppe 1 og 2 placeret i København eller omegn end den tilsvarende andel af boligafdelingerne i kontrolgruppen. Forskellen heri kan være en mulig forklaring bag helhedsplanernes estimerede betydning for beskæftigelses- og indkomstniveauet i boligafdelingerne. Vi har søgt at kontrollere for dette ved anvendelse af et DiDiD-design med yderligere en indikatorvariabel for, om boligafdelingerne er placeret inden for Københavns Kommune og omegn eller ej. Ved kontrol herfor finder vi ingen statistisk sikker effekt af helhedsplanerne for hverken beskæftigelses-, indkomst-, eller uddannelsesniveauet. Imidlertid er det heller ikke entydigt, at helhedsplanernes geografiske placering driver den estimerede effekt af helhedsplanerne.

Vi finder således ingen statistisk sikker forskel mellem boligafdelinger henholdsvis i København og omegn og i den øvrige del af landet i forhold til ændringen i beskæftigelsesniveauet igennem perioden, som samtidig kan være den drivende faktor bag den estimerede effekt af helhedsplanerne i tabel 4.2.

I forhold til indkomstniveauet finder vi dog med statistisk sikkerhed, at man i boligafdelinger i København og omegn generelt har oplevet en større stigning i det husstandsækvivalerede indkomstniveau igennem perioden end i boligafdelinger i den øvrige del af landet. Resultatet kan dermed være en del af forklaringen på den estimerede effekt af helhedsplanerne.

Resultaterne af følsomhedsanalysen kan således delvist tyde på, at den specifikke udvikling i København og omegn er den drivende faktor bag den estimerede effekt af helhedsplanerne. Det skal dog fremhæves, at analysen er forbundet med stor usikkerhed, idet en meget lille andel af boligafdelingerne i kontrolgruppen er placeret i Københavns Kommune og omegn. Der er med andre ord for stort sammenfald mellem, om de enkelte boligafdelinger er omfattet af en helhedsplan, og om de er placeret i København, til at vi kan adskille betydningen heraf.

ÆNDRING I BEBOERSAMMENSÆTNING

En del af helhedsplanernes generelle samlede betydning for beboersammensætningen i boligafdelingerne er, som angivet, helhedsplanernes betydning for andelen af ressourcestærke tilflyttere.

I nedenstående analyse estimerer vi ved anvendelse af et DiD-design, helhedsplanernes samlede effekt for den socioøkonomiske sammensætning af de beboere, der er flyttet ind i boligafdelingerne i løbet af det pågældende år. Igen er boligafdelingerne analyseenheden. Den samlede effekt omfatter både effekter af de sociale indsatser, der indirekte kan øge tilstrømningen af ressourcestærke tilflyttere samt de direkte effekter af forsøg med udlejningsredskaber og imageforbedrende indsatser, der er indført med henblik på at tiltrække ressourcestærke beboere.

Som det fremgår af tabel 4.4 og tabel 4.5, er andelen af tilflytterne med beskæftigelse som primær indkomstkilde samt den gennemsnitlige husstandsækvivalerede indkomst øget i de boligafdelinger, der indgår i en helhedsplan. Vi har ligeledes gennemført analysen for det gennemsnitlige husstandsækvivalerede indkomstniveau beregnet på baggrund af husstande, hvor samtlige beboere er flyttet ind i løbet af det pågældende kalenderår. Vi finder her et enslydende resultat, der derfor ikke afrapporteres her. For andelen af tilflyttere med en kompetencegivende uddannelse finder vi ingen betydning af helhedsplanerne.

TABEL 4.4

Betydningen af helhedsplaner for andelen af tilflyttere med beskæftigelse som primær indkomstkilde. 2005-2009. Procent.

	Alle tilflyttere	Tilflyttere i den erhvervsaktive alder
Betydningen af helhedsplaner	1,43 (0,9)	2,91 ** (1,4)
Antal boligafdelinger	308	212
Antal helhedsplaner	110	99
Justeret R ²	0,08	0,15

Anm.: Signifikansniveau: * 0,1; ** 0,05 og *** 0,01. Standardfejlene er korrigeret ved hjælp af clustering på helhedsplansniveau.

Kilde: Landsbyggefonden, Danmarks Statistik og egne beregninger.

TABEL 4.5

Betydningen af helhedsplaner for tilflytternes gennemsnitlige disponible indkomst. 2005-2009. Kroner i 2009-priser.

	Alle tilflyttere	Husstande med min. én tilflytter
Betydningen af helhedsplaner	714 (1.433)	2.886*** (1.049)
Antal boligafdelinger	308	275
Antal helhedsplaner	110	108
Justeret R ²	0,08	0,14

Anm.: Signifikansniveau: * 0,1; ** 0,05 og *** 0,01. Robuste standardfejl er angivet i parentes. Standardfejlene er korrigeret ved hjælp af clustering på helhedsplansniveau.

Kilde: Landsbyggefonden, Danmarks Statistik og egne beregninger.

FØLSOMHEDSANALYSE

Vi har som i analysen af helhedsplanernes samlede betydning for beboersammensætningen ligeledes kontrolleret for boligafdelingernes geografiske placering ved anvendelse af et DiDiD-design og finder ingen statistisk sikker effekt af helhedsplanerne for hverken beskæftigelses-, indkomst- eller uddannelsesniveaut blandt tilflytterne. Imidlertid finder vi ej heller en statistisk sikker forskel mellem boligafdelinger henholdsvis i København og omegn og i den øvrige del af landet i forhold til ændringen i beskæftigelses-, indkomst- og uddannelsesniveaut igennem perioden (resultaterne afrapporteres ikke her). Det er derfor ikke sikkert, at helhedsplanernes estimerede effekter er givet af den geografiske skævhed mellem kontrolgruppen og indsatsgrupperne. Det skal igen fremhæves, at denne delanalyse er forbundet med stor usikkerhed, idet en meget lille andel af boligafdelingerne i kontrolgruppen er placeret i Københavns Kommune og omegn. Desuden er der i denne analyse væsentligt færre observationer, idet boligafdelinger med færre end 20 tilflyttere i et af de tre år udgår. Dermed er styrken i analysen ringere end i analysen af beboersammensætningen, hvilket kan være årsag til, at vi ikke finder signifikante resultater.

ÆNDRING I TILFLYTTERNES SOCIOØKONOMISKE SAMMENSÆTNING

Ovenstående resultatet for ændringen i tilflytternes socioøkonomiske sammensætning er i vid udstrækning sammenfaldende med resultatet for helhedsplanernes generelle betydning for beboersammensætning. En mulig tolkning er altså, at ændringen i beboersammensætningen generelt

skyldes ændringen i den socioøkonomiske komposition af tilflytterne.⁶ Som indikation af, om det er tilfældet, har vi estimeret helhedsplanernes betydning for beboersammensætningen i boligafdelingerne kontrolleret for betydningen af tilflytternes socioøkonomiske baggrund ved anvendelse af et DiD-design. I denne delanalyse udgør individerne analyseenheden. Vi kontrollerer her yderligere for boligafdelings-specifikke fixed-effects.

Af tabel 4.6 fremgår det, at det med statistisk sikkerhed er mere sandsynligt, at beboere i boligafdelinger, der er del af en aktiv helhedsplan, har beskæftigelse som primær indkomstkilde med i gennemsnit 0,44 procentpoint for alle beboere og med 0,89 procentpoint for beboere i den erhvervsaktive alder.

TABEL 4.6

Forskellen i sandsynligheden for at have beskæftigelse som primær indkomstkilde mellem beboere i en boligafdeling med en aktiv helhedsplan og beboere i boligafdelinger uden en aktiv helhedsplan med og uden kontrol for tilflyttere. 2005-2009. Procent.

		Alle beboere	Beboere i den erhvervsaktive alder	
Beboere i aktive helhedsplaner	0,44 *	0,18	0,89 **	0,59
	(0,2)	(0,2)	0,42	(0,4)
Tilflyttere		8,60 ***		-2,52 ***
		(0,5)		(0,6)
Tilflyttere i aktive helhedsplaner		2,20 ***		2,11 **
		(0,7)		(0,9)
Antal observationer	768.546	768.546	303.515	303.515
Antal boligafdelinger	518	518	482	482
Antal helhedsplaner	166	166	162	162
Justeret R ²	0,001	0,006	0,006	0,006

Anm.: Signifikansniveau: * 0,1; ** 0,05 og *** 0,01. Robuste standardfejl er angivet i parentes og korrigeret ved hjælp af clustering på helhedsplansniveau. Samtlige modeller er kontrolleret for boligafdelings-fixed-effects.

Kilde: Landsbyggefonden, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det er i vid udstrækning i overensstemmelse med resultatet i tabel 4.2. Kontrollerer vi for, om den pågældende beboer er flyttet til boligområdet inden for det pågældende kalenderår, finder vi ingen statistisk sikker forskel mellem beboere i boligafdelinger med aktive helhedsplaner og beboere i øvrigt. Når vi betragter alle beboere, er det omvendt 9 procentpoint mere sandsynligt, at en beboer, der er flyttet til boligafdelingen inden for

6. Det er dog værd at bemærke, at analyseudvalget her kun udgør en mindre del af analyseudvalget, idet ikke alle boligafdelinger har 20 eller flere tilflyttere hvert år.

det sidste år, har beskæftigelse som primær indkomstkilde og yderligere 2,2 procentpoint, hvis vedkommende er flyttet ind i en boligafdeling med en aktiv helhedsplan. Betragter vi beboere i den erhvervsaktive alder finder vi, at det med statistisk sikkerhed er 2,5 procentpoint mindre sandsynligt, at en beboer, der er flyttet til boligafdelingen inden for det sidste år, har beskæftigelse som primær indkomstkilde, men at dette ikke gør sig gældende for tilflyttere til boligafdelinger med aktive helhedsplaner.

Betragter vi beboernes gennemsnitlige disponible indkomst, finder vi samme mønster. Af tabel 4.7 fremgår det, at den gennemsnitlige disponible husstandsækvivalerede indkomst er højere for husstande i en boligafdeling med en aktiv helhedsplan. Det er i vid udstrækning i overensstemmelse med resultatet i tabel 4.3. Kontrollerer vi for, om husstanden har minimum én beboer, der er flyttet til boligområdet inden for det pågældende kalenderår, finder vi ingen statistisk sikker forskel mellem husstande i en aktiv helhedsplan og husstande i øvrigt. Det fremgår videre, at husstande med minimum en tilflytter generelt har en mindre disponibel indkomst, men at dette ikke i samme omfang er tilfældet for husstande i en boligafdeling med en aktiv helhedsplan.

TABEL 4.7

Forskellen i den gennemsnitlige disponible indkomst og den gennemsnitlige husstandsækvivalerede disponible indkomst mellem beboere og husstande i en boligafdeling med en aktiv helhedsplan og beboere og husstande i boligafdelinger uden en aktiv helhedsplan med og uden kontrol for tilflyttere. 2005-2009. Kroner i 2009-priser.

	Alle beboere		Husstande
Beboere i aktive helhedsplaner	343 (323)	69 (347)	884*** (311)
Tilflyttere		-11.083*** (664)	-4.404*** (468)
Tilflyttere i aktive helhedsplaner		2.187*** (791)	2.614*** (690)
Antal observationer	649.371	649.371	353.737
Antal boligafdelinger	518	518	510
Antal helhedsplaner	166	166	166
Justeret R ²	0,0004	0,0024	

Anm.: Signifikansniveau: * 0,1; ** 0,05 og *** 0,01. Robuste standardfejl er angivet i parentes og korrigeret ved hjælp af clustering på helhedsplansniveau.

Kilde: Landsbyggefonden, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Overordnet indikerer resultaterne i tabel 4.6, at det er ændringen i andelen af ressourcestærke tilflyttere, der i vid udstrækning driver den generelle ændring i andelen af ressourcestærke beboere i boligområderne med en helhedsplan.⁷

HUSLEJESTØTTEN VIRKER – MEN IKKE I DE MEST UDSATTE OMRÅDER

Midler til huslejestøtte kan realiseres enten i renoveringsprojekter uden signifikante huslejestigninger eller i direkte nedsættelser af huslejen. Begge realiseringer har til hensigt at gøre huslejen mere konkurrencedygtig med boliger af samme standard og kvalitet i boligområdet. Vi skelner ikke her mellem huslejestøtte, der realiseres i renoveringsprojekter og huslejestøtte til nedsættelse af huslejen, men ser blot på, om boligafdelingen har modtaget huslejestøtte, samt hvornår det er sket. Det forventes, at huslejestøtte – uanset om den realiseres i renoveringsprojekter eller i nedsættelse af huslejen – især vil have betydning for relativt ressourcestærke husstandes nettohusleje. Da boligydelse og boligsikring allerede bidrager til et lavere huslejeniveau for relativt ressourcetsvage husstande og frafalder, hvis huslejen sættes ned gennem huslejestøtte, vil relativt ressourcetsvage husstande ikke opleve en nævneværdig ændring i deres nettohusleje. De kan tilmed opleve en mindre huslejestigning, hvis huslejen gennem nedsættelsen falder inden for bagatelgrænsen for, hvornår boligsikring eller boligydelsen tilbydes. Dog må det forventes, at realiseringen af renoveringsprojekter også har betydning for relativt ressourcetsvage.

Vi finder, at huslejestøtte generelt har en positiv betydning for andelen af ressourcestærke tilflyttere, men at huslejestøtten ikke har nævneværdig betydning i områder, hvor man ligeledes har iværksat sociale indsatser i forbindelse med en helhedsplan. Dette forhold kan skyldes, at både de sociale og de fysiske problemer i disse områder er af et sådant omfang, at hverken de sociale indsatser eller huslejestøtten på kort sigt har betydning for andelen af ressourcestærke tilflyttere.

7. Vi har gennemført en tilsvarende analyse af helhedsplanernes betydning for andelen af beboere med en kompetencegivende uddannelse. Vi finder ingen statistisk sikker betydning af helhedsplanerne, og resultaterne afrapporteres derfor ikke her.

TABEL 4.8

Boligafdelinger fordelt efter modtagelse af huslejestøtte 2006-2009, særskilt for kontrolgruppe, indsatsgruppe 1 og indsatsgruppe 2. Procent.

Huslejestøtte	Helhedsplaner		
	Kontrolgruppe	Indsatsgruppe 1	Indsatsgruppe 2
Modtager ikke huslejestøtte i perioden 2006-2009	77	83	89
Modtager huslejestøtte i 2006	7	11	2
Modtager huslejestøtte i 2008	16	6	9
I alt	100	100	100
Beregningsgrundlag	83	272	166

Kilde: Landsbyggefonden, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Som det fremgår af tabel 4.8 har mellem 23 pct. og 11 pct. af boligafdelingerne, fordelt over kontrolgruppen og indsatsgrupperne, modtaget huslejestøtte. Som det videre fremgår, har en del af de boligafdelinger, der er tilknyttet en helhedsplan oprettet i 2006/07, først modtaget huslejestøtte i anden runde af uddelingen af midler. Samlet set har 16 pct. af boligafdelingerne modtaget huslejestøtte.

De boligafdelinger, der både er omfattet af en helhedsplan, og som modtager huslejestøtte, adskiller sig væsentligt fra de øvrige boligafdelinger i forhold til beboernes socioøkonomiske sammensætning. Vi tager her udgangspunkt i udsathedsindekset, jf. bilag 1.2 og finder, at de pågældende boligafdelinger med en gennemsnitlig score på 1,95 på udsathedsindekset med statistisk sikkerhed kan karakteriseres som mere udsatte end de boligafdelinger, der blot indgår i en helhedsplan med en gennemsnitlig score på 1,72. De boligafdelinger, der udelukkende modtager huslejestøtte, og som ikke på noget tidspunkt er omfattet af en helhedsplan, scorer generelt lavere end samtlige af de øvrige boligafdelinger, der på et eller andet tidspunkt er omfattet af en helhedsplan.

Vi anvender her et DiDiD-design, og estimerer dermed både den specifikke effekt af huslejestøtte for de boligområder, der ikke indgår i en helhedsplan, og den specifikke effekt af huslejestøtte i de områder, der er omfattet af en helhedsplan, samt den samlede effekt af huslejestøtte og helhedsplaner. Det skal her fremhæves, at analyseresultaterne for betydningen af huslejestøtte og helhedsplaner udgør et udvalg heraf, da ikke alle boligafdelinger har mindst 20 tilflyttere hvert år.

TABEL 4.9

Boligafdelingers gennemsnitlige udsathedegrad, særskilt for kontrolgruppen og indsatsgrupper samt for, om de modtager huslejestøtte. Procent.

	Kontrolgruppe		Indsatsgruppe	
	Uden huslejestøtte	Med huslejestøtte	Uden huslejestøtte	Med huslejestøtte
Udsathedegrad	1,57	1,43	1,72	1,95 ***
Beregningsgrundlag	64	19	374	64

Anm.: Stjerner (*) angiver, om forskellen mellem de boligafdelinger, der modtager huslejestøtte og de boligafdelinger, der ikke modtager huslejestøtte inden for både kontrolgruppen og de to indsatsgrupper er statistisk signifikant med signifikansniveau: *0,1; ** 0,05 og *** 0,01. Signifikanstest er udført ved t-test med ens varians. Graden af udsathed er beregnet på basis af et udsathedsindeks, se bilag 1.2.

Kilde: Landsbyggefonden, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Af tabel 4.10 fremgår det, at huslejestøtte er forbundet med en øget andel af tilflyttere med beskæftigelse som primær indkomstkilde på omkring 12 procentpoint for tilflyttere i den erhvervsaktive alder. Denne sammenhæng er statistisk sikker. Tilsvarende og i overensstemmelse med resultaterne gengivet i tabel 4.4 finder vi, at helhedsplanerne generelt er medvirkende årsag til en øget andel tilflyttere med beskæftigelse som primær indkomstkilde. For alle tilflyttere er andelen øget med 1,7 procentpoint, og for tilflyttere i den erhvervsaktive alder er andelen øget med 3,4 procentpoint. Imidlertid fremgår det ligeledes af tabel 4.10, at de boligafdelinger, der indgår i en helhedsplan og modtager huslejestøtte, ikke har oplevet en nævneværdig forøgelse i andelen af tilflyttere i beskæftigelse. Den samlede effekt af helhedsplanerne og huslejestøtten beregnes her som summen af de estimerede effekter af begge indsatser samt den specifikke effekt af huslejestøtte til boligafdelinger i helhedsplaner. Den samlede betydningen af huslejestøtten og helhedsplanernes sociale indsatser er således 0,5 procentpoint (3,2+1,7-4,4) for alle tilflyttere og 3,0 procentpoint (12,2+3,4-12,6) for tilflyttere i den erhvervsaktive alder. Hvad der ikke umiddelbart fremgår af tabel 4.10, er, at den estimerede samlede betydning af huslejestøtte og helhedsplaner for andelen af tilflyttere med beskæftigelse som primær indkomstkilde ikke er statistisk sikker.

TABEL 4.10

Betydningen af helhedsplaner og huslejestøtte for andelen af tilflyttere med beskæftigelse som primær indkomstkilde, 2005-2009. Procent.

	Alle tilflyttere	Tilflyttere i den erhvervsaktive alder
Effekten af huslejestøtte	3,2 (2,8)	12,2 ** (6)
Effekten af helhedsplaner	1,7 * (1,0)	3,4 ** (1,5)
Effekten af huslejestøtte i helhedsplaner	-4,41 (3,4)	-12,6 * (6,9)
Antal boligafdelinger	308	212
Antal helhedsplaner	110	99
Justeret R ²	0,09	0,15

Anm.: Signifikansniveau: *0,1; ** 0,05 og *** 0,01.

Kilde: Landsbyggefonden, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Ligeledes har vi undersøgt betydningen af huslejestøtte for tilflytternes gennemsnitlige indkomstniveau. Resultaterne herfor fremgår af tabel 4.11 og er helt på linje med resultatet i tabel 4.10. Resultaterne kommenteres ikke yderligere her.

TABEL 4.11

Betydningen af helhedsplaner og huslejestøtte for tilflytternes gennemsnitlige disponible indkomstniveau, 2005-2009. Kroner i 2009-priser.

	Alle tilflyttere	Husstande med min. en tilflytter
Effekten af huslejestøtte	11.741 *** (4.332)	20.098 *** (6.051)
Effekten af helhedsplaner	1.705 (1.438)	4.559 *** (1.182)
Effekten af huslejestøtte i helhedsplaner	-11.730 ** (4.788)	-24.294 *** (7.074)
Antal boligafdelinger	308	275
Antal helhedsplaner	110	108
Justeret R ²	0,07	0,143

Anm.: Signifikansniveau: *0,1; ** 0,05 og *** 0,01.

Kilde: Landsbyggefonden, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Resultaterne for analysen af helhedsplanernes og huslejestøttens betydning for andelen af tilflyttere med en kompetencegivende uddannelse fremgår af tabel 4.12. Vi finder, at huslejestøtte generelt har øget andelen af tilflyttere med en kompetencegivende uddannelse med 5,8 procentpoint for alle tilflyttere og omkring 7,6 procentpoint for tilflyttere i den erhvervsaktive alder. Denne sammenhæng er statistisk sikker. Tilsvarende og i overensstemmelse med resultaterne gengivet i tabel 4.5 finder vi, at

helhedsplanerne ikke har nogen nævneværdig betydning for andelen af tilflyttere med en kompetencegivende uddannelse.

Som i relation til andelen af tilflyttere med beskæftigelse som primær indkomstkilde finder vi, som det også fremgår af tabel 4.12, at de boligafdelinger, der indgår i en helhedsplan og modtager huslejestøtte, ikke har oplevet en nævneværdig stigning i andelen af ressourcerstærke tilflyttere i forhold til de boligafdelinger, der hverken er omfattet af en helhedsplan eller modtager huslejestøtte i den pågældende periode. Den samlede betydningen af huslejestøtte og helhedsplanernes sociale indsatser er her -0,9 procentpoint (5,8+0,3-7,0) for alle tilflyttere og -1,1 procentpoint (7,6+0,3-9,0) for tilflyttere i den erhvervsaktive alder. Den estimerede samlede betydning af huslejestøtte og helhedsplaner for andelen af tilflyttere med en kompetencegivende uddannelse er ikke statistisk sikker.

TABEL 4.12

Betydningen af helhedsplaner og huslejestøtte for andelen af tilflyttere med en kompetencegivende uddannelse. 2005-2009. Procent.

	Alle tilflyttere	Tilflyttere i den erhvervsaktive alder
Effekten af huslejestøtte	5,8 *** (2,0)	7,6 ** (3,5)
Effekten af helhedsplaner	0,3 (0,9)	-0,3 (1,2)
Effekten af huslejestøtte i helhedsplaner	-7,0 *** (2,3)	-9,0 ** (3,5)
Antal boligafdelinger	308	269
Antal helhedsplaner	110	105
Justeret R ²	0,1	0,112

Anm.: Signifikansniveau: *0,1; ** 0,05 og *** 0,01.

Kilde: Landsbyggefonden, Danmarks Statistik og egne beregninger.

FORSØG MED UDLEJNINGSRÆDSKABER

Kommunal anvisning og fleksibel udlejning er de udlejningsregler, der udgør det primære alternativ til den almindelige venteliste, som langt hovedparten af de almene boliger udlejes igennem (Ellerbæk & Høst, 2010).⁸ I survey-undersøgelsen blandt de forretningsførere, der administrerer en eller flere af de boligafdelinger, der er omfattet af en helheds-

8. De almene boligorganisationer tilbyder i udgangspunktet de almene boliger efter anciennitet til boligsøgende, der er opskrevet på venteliste hertil, og langt hovedparten af de almene boliger udlejes via almindelig venteliste. Alle kan skrive sig op på ventelisterne til de almene familieboliger. Den boligsøgende betaler ved opskrivning et mindre gebyr samt et årligt ajourføringsgebyr, der dækker boligorganisationens omkostninger.

plan, har vi spurgt, om man i boligorganisationen har gennemført forsøg med nye anvisningsmodeller/ændrede udlejningsregler i forbindelse med støtten fra Landsbyggefondens 2006-10-pulje, herunder:

- Indgået aftale med kommunen om fleksibel udlejning
- Indgået aftale om udvidelse af den kommunale anvisningsret
- Indgået aftale om afskaffelse af den kommunale anvisningsret.

Som det fremgår af tabel 4.13 har samlet set 67 pct. af boligafdelingerne gennemført forsøg med fleksibel udlejning og/eller kommunal anvisning i perioden 2006-2009. Det berører således 63 pct. af helhedsplanerne.

TABEL 4.13

Boligafdelinger og helhedsplaner, der har gennemført forsøg med anvendelsen af fleksibel udlejning og/eller afskaffelsen af kommunal anvisning, særskilt for indsatsgruppe 1 og indsatsgruppe 2. 2006-2009. Procent.

	Indsatsgruppe 1	Indsatsgruppe 2	Begge indsatsgrupper
<i>Boligafdelinger</i>			
Andel	69	60	67
Beregningsgrundlag	213	96	309
<i>Helhedsplaner</i>			
Andel	65	59	63
Beregningsgrundlag	54	27	81

Kilde: Landsbyggefonden og surveydata.

Langt hovedparten af både boligafdelinger og helhedsplaner har således gennemført forsøg med fleksibel udlejning og/eller kommunal anvisning, og det kan derfor medvirke til, at andelen af ressourcestærke tilflyttere er øget i helhedsplanerne og i områder med huslejestøtte. Imidlertid er antallet af survey-besvarelser for utilstrækkeligt til, at vi reelt kan kontrollere for betydningen af forsøg med anvendelsen af fleksibel udlejning og/eller afskaffelsen af den kommunale anvisningsret som udtryk for, at en større andel af de ledige lejligheder hvert år tilbydes ressourcestærke borgere.

IMAGEFORBEDRENDE INDSATSER

Imageforbedrende indsatser har primært til formål, at boligområdet lokalt opnår et bedre omdømme, og det er herigennem hensigten, at flere ressourcestærke boligsøgende skriver sig op på venteliste til en bolig i

området og tager imod eventuelle tilbud om en bolig i området. På længere sigt vil imageforbedrende indsatser således kunne øge tilstrømningen af ressourcestærke beboere. På kort sigt kan en forbedring af boligområdets omdømme dog ligeledes medvirke til, at ressourcestærke bolig-søgende, der allerede står på ventelisten, tager imod et tilbud om en bolig i de pågældende områder.

Vi har i survey-undersøgelsen blandt både projektledere og forretningsførere spurgt, om imageforbedrende indsatser er en del af helhedsplanen. Som det fremgår af tabel 4.14, har samlet set 63 pct. af boligafdelingerne en imageforbedrende indsats i perioden 2006-2009. Det berører således 79 pct. af helhedsplanerne.

TABEL 4.14

Boligafdelinger og helhedsplaner, der har etableret en imageforbedrende indsats, særskilt for indsatsgruppe 1 og indsatsgruppe 2, 2006-2009. Procent.

	Indsatsgruppe 1	Indsatsgruppe 2	Begge indsatsgrupper
<i>Boligafdelinger</i>			
Andel	65	59	63
Beregningsgrundlag,	178	123	301
<i>Helhedsplaner</i>			
Andel	78	81	79
Beregningsgrundlag	49	32	81

Kilde: Landsbyggefonden og surveydata.

Mange helhedsplaner omfatter således en imageforbedrende indsats, og det kan derfor have været medvirkende til, at andelen af ressourcestærke tilflyttere er øget i helhedsplanerne. Imidlertid er antallet af besvarelser i survey-undersøgelserne for utilstrækkeligt til, at vi reelt kan kontrollere for betydningen heraf.

EVALUERING AF INDSATSEN MED BØRN OG UNGE SOM MÅLGRUPPE

En af de primære målsætninger med indsatserne på børne- og ungeområdet er at bryde den negative sociale arv for børn og unge. Som det fremgår af kapitel 2, omfatter hovedparten af helhedsplanerne da også aktiviteter, der kan kategoriseres under indsatsområdet ”børn, unge og familie”, og hovedaktørerne vurderer alle i vid udstrækning, at aktivite-

terne virker efter hensigten – især i relation til børnenes og de unges trivsel.

AKTIVITETER

Helhedsplanerne har primært igangsat åbne og bredt appellerende aktiviteter som fritidsaktiviteter, klubber, lektiehjælp og væresteder og dermed aktiviteter med fokus på fritidsliv og social adfærd. Men også aktiviteter, der bygger bro mellem de unge og andre aktører i og uden for boligområderne, er del af helhedsplanerne.

De primære målgrupper er således børn og unge generelt samt socialt udsatte børn og unge og i mindre grad forældre og familier til disse i øvrigt. I de helhedsplaner, der har en egentlig beskæftigelses- og uddannelsesindsats, er det ligeledes primært de unge, der er målgruppen for aktiviteterne. I evalueringen af Landsbyggefondens 2006-2010-puljes betydning for børn og unges uddannelseschancer, trivsel og sundhed anvender vi følgende udfaldsmål:

- Uddannelseschancer
 - Relativt karakterniveau ved folkeskolens afgangseksamen (9./10. klasse)
 - Påbegyndt ungdomsuddannelse
- Trivsel
 - Foranstaltninger
 - Anbringelser
 - Ubetingede og betingede domme
- Sundhed
 - Besøg hos praktiserende læge
 - Besøg hos tandlæge.

HELHEDSPLANERNE HAR ENDNU IKKE MEDFØRT EN ÆNDRING I UDVALGTE MÅL FOR DE UNGES UDDANNELSESCHANCER, TRIVSEL OG SUNDHED

Til at undersøge helhedsplanernes kortsigtede effekt for rækken af udfaldsmål for børn og unge har vi anvendt flere forskellige modeller – alle med udgangspunkt i DiD-designet. For det første har vi på linje med analysen af helhedsplanernes betydning for beboersammensætningen aggregeret udfaldsmålene på boligafdelingsniveau og anvendt boligafdelinger som analyseenhed. Dette har vi gjort for unge generelt og for soci-

alt udsatte unge med forældre, der enten ingen kompetencegivende uddannelse har, eller som ikke har beskæftigelse som primær indkomstkilde det pågældende år. Derudover har vi gennemført en analyse af gentagne tværsnitsdata på individniveau og har her kontrolleret for en række demografiske karakteristika (køn, alder og etnicitet) samt en række socioøkonomiske karakteristika (forældrenes uddannelsesniveau og beskæftigelsessituation, den husstandsækvivalerede disponible indkomst, antallet af søskende i husstanden, aldersforskellen mellem den unge og dennes forældre samt familiekonstellationen) foruden boligafdelingens specifikke fixed-effects.

Til trods for den omfattende analyse finder vi ingen effekter af helhedsplanerne for børn og unge inden for helhedsplanernes 1- til 3-årige virkningsperiode. De mere langsigtede effekter af helhedsplanerne vil blive belyst i en senere rapport.

KONKLUSION OG PERSPEKTIV

Som angivet har helhedsplanerne generelt medvirket til en mere balance-ret beboersammensætning. Mere konkret er andelen af beboere i beskæftigelse samt den gennemsnitlige husstandsækvivalerede disponible indkomst øget i områder med en aktiv helhedsplan. Resultaterne tyder dog på, at ændringen i beboersammensætningen primært skyldes ændringer i den socioøkonomiske sammensætning af tilflytterne, da helhedsplanerne har tiltrukket flere ressourcestærke beboere med beskæftigelse som primær indkomstkilde samt husstande med en højere gennemsnitlig husstandsækvivaleret disponibel indkomst.

Vi finder videre, at huslejestøtte tilsyneladende har medvirket til at tiltrække flere ressourcestærke beboere, dette dog ikke i de mest udsatte områder, hvor man ligeledes har igangsat sociale indsatser. Det kan ikke udelukkes, at effekten af huslejestøtten i de øvrige boligafdelinger skyldes selektion i, hvilke boligafdelinger der modtager huslejestøtte.

Både effekten af helhedsplanerne og huslejestøtten kan være givet af andre tiltag, herunder især forsøg med udlejningsredskaber som fleksibel udlejning og kommunal anvisning, men også imageforbedrende indsatser. Disse indsatser har nemlig direkte til hensigt at tiltrække ressourcestærke beboere til områderne og er i øvrigt bredt anvendt i de boligafdelinger, der er omfattet af en helhedsplan. Vi kan derfor ikke afvise,

at effekten af helhedsplanerne og huslejestøtten understøttes af forsøg med udlejningsredskaber, herunder fleksibel udlejning.

Resultatet står således delvist i kontrast til konklusionerne i evalueringen af Regeringens Byudvalg fra 1994 til 1998 (Christensen, 2013). Heraf fremgår det, at de områdebaserede indsatser ikke er i stand til at skabe en mere balanceret beboersammensætning, idet andelen af ressourcestærke tilflyttere ikke er øget. Imidlertid er der to forhold, der kan have afgørende betydning for forskellen i effekten af de områdebaserede indsatser henholdsvis i perioden 1994-1998 og perioden 2006-2009.

For det første er perioden 1994-1998 generelt præget af vækst og øget beskæftigelse efter et lavpunkt i 1993. Perioden 2006-2009 er derimod præget af vækst og stigende ejendomspriser i begyndelsen af perioden og begyndende lavkonjunktur i udgangen af perioden. Disse forhold kan have afgørende betydning for, hvilke husstande der søger en bolig i almene boligområder. Under en begyndende lavkonjunktur med faldende boligpriser og en stigende mistillid til både arbejds- og boligmarked er det forventeligt, at ellers relativt ressourcestærke husstande vil søge alternativer til ejerboliger. Derimod vil en periode med generel vækst og tillid til stigende ejendomspriser forventeligt medføre, at færre relativt ressourcestærke husstande vil søge den almene sektor.

For det andet er der i perioden 2006-2009 indført en række udlejningsredskaber, der kan have afgørende betydning for, hvilke husstande der tilbydes en bolig i den almene sektor. Disse regler var ikke til rådighed i perioden 1994-1998. Fleksibel udlejning, der netop har til hensigt at give flere relativt ressourcestærke husstande lettere adgang til den almene sektor, blev således indført i år 2000.

Disse forhold kan på tilsvarende vis være årsag til, at vi finder, at det er ændringen i den socioøkonomiske sammensætning af tilflytterne og ikke ændringen af de faste beboeres ressourceniveau, der synes at være årsag til ændringen i beboersammensætningen, og at vi ikke finder ændringer i ressourceniveauet for fraflytterne. For den første gruppe (de relativt ressource svage) har det ikke været muligt at forbedre arbejdsmarkedstilknytningen og indkomstniveauet grundet den ændrede beskæftigelsessituation, og for den anden gruppe (de relativt ressource stærke) har der ikke været alternativer til den almene sektor i perioden grundet ændringerne på boligmarkedet.

Det skal igen fremhæves, at resultaterne kan være afledt af forskellen i den geografiske placering af boligafdelingerne i kontrolgruppen i

forhold til den geografiske placering af boligafdelingerne i indsatsgruppen. I fald de ovennævnte konjunkturforskelde fremstår desto stærkere i København og omegn, vil der i analysen være tale om en for højt estimeret effekt af helhedsplanerne ud fra en landsgennemsnitlig betragtning. Imidlertid skal det fremhæves, at hvis ovenstående argument står til troende, vil indsatserne generelt have forskellig effekt – nogle steder måske kun en meget lille eller slet ingen effekt og andre steder en særligt stor effekt – givet dynamikkerne på de lokale arbejds- og boligmarkeder.

I forhold til børn og ungegruppen finder vi ingen statistisk sikre effekter af de sociale indsatser. Det kan dog skyldes, at de intendede effekter endnu ikke har sat sig igennem, da det kan tage længere tid at skabe forandringer på dette område, ligesom der kan gå længere tid, inden forandringerne afspejles i registerdata. En anden årsag kan være, at der i aktiviteter målrettet børn og unge i nogle tilfælde arbejdes med en mindre gruppe af unge i områderne, og at forandringerne for denne mindre gruppe ikke kan identificeres, når vi ser på hele gruppen af unge i de pågældende områder.

VURDERINGER AF UDFORDRINGER OG RESULTATER

Dette kapitel belyser de forandringer, som aktører i områder med helhedsplaner vurderer, at de boligsociale indsatser har ført til. Som bekendt kan det af flere årsager være vanskeligt at få præcis dokumentation for, i hvilken grad de aktiviteter, der gennemføres i helhedsplanerne, skaber resultater for den specifikke målgruppe – hovedsageligt fordi det kun sjældent registreres, hvilke specifikke personer der reelt deltager i aktiviteterne.⁹ Det gør det vanskeligt at følge udviklingen hos målgruppen og at sammenligne udviklingen hos medlemmerne af denne med beboere, der ikke har deltaget i aktiviteten.¹⁰ Vi har derfor valgt at supplere de generelle registerdataanalyser med centrale aktørers vurderinger af aktiviteterne resultater. Vurderingerne er selvsagt ikke objektive eller database-rede, men skal ses som et udtryk for aktørernes umiddelbare opfattelse af, hvilke typer resultater de boligsociale beskæftigelses- og uddannelsesaktiviteter har skabt, samt for hvem disse er skabt.

Med survey-besvareelserne kan vi få indblik i typer af resultater, som drejer sig om trivsel, beboernes sociale liv og samarbejde mellem aktører, og som ikke umiddelbart kan måles gennem registerdata. Desu-

9. Det er ikke muligt at indsamle personnummer på grund af risikoen for at afskrække beboere fra at deltage i aktiviteterne.

10. Der er dog siden 2010 blevet registreret resultater for udvalgte aktiviteter i helhedsplanerne, men i forskelligt omfang. For uddybende information om det henvises til Jessen & Madsen (2013).

den belyser surveyen aktørenes vurdering af, hvorvidt det er de boligsociale indsatser, som har ført til forandringer i områderne. Endelig kan vurderingerne give et indblik i ændringer i områdernes udfordringer, som de opleves, inden de afspejles i registerdata.

Kapitlet sammenligner for det første de fire aktørers vurdering af sociale udfordringer i områderne i 2013 med de udfordringer, de vurderede, var til stede i 2010. For det andet ser vi på, hvilke målgrupper og indsatsområder de fire aktørgrupper vurderer, at indsatserne har skabt resultater for. For det tredje ser vi på, hvilke forandringer og resultater, aktørerne mener, at de boligsociale indsatser har medført. Herefter fokuserer vi på resultater inden for indsatsområderne ”børn, unge og familie” og ”beskæftigelse og uddannelse”. Endelig ser vi på forretningsførernes vurderinger af, hvad huslejestøtten indtil videre har haft af betydning for de berørte områder. Vedrørende huslejestøtte er der dog relativt få besvarelser, og vurderingerne har dermed en begrænset udsigelseskraft.

Enheden i analyserne i dette kapitel er boligområdet, da det er forandringer i boligområdet, vi ønsker at belyse. For nogle typer af aktører har der været flere besvarelser vedrørende samme helhedsplaner. Det drejer sig hovedsageligt om repræsentanter fra afdelingsbestyrelser og forretningsførere eller boligsociale konsulenter i boligselskaberne, idet der ofte er flere afdelinger og til tider også flere boligselskaber under samme helhedsplan. I de tilfælde, hvor vi har haft flere besvarelser fra samme aktørgruppe vedrørende samme helhedsplan, er disse besvarelser samlet til én gennemsnitlig besvarelse.

Når vi gengiver vurderinger fra den samlede aktørgruppe, vægter de fire grupper vurderinger af de enkelte helhedsplaner/boligområder lige i et samlet gennemsnit. Det kan give et lidt skævt billede, da der er flere boligområder repræsenteret i besvarelserne fra projektledergruppen, end der er i de øvrige grupper. Derfor ser vi også på, om der er forskel på, hvordan de fire aktørgrupper vurderer, at områderne og den boligsociale indsats fungerer.

I surveyen er aktørerne blevet spurgt om, hvorvidt de vurderer, at det specifikke boligområde har en række udfordringer, samt hvorvidt de vurderer, at den boligsociale indsats har medført en række resultater. De har kunnet besvare ud fra en skala, som vi efterfølgende har anvendt til at lave de gennemsnitlige værdier. De gennemsnitlige værdier beregnet på baggrund af følgende skala for, i hvilken grad den boligsociale indsats har medført resultater:

- Slet ikke = 1
- I ringe grad = 2
- I nogen grad = 3
- I høj grad = 4.

De besvarelser, hvor svarmuligheden ”ved ikke” er anvendt, indgår ikke i gennemsnitsberegningerne.

HOVEDRESULTATER

- Generelt peger aktørernes vurderinger på, at aktiviteter under de boligsociale helhedsplaner har skabt resultater inden for trivsel, sociale aktiviteter og samarbejdet i boligområderne, mens der i lavere grad er skabt resultater inden for forhold, der er under indflydelse af strukturelle vilkår såsom beskæftigelse.
- Efter aktørernes vurdering er det samlede udfordringsniveau stort set uændret fra 2010 til 2013. Det dækker dog over, at antallet af nogle typer af udfordringer er vokset, mens andre er faldet. Mængden af særligt udfordringer, som relaterer sig til trivslen i boligområdet, er således faldet. Det gælder særligt udfordringerne for få sociale aktiviteter for beboerne, hærværk og problemer med børn og unge. Mængden af udfordringer som mange beboere uden for arbejdsmarkedet og mange beboere med dårligt helbred er omvendt steget.
- De indsatsområder, som aktørerne vurderer i højest grad har haft en positiv virkning i områderne, er ”børn, unge og familie” samt ”det sociale liv”. De typer af resultater, som aktørerne vurderer, at de boligsociale aktiviteter skaber, falder inden for temaerne aktivitetsniveauet i områderne, samarbejdsrelationer mellem aktører i området og kommunen, og endelig udsatte børn, unge, tryghed og kriminalitet. De typer af resultater, som aktørerne i lavest grad vurderer, at indsatserne har medført, omhandler beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet og beboernes sundhed.
- Projektledernes vurderinger af de boligsociale indsatsers virkninger er generelt mest positive, mens afdelingsbestyrelsernes er mindst positive. Samtidig vurderer afdelingsbestyrelserne områdernes udfordringer som lavere end de øvrige aktører.

- Inden for indsatsområdet ”uddannelse og beskæftigelse” vurderer projektlederne, at det er de unge og de udsatte unge, der er skabt flest resultater for, mens der i mindre grad er skabt resultater i arbejdet med de voksne beboere uden beskæftigelse. Blandt den voksne del af målgruppen er det dem, der i lavest grad er arbejdsmarkedsparate, som projektlederne i højest grad vurderer, der er skabt resultater for.
- De typer af resultater, de fleste projektledere vurderer, at helhedsplanernes beskæftigelses- og uddannelsesaktiviteter har haft, er, at hjælpe unge i fritidsjob og at hjælpe beboere tættere på beskæftigelse, mens det er få, der vurderer, at aktiviteterne har hjulpet beboere i beskæftigelse.
- Inden for indsatsområdet ”børn, unge og familie” vurderer de fleste projektledere, at aktiviteterne har øget trivsel blandt børn og unge i områderne og øget tryghed og trivsel blandt beboere generelt. Mange projektledere vurderer også, at man i aktiviteterne har hjulpet børn og unge videre til en anden relevant aktør eller aktivitet.
- Cirka to tredjedele af de forretningsførere, der angiver at have modtaget huslejestøtte, har svaret, at huslejestøtten skal anvendes til at reducere huslejestigninger ved fysiske forbedringer. De fleste af disse afsluttes i 2014. Cirka to tredjedele af de berørte forretningsførere vurderer, at huslejestøtten har gjort det muligt at holde huslejen på et konkurrencedygtigt niveau. Og cirka halvdelen vurderer, at det har betydet, at man i større udstrækning har kunnet tiltrække eller holde på beboere, der er i beskæftigelse.

ÆNDRINGER I BOLIGOMRÅDERNES UDFORDRINGER

De fem udfordringer, som boligområderne efter aktørernes vurdering i højest grad oplever i 2013, omhandler både den sociale trivsel i boligområderne, integration og arbejdsmarked samt områdernes omdømme. Følgende fem udfordringer er som et gennemsnit over områderne og efter den samlede aktørgruppes vurdering størst (største udfordring øverst):

- Mange beboere uden for arbejdsmarkedet
- For få socialt aktive beboere
- Dårligt omdømme

- Manglende integration af etniske minoriteter
- Problemer med socialt udsatte voksne.

Sammenlignet med aktørernes vurdering i 2010 er det i store træk de samme udfordringer, der er de største i områderne generelt. I 2010 vurderer aktørerne således, at følgende fem udfordringer var de største (største udfordring øverst):

- For få socialt aktive beboere
- Mange beboere uden for arbejdsmarkedet
- Dårligt omdømme
- Manglende integration af etniske minoriteter
- Stor fraflytning.

Det er altså alene den store fraflytning, der er blevet afløst af problemer med sociale udsatte voksne.

TABEL 5.1

Boligområdeaktørernes vurdering af, hvilke fem udfordringer der er de største i boligområderne, særskilt for aktørgruppe. Største udfordring først.

Projektledere	Mange beboere uden for arbejdsmarkedet	Dårligt omdømme	For få socialt aktive beboere	Problemer med socialt udsatte voksne	Manglende integration af etniske minoriteter
Forretningsførere	Mange beboere uden for arbejdsmarkedet	For få socialt aktive beboere	Dårligt omdømme	Manglende integration af etniske minoriteter	Problemer med socialt udsatte voksne
Kommuner	Mange beboere uden for arbejdsmarkedet	For få socialt aktive beboere	Dårligt omdømme	Ensidig beboersammensætning	Problemer med socialt udsatte voksne
Afdelingsbestyrelser	For få socialt aktive beboere	Mange beboere uden for arbejdsmarkedet	Manglende integration af etniske minoriteter	Dårligt omdømme	Stor fraflytning

Kilde: Survey blandt projektledere, forretningsførere, kommuner og afdelingsbestyrelser, 2013.

Sammenlignes de fire aktørgruppers vurdering, er der relativt stor enighed om, hvilke udfordringer der er de største. Den mest fremtrædende forskel i de fire aktørgruppers vurdering af udfordringer i boligområderne drejer sig om niveauet i udfordringerne. Her er afdelingsbestyrelserne generelt mere positive omkring deres boligområder end de øvrige aktører.

Således vurderer repræsentanter fra afdelingsbestyrelserne generelt udfordringerne som mindre end de tre øvrige aktører. Hvor afdelingsbestyrelsernes generelle vurdering af de samlede udfordringer i området ligger på 2,4, ligger de fire øvrige aktørers vurdering på 2,8 (hvor 2 svarer til ”i ringe grad”, og 3 svarer til ”i nogen grad”).

ÆNDRINGER I NIVEUAET AF UDFORDRINGER

For at undersøge om udfordringsniveauet efter aktørernes vurdering er blevet mindre, efter at de boligsociale indsatser har løbet over et (varierende) antal år, sammenligner vi niveauet i 2010 med niveauet i 2013. Her har vi lavet et groft gennemsnit på tværs af alle aktørgrupper og samlet set på tværs af alle typer af udfordringer. Hvor det samlede niveau i 2010 lå på 2,70 ligger det i 2013 på 2,68 (hvor 2 svarer til ”i ringe grad” og 3 til ”i nogen grad”). Samlet set er der altså ikke rykket meget ved aktørernes opfattelser af udfordringsniveauet i boligområderne. Hvis vi nøjes med at se på de boligområder, hvor vi har besvarelser fra de samme aktører i begge år, bliver ændringerne marginalt større. Generelt er der kun sket små forbedringer i aktørernes opfattelser af niveauet i udfordringer i områderne, uanset om vi ser på hele gruppen af besvarelser, om vi fokuserer på områder, hvor vi har besvarelser fra begge år, eller om vi fokuserer på de områder, der først fik midler. Det er dog i alle tilfælde en positiv udvikling, vi kan identificere. Det tyder altså ikke på, at niveauet i udfordringerne samlet set er blevet højere i den tid, der har været en boligsocial indsats.

Når vi ser nærmere på de enkelte typer af udfordringer, finder vi, at den lille ændring på det samlede udfordringsniveau dækker over nogle større ændringer inden for de enkelte typer af udfordringer. Således er der nogle typer af udfordringer, som aktørerne vurderer som større i 2013, mens andre vurderes som mindre. De områder, hvor aktørerne generelt vurderer, at udfordringsniveauet er lavere i 2013 end i 2010 er inden for hærværk, antallet af sociale aktiviteter, kriminalitet, fraflytning, problemer med børn og unge, og antallet af socialt aktive beboere. Derimod vurderer de i 2013 udfordringer relateret til beboernes sundhed og relation til arbejdsmarkedet som større, end de gjorde i 2010. Mønsteret er det samme, uanset om alle besvarelser inddrages, eller om det kun er områder, hvor vi har besvarelser fra begge år, der inddrages i analysen.

TABEL 5.2

Gennemsnitligt niveau af vurderede sociale udfordringer i boligområderne på tværs af aktørgrupper i hhv. 2010 og 2013, særskilt for kombination af uddelings-tidspunkt og aktørbesvarelse. Score på skala fra 1 til 4.

	2010	2013	Forskel
Alle besvarelser	2,7	2,68	0,02
Alle områder, hvor der er besvarelser fra samme aktørgruppe begge år	2,74	2,67	0,07
Alle områder, der fik midler i første uddeling – og med besvarelser begge år	2,76	2,7	0,06
Alle områder, der fik midler i og efter anden uddeling – og med besvarelser begge år	2,72	2,64	0,08

Anm.: Gennemsnit af vurderinger af alle sociale udfordringer på tværs af aktørgrupper. De fire aktørgrupper er vægget lige. 1 = slet ikke, 2 = i ringe grad, 3 = i nogen grad, 4 = i højgrad.

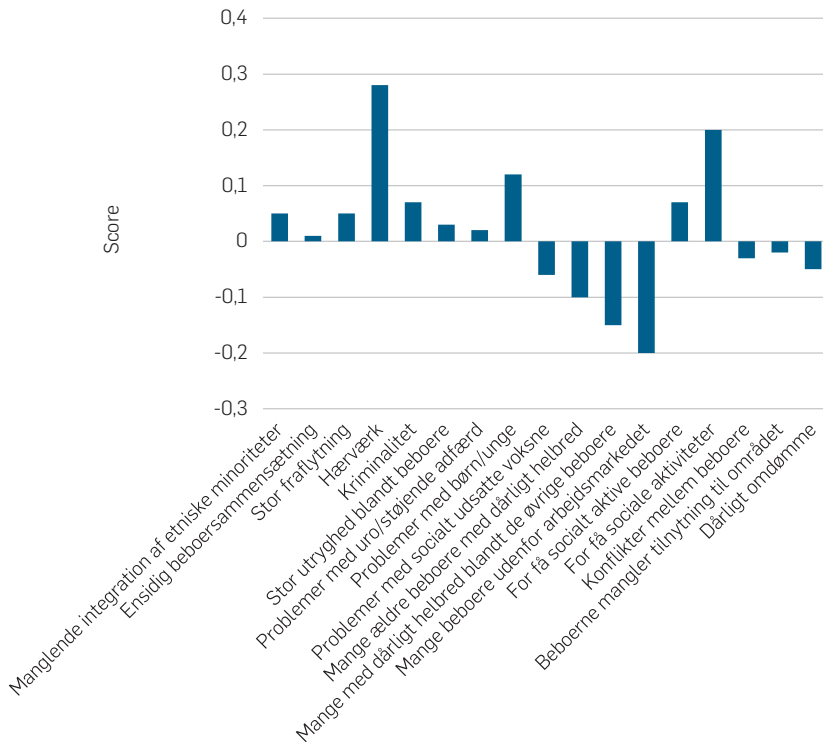
Kilde: Survey blandt projektlejere, kommuner, forretningsførere og afdelingsbestyrelser i 2010 og 2013.

I perioden har der været økonomisk lavkonjunktur, og det afspejles sandsynligvis også i aktørernes vurdering af udfordringerne omkring beboere uden for arbejdsmarkedet. Så hvor forhold, som er meget påvirkede af nogle samfundsmæssige strukturelle vilkår, såsom arbejdsmarkedsforhold, vurderes som en større udfordring i 2013 end i 2010, så er der flere af de forhold, som er relateret til livet og trivlsen i boligområdet, som vurderes som mindre udfordringer i 2013 end i 2010. Når vi konkluderer, at vurderingerne af det samlede niveau af udfordringer kun er forbedret marginalt fra 2010 til 2013, er det derfor værd også at bemærke, at de udfordringer, der trækker i en negativ retning, til en vis grad er styret af eksterne strukturelle forhold.

I perioden har der været økonomisk lavkonjunktur, og det afspejles sandsynligvis også i aktørernes vurdering af udfordringerne omkring beboere uden for arbejdsmarkedet. Så hvor forhold, som er meget påvirkede af nogle samfundsmæssige strukturelle vilkår, såsom arbejdsmarkedsforhold, vurderes som en større udfordring i 2013 end i 2010, så er der flere af de forhold, som er relateret til livet og trivlsen i boligområdet, som vurderes som mindre udfordringer i 2013 end i 2010. Når vi konkluderer, at vurderingerne af det samlede niveau af udfordringer kun er forbedret marginalt fra 2010 til 2013, er det derfor værd også at bemærke, at de udfordringer, der trækker i en negativ retning, til en vis grad er styret af eksterne strukturelle forhold.

FIGUR 5.1

Ændring af aktørernes vurdering af boligområdernes udfordringer, særligt for type af udfordring, 2010-2013. Score på skala fra 1 til 4.



Anm.: Forskel på aktørernes vurdering af, hvorvidt boligområdet har den specifikke udfordring. 1 = slet ikke, 2 = i ringegrad, 3 = i nogen grad, 4 = i høj grad. Negativ udvikling betyder, at problemet er vokset.

Kilde: Sammenligning af survey blandt aktører i 2010 og 2013. Alle besvarelser er medtaget.

INDSATSOMRÅDER, DER HAR SKABT RESULTATER

Som det fremgår af tabel 5.3, vurderer aktørerne i de fleste boligområder, at det er igangsatte aktiviteter inden for indsatsområderne ”det sociale liv” og ”børn, unge og familie”, der i højeste grad har haft en positiv virkning. For disse ligger den gennemsnitlige vurdering på 3,2 (hvor 3 står for ”i nogen grad” og 4 for ”i høj grad”). I den anden ende af skalaen er vurderingen af de positive virkninger af aktiviteter inden for indsatsområderne ”beskæftigelse og uddannelse” samt ”beboernes sundhed”

begge på omkring 2,5 (hvor 2 svarer til ”i ringe grad”). Det er altså en generel vurdering, at det er de brede indsatsområder, der handler om beboernes trivsel, som i højest grad har haft en positiv virkning, mens indsatsområder, der har mere afgrænsede, specifikke og strukturelt påvirkede mål inden for beboeres beskæftigelse, uddannelse og sundhed er vanskeligere at skabe virkninger inden for.

TABEL 5.3

Aktørernes vurdering af, i hvor høj grad der i boligområderne er skabt resultater inden for udvalgte indsatsområder. Score på skala fra 1 til 4.

Det sociale liv i boligområdet	3,2
Børn, unge og familie	3,2
Boligområdets omdømme	2,9
Etniske minoriteter	2,8
Beboerdemokrati og inddragelse	2,8
Socialt udsatte	2,7
Beboernes sundhed	2,6
Beskæftigelse og uddannelse	2,5

Anm.: Hver aktørgruppe er vægtet lige højt i det samlede gennemsnit på trods af, at det varierer, hvor mange boligområder vi har besvarelser fra inden for hver aktørgruppe. 1 = slet ikke, 2 = i ringe grad, 3 = i nogen grad, 4 = i høj grad. ”Ved ikke”- og ”ikke relevant”-besvarelser er ikke medtaget.

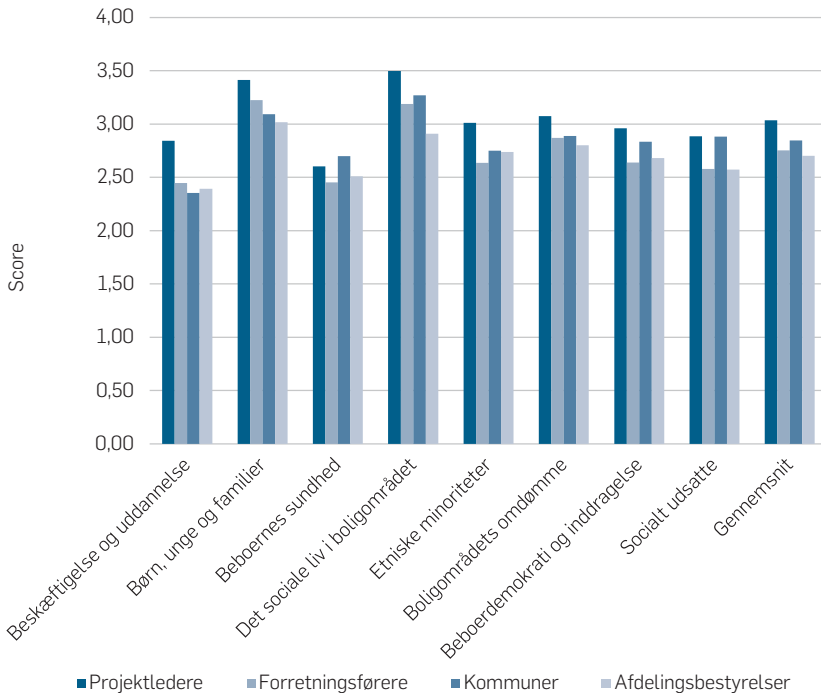
Kilde: Survey blandt projektledere, kommuner, forretningsførere og afdelingsbestyrelser, 2013.

Som det fremgår af figur 5.2, er der relativt stor enighed blandt aktørerne om, hvilke målgrupper og indsatsområder de boligsociale aktiviteter har haft en positiv virkning inden for. Således er det inden for indsatsområderne ”børn, unge og familie” og ”det sociale liv i boligområdet”, at alle aktørgrupper vurderer, at aktiviteterne har haft den bedste virkning. Ligeledes er der enighed om, at aktiviteter både inden for beboernes sundhed og inden for beskæftigelse og uddannelse i mindre grad har haft en positiv virkning.

Den største forskel i de fire aktørgruppers vurderinger af virkningerne ligger i niveauet. Generelt er projektledernes vurderinger af indsatsområdernes virkninger noget mere positive end de tre andre aktørers. Hvis vi ser på den gennemsnitlige vurdering på tværs af temaer og målgrupper, ligger projektledernes vurdering på omkring 3, hvilket svarer til en ”i nogen grad”-besvarelse, mens de tre øvrige aktører ligger på mellem 2,7 og 2,85, hvilket svarer til mellem ”i ringe grad” og ”i nogen grad”. Afdelingsbestyrelser er den aktørgruppe, som generelt vurderer indsatsområdernes positive virkning lavest.

FIGUR 5.2

Aktørernes vurdering af, i hvilken grad der er skabt resultater inden for udvalgte indsatsområder i boligområderne, særskilt for indsatsområde og aktørtype. Score på skala fra 1 til 4.



Anm.: Værdierne er gennemsnit af besvarelser for aktører i boligområderne. 1=slet ikke, 2=i ringe grad, 3=i nogen grad, 4=i høj grad.

Kilde: Survey blandt projektledere, forretningsførere, kommuner og afdelingsbestyrelser i 2013.

TYPER AF RESULTATER

I surveyen fra 2013 er de fire aktørgrupper også blevet spurgt om deres vurdering af, hvilke typer af resultater det boligsociale arbejde i deres boligområder har kunnet skabe. Igen er projektlederne generelt mere positive end de øvrige aktører, og der er også her nogenlunde overensstemmelse aktørgrupperne imellem, i forhold til, hvilke typer af resultater de vurderer, der i højest grad er skabt. Når vi ser på tværs af de fire aktørgrupper, så gennemsnittet for hver aktørgruppe tæller lige meget i et

samlet gennemsnit, kan der identificeres et mønster i vurderingerne. Som det fremgår af figur 5.3, falder de typer af resultater, som aktørerne vurderer, at den boligsociale indsats i nogen eller høj grad har medført, inden for nogle temaer. Aktørerne vurderer, at det boligsociale arbejde har medført resultater, som er relateret til aktivitetsniveauet i boligområderne, til samarbejdsrelationerne mellem aktører i området og kommunen og endelig til udsatte børn/unge, tryghed og kriminalitet i områderne. De typer af resultater, som aktørerne vurderer, at de boligsociale aktiviteter har skabt, falder således i følgende tre grupper:

Sociale aktiviteter:

- Øget antallet af aktiviteter i boligområdet
- Øget beboernes lyst til at deltage i aktiviteter

Samarbejde:

- Forbedret samarbejdet med andre lokale aktører
- Forbedret samarbejdet med kommunen.

Trivsel og tryghed:

- Øget trivslen for udsatte børn og unge i boligområdet
- Mindsket kriminalitet i området
- Øget beboernes tryghed
- Mindsket hærværk i området.

Også de typer af resultater, som aktørerne vurderer, at det boligsociale arbejde kun i ringe grad har skabt, falder inden for nogle temaer, nemlig beboersammensætning og beboer-til- og fraflytning, beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet og beboernes sundhed, og de kan dermed listes i følgende tre grupper.

Beboersammensætning:

- Reduceret ensidig beboersammensætning
- Mindsket fraflytning fra boligområdet
- Reduceret antallet af ledige lejemål

- Reduceret fraflytning.

Beskæftigelse:

- Øget tilknytning til arbejdsmarkedet hos beboere.

Sundhed:

- Forbedret helbredet hos ældre beboere
- Forbedret helbredet hos andre beboere.

Igen er der altså enighed om, at den type af resultater, som aktørerne i højest grad vurderer, at det boligsociale arbejde har medført, vedrører aktivitetsniveauet i områderne, trivsel og samarbejde, mens det er vurderingen, at de boligsociale indsatser ikke har rykket ved de mere strukturelt betingede udfordringer som beboersammensætning og beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet, ligesom det er vurderingen, at den boligsociale indsats ikke i så høj grad har forbedret beboernes sundhed. Sammenholdes disse vurderinger med ændringerne i aktørernes vurdering af boligområdernes udfordring, er der således en klar sammenhæng.

Idet der er forskellige tilgange, målgrupper og formål i helhedsplanernes forskellige indsatsområder, kan det være interessant at se, hvordan aktørerne vurderer resultaterne under forskellige indsatsområder. I de følgende afsnit zoomer vi derfor ind på projektledernes vurdering af resultater inden for to indsatsområder, nemlig ”uddannelse og beskæftigelse” og ”børn unge og familie”. Umiddelbart er det vores formodning, at projektlederne har et godt og nært kendskab til aktiviteterne i området. For at nuancere projektledernes vurderinger har vi derudover spurgt forretningsførere, kommuner og afdelingsbestyrelser. Projektledernes vurderinger vil vi derfor sammenligne med de øvrige aktørers vurderinger.

FIGUR 5.3

Aktørernes vurdering af, i hvor høj grad indsatserne i boligområdet har medført udvalgte typer af resultater. Score på skala fra 1 til 4.



Anm.: Hver aktørgruppe er vægtet lige højt i det samlede gennemsnit på trods af, at det varierer, hvor mange boligområder vi har besvarelser fra inden for hver aktørgruppe.

Kilde: Survey blandt projektledere, afdelingsbestyrelser, forretningsførere og kommuner 2013.

RESULTATER INDEN FOR INDSATSOMRÅDET "UDDANNELSE OG BESKÆFTIGELSE"

Efter projektledernes vurdering er det i høj grad aktiviteter for de unge beboere, som har skabt positive resultater for deres målgruppe. Således

vurderer 58 projektledere, at deres beskæftigelses- og uddannelsesaktiviteter i høj eller nogen grad har haft en positiv betydning for unge generelt. Det svarer til 78 pct. af projektlederne, når de, der har angivet, at de unge ikke er en del af målgruppen, er fraregnet. 51 projektledere vurderer, at beskæftigelses- og uddannelsesindsatserne har skabt resultater for de udsatte unge, hvilket svarer til 76 pct. af projektlederne i de relevante helhedsplaner. Blandt beboere uden arbejde er det de grupper, der er længst fra ordinær beskæftigelse, som flest projektledere vurderer, at der er skabt resultater for.

Vi har også spurgt om, hvilke typer af resultater der er skabt i helhedsplanernes beskæftigelses- og uddannelsesindsats. Som det fremgår af figur 6.4 vurderer 79 pct. af projektlederne, at indsatsen i nogen eller høj grad har hjulpet unge med at få et fritidsjob. 65 pct. vurderer, at beboere er hjulpet tættere på beskæftigelse, mens 42 pct. vurderer, at indsatsen har hjulpet beboere i beskæftigelse.

Det er bemærkelsesværdigt, at det generelt for alle målgrupper er svarkategorien ”i nogen grad”, der anvendes. Det er altså ikke ret ofte, at projektlederen vurderer, at beskæftigelses- og uddannelsesindsatserne ”i høj grad” har skabt resultater for de specifikke målgrupper.

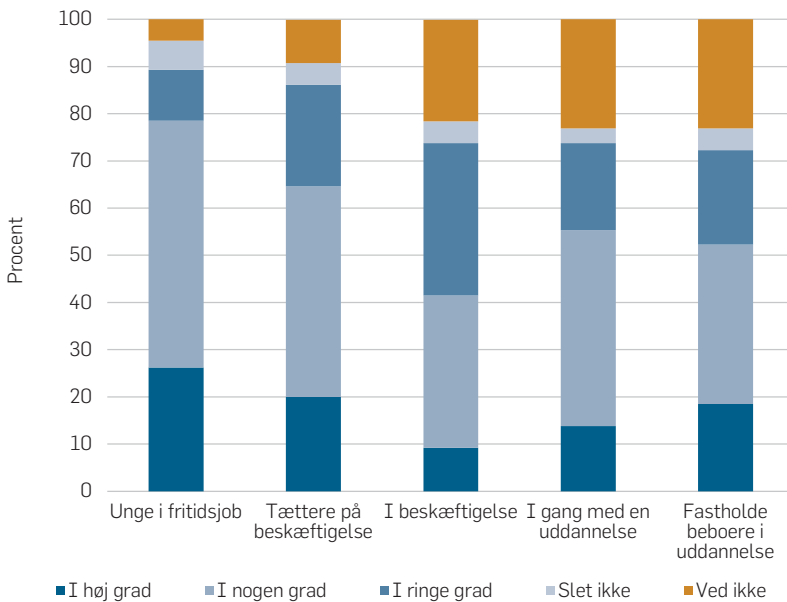
Når vi sammenholder projektledernes vurderinger med vurderingerne fra kommunens side, er det det samme billede, der træder frem. De kommunale aktører vurderer i overensstemmelse med projektlederne, at den type resultater, de boligsociale beskæftigelses- og uddannelsesaktiviteter har skabt, har været at få unge i fritidsjob, unge i gang med en uddannelse og beboere tættere på beskæftigelse, mens de i mindre grad har hjulpet beboere i beskæftigelse eller beboere til at fastholde en uddannelse.

Vurderingen af resultater i uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen svarer til de formål, som der oftest arbejdes ud fra, idet det overordnede sigte med aktiviteterne under ”uddannelse og beskæftigelse” er at forbedre beboernes kompetencer til at indgå på det danske arbejdsmarked (Jessen & Madsen, 2013). I nogle områder er det formålet, at flere beboere påbegynder, fastholdes i eller gennemfører en uddannelse, ligesom der i en række områder arbejdes med, at flere beboere kommer eller fastholdes i beskæftigelse, så den generelle arbejdsløshed i boligområdet falder. Endelig arbejdes der i områderne på, at flere beboere opnår ”personlige progressioner”, som kan styrke deres relation til uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet (ibid.).

I flere af caseområderne har der været en række barrierer eller udfordringer i forhold til at skabe resultater i uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen. Det drejer sig dels om de samfundsmæssige økonomiske strukturer, som har vanskeliggjort arbejdet med at hjælpe beboere i beskæftigelse og dels om målgruppen, hvor kendskabet til målgruppen i nogle områder ikke har været så stort i starten, og man derfor har måttet justere metoder og forventninger til resultater undervejs i projektperioden.

FIGUR 5.4

Projektledere i boligområderne, fordelt efter deres vurdering af, i hvor høj grad der er skabt resultater inden for uddannelse og beskæftigelse, særskilt for resultat-type. Procent.



Kilde: Survey blandt projektlederne 2013.

RESULTATER INDEN FOR INDSATSOMRÅDET "BØRN, UNGE OG FAMILIE"

Vi har spurgt projektlederne, hvilke af delmålgrupperne under indsatsområdet, de vurderer, at der er skabt resultater for gennem den boligsoziale helhedsplan. Her er der ikke stor variation. Knap 90 pct. af projekt-

lederne i områder, hvor der har været aktiviteter for målgrupperne børn generelt og udsatte børn, vurderer, at der i nogen eller høj grad er skabt resultater for disse. I forhold til de unge, udsatte unge og etniske minoriteter ligger tallene på omkring 80 pct., mens lidt færre projektledere vurderer, at den boligsociale indsats har skabt resultater for de udsatte børnefamilier og forældrene i området.

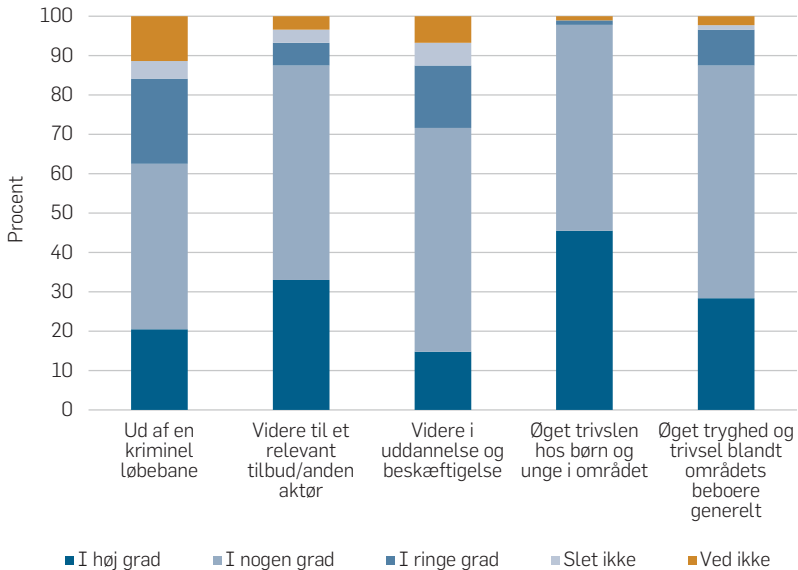
Når vi ser på typen af resultater, vurderer projektlederne samstemmende, at det boligsociale arbejde inden for indsatsområdet har øget trivsel hos børn og unge i områderne. 52 pct. af projektlederne vurderer, at det er sket i nogen grad, mens 46 pct. vurderer, at det er sket i høj grad. Projektlederne vurderer også, at aktiviteterne under indsatsområdet ”børn, unge og familie” i nogen grad (59 pct.) og i høj grad (28 pct.) har øget trivsel og tryghed blandt beboerne generelt i området. I overensstemmelse hermed er et typisk formål med aktiviteterne inden for indsatsområdet ”børn, unge og familie” at øge velvære og trivsel i denne beboergruppe (Jessen & Madsen, 2013). Her defineres ”velvære og trivsel” bredt og relateres blandt andet til et aktivt og positivt fritidsliv og til, at forældrene tager ansvar for familien. Derudover er det formålet at forbedre den generelle tryghed blandt beboerne i områderne (ibid.).

For de tre øvrige aktørgrupper er der et tilsvarende mønster i vurderingerne. Også blandt disse er det en øget trivsel blandt børn og unge i området, der oftest angives som resultat af det boligsociale arbejde, ligesom det er en øget trivsel og tryghed hos beboere generelt, der næstmest angives. Blandt de fire aktørgrupper er det også en gennemgående vurdering, at man i det boligsociale arbejde med børn, unge og familier får hjulpet målgruppen videre til et andet relevant tilbud eller en anden relevant aktivitet. Det er således vurderingen, at det boligsociale arbejde har en brobyggende rolle mellem aktører og aktiviteter i områderne.

En væsentlig forskel mellem projektledernes og de øvrige aktørers vurdering er dog, at betegnelsen ”i høj grad” langt oftere anvendes af projektlederne end af de øvrige aktører, ligesom de øvrige aktører oftere angiver, at de ikke ved, hvilke resultater der er skabt.

FIGUR 5.5

Projektledere i boligområderne fordelt efter deres vurdering af, i hvor høj grad der er skabt resultater inden for indsatsområdet Børn, Unge og Familier, særligt for resultattype. Procent.



Kilde: Survey blandt projektledere 2013.

HUSLEJESTØTTE

Ud over boligsociale indsatser er der som bekendt en række afdelinger, som har modtaget huslejestøtte. Formålet med huslejestøtten er at gøre afdelingerne konkurrencedygtige på boligmarkedet. Derfor kan huslejestøtten også have betydning for både til- og fraflytninger og dermed beboersammensætningen i boligområderne. Huslejestøtten anvendes ofte i forbindelse med fysiske forbedringer i afdelingerne, hvorfor huslejestøtten også kan have en betydning for de fysiske udfordringer i områderne. Ud af de 141 forretningsførere, vi har besvarelser fra, har 30 angivet, at deres afdeling har modtaget huslejestøtte. Når vi i det følgende summerer besvarelserne op, er det altså baseret på relativt få besvarelser. Knap 80 pct. af de forretningsførere, der har angivet, at deres afdeling har modtaget huslejestøtte vurderer, at huslejestøtten i nogen eller høj grad

har gjort det muligt at holde huslejen på et konkurrencedygtigt niveau. 72 pct. vurderer, at huslejestøtten har gjort det muligt at holde på eller tiltrække beboere, mens 45 pct. vurderer, at huslejestøtten i nogen eller høj grad har gjort det muligt at holde på eller tiltrække beboere i beskæftigelse.

Ser vi på ændringer i forretningsføernes vurderinger af de fysiske udfordringer fra 2010 til 2013, kan vi endnu ikke se de store ændringer. Sammenligner vi de områder, hvor der er blevet tildelt huslejestøtte, med områder, der ikke har fået tildelt huslejestøtte, kan vi dog identificere en interessant forskel. Således vurderer forretningsførerne i 2010 i de områder, der i løbet af perioden har fået tildelt huslejestøtte, for høje huslejer til at være en signifikant større udfordring, end forretningsførerne gør i de områder, der ikke har fået tildelt huslejestøtte. Denne forskel eksisterer ikke i 2013. Det kan altså tyde på, at huslejestøtten efter forretningsføernes vurdering har udjævnet forskelle i boligområdernes udfordringer med for høje huslejer. I registeranalyserne i kapitel 4 ser vi på, om vi på nuværende tidspunkt kan se ændringer i til- og fraflytningen til områderne.

HELHEDSPLANERNES PROJEKTORGANISERING

I de forrige kapitler har vi set nærmere på centrale udfordringer og resultater i arbejdet med helhedsplanerne. Grundlaget har her primært været analyser af survey- og registerdata. I de kommende kapitler vil vi dykke dybere ned i de processuelle forhold i nøgleaktørernes arbejde med gennemførelse af helhedsplanerne. Vi vil altså se nærmere på de centrale samarbejdsprocesser, der kan identificeres i forbindelse med implementeringen af helhedsplanen, herunder hvilke centrale drivkræfter og barrierer der influerer på fremdriften i det boligsociale arbejde og realisering af mål og resultater.

En væsentlig forudsætning for at kunne indfri de forventede mål med helhedsplanerne er, at der er etableret en projektorganisering, der understøtter implementeringen af indsatserne. I den forrige delrapport (Nielsen m.fl., 2012) er der gennemført en kortlægning af organiseringen af helhedsplanerne i de 13 udvalgte caseområder. I dette kapitel vil vi kort opridse resultaterne fra denne rapport i forhold til de forskellige typer af projektorganiseringer. Formålet er således at beskrive:

- De formelle strukturer i projektorganiseringen af helhedsplanerne i det enkelte boligområde, det vil sige at beskrive, hvilke fora der er etableret, og hvilke aktører der har indflydelse på styringen af de boligsociale indsatser via deres deltagelse i disse fora.

- Forskellige typer af projektorganiseringer set i forhold til, hvor lokalt eller centralt forankret projektorganiseringen er.

Baggrunden for denne beskrivelse er, at nærværende evaluering er baseret på en antagelse om, at områdernes forskellige organisering af arbejdet med de boligsociale helhedsplaner kan være mere eller mindre hensigtsmæssig i forhold til at sikre koordination og samarbejde mellem forskellige aktører og dermed udgøre drivkræfter eller barrierer i forhold til implementeringen af helhedsplanerne. I de efterfølgende kapitler vil vi afdekke og analysere disse drivkræfter og barrierer.

CASEOMRÅDERNES RAMMEVILKÅR

Tabel 6.1. indeholder en oversigt over rammevilkårene for de boligområder med helhedsplaner, som indgår i casestudiet.

TABEL 6.1

De 13 caseområder fordelt efter antal lejemål og bevillingsstørrelse. Kroner og antal.

Bevillingstørrelse	Antal lejemål		
	Mindre område	Mellemstort område	Stort område
Under 5 mio.	Brønderslev Påskeløkken Akacieparken	Albertslund Nord Finlandsparken Bispehaven Søndermarken Charlott kvarteret Høje Kolstrup	Viby Syd
5-15 mio.		Randers	Aalborg Øst Vollsmose
Over 15 mio.			

Som det fremgår af tabellen, er der relativ stor variation i boligområdernes rammevilkår. Ud over denne variation er der også forskelle i størrelsen af de kommuner, de enkelte boligområder hører til i. Seks af boligområderne er placeret i store kommuner, hvor indbyggertallet er over 150.000. Fire boligområder er placeret i mellemstore kommuner (>50.000 til 150.000 indbyggere), mens de resterende tre boligområder er i små kommuner med indbyggertal på under 50.000.

PROJEKTORGANISERING AF HELHEDSPLEANEN

Selvom der er en høj grad af ensartethed på tværs af projektorganiseringerne med inddelinger i to til fire niveauer og et projektsekretariat som praktisk udførende led, er der dog stor forskel på, hvilke aktørgrupper der er repræsenteret i de forskellige fora og dermed også på, om den formelle struktur primært er baseret på professionelle eller frivillige kræfter, og tilsvarende om den er baseret på centrale eller lokale aktører.

På baggrund af en opgørelse over, hvilke aktører blandt boligorganisationer, kommune og beboere der indgår i projektorganiseringens fora på beslutningsudøvende niveau (dvs. styregrupper og driftsgrupper), er der i den forrige kortlægningsrapport indkredset tre typer af projektorganiseringer:

- Den centralt forankrede professionelle projektorganisering
- Den lokalt forankrede fagprofessionelle projektorganisering
- Den lokalt forankrede semiprofessionelle projektorganisering.

At projektorganiseringerne er beskrevet som en ”typologi” vil sige, at vi beskriver rendyrkede eksempler på en projektorganisering. Det betyder, at nogle helhedsplaner i praksis vil passe relativt præcist til én type, mens andre vil være en blanding på tværs af typer. De tre typer afspejler hver især karakteristika ved projektorganiseringerne, og de har hver især styrker og svagheder i forhold til implementeringen af helhedsplanerne. Disse typer er kort opsummeret i boks 6.1, mens de vil blive udfoldet yderligere i de kommende kapitler.

BOKS 6.1

Den centralt forankrede professionelle organisering.

Aktørgruppe: Professionelle.

Forankring: Central.

Aktører: Repræsentanter fra organisationsbestyrelsen, kommunalpolitiske udvalg, forvaltningschefer og forretningsførere.

Denne type projektorganisering trækker – som navnet antyder – primært på professionelle kræfter på centralt niveau. Helhedsplanerne er her forankret på det øverste politiske og administrative niveau i både kommune og boligorganisation.

En fordel ved denne organisering kan være, at man sikrer en politisk bevågenhed omkring helhedsplanen, ligesom det tværgående samarbejde mellem relevante forvaltninger kan bidrage til at skabe opbakning til initiativer, der går på tværs af sektorområder. Omvendt er der risiko for, at man ikke får skabt den fornødne lokale opbakning, idet man ikke umiddelbart kan trække på lokale kræfter og lokal viden i den formelle organisering.

Netop derfor – og fordi denne form for styregruppe har et meget overordnet blik på helhedsplanen, hvor man først og fremmest sætter en retning for indsatsen, men ikke nødvendigvis er nede i detaljen – kan den understøttes af mere lokalt funderede fora, der foretager en mere hyppig opfølgning på aktiviteterne i helhedsplanen. Den centralt forankrede professionelle organisering kan medføre, at afdelingsbestyrelserne afkobles fra de overordnede prioriteringer i det boligsociale arbejde, og at beboerne i lokalområdet derfor ikke har mulighed for at præge de beslutninger, som træffes direkte.

Kilde: Casestudie, 2010.

Den ”centralt forankrede professionelle projektorganisering” har nogle umiddelbare styrker i forhold til at sikre ledelsesmæssig opbakning og opmærksomhed, fordi den politiske og administrative ledelse fra både boligorganisationer og kommune er repræsenteret i styregruppen. Også den ”lokalt forankrede fagprofessionelle projektorganisering” har umiddelbart et stort potentiale i forhold til at sikre ledelsesmæssig opbakning og opmærksomhed, fordi ledelsesniveauet for de lokale institutioner er repræsenteret, hvorved beslutningstagerne har et dybt kendskab til områdets forskellige udfordringer og dermed kan tydeliggøre relevansen af indsatsen. Samtidig ser det ud til, at ”den lokalt forankrede semiprofessionelle projektorganisering” har de største svagheder i forhold til ledelsesmæssigt fokus og opbakning, fordi der her er svag repræsentation af de politiske og administrative ledelsesniveauer, og fordi disse ledelsesniveaues rolle kan være begrænset til at blive orienteret i styregruppen.

BOKS 6.2

Den lokalt forankrede fagprofessionelle projektorganisering.

Aktørgruppe: Professionelle.

Forankring: Lokal.

Aktører: Afdelingsbestyrelse, lokale institutionsledere og eventuelt andre lokale aktører.

I denne projektorganisering ses typisk en styregruppe med en bred sammensætning af deltagere fra boligorganisation og ledelsesniveauet blandt kommunale samarbejdspartnere. En generel udfordring ved styregruppernes brede sammensætning kan ligge i at sikre, at den rette handlekraft er til stede, ikke mindst til at træffe "de hurtige beslutninger", set i lyset af, at der afholdes et begrænset antal møder i styregruppen hvert år. Styregruppen er derfor suppleret af formaliserede lokale fora (driftsgruppe/koordinationsgruppe) med deltagelse af ledere og medarbejdere fra lokale institutioner samt eventuelt andre lokale aktører. For eksempel har man i et område etableret ledelsessamarbejdet, så det fungerer som et orienterende forum på tværs af aktører inden for børne- og ungeområdet.

Styrken ved disse formaliserede lokale samarbejdsfora er ikke mindst, at der kan skabes opbakning til initiativerne i helhedsplanen "hele vejen rundt" – dvs. på tværs af forvaltninger og på tværs af lokale aktører. Det er i særlig grad en styrke, at man trækker på ressourcer fra lokale institutioner, der kender boligområdets udfordringer godt. Det er kendetegnende, at fx lokalområdets skole, klub og socialcenter ser sig selv spille en vigtig rolle i at løse problemstillingerne i boligområdet og derfor engagerer sig meget aktivt i arbejdet med helhedsplanen. Dette engagement kan bringes med ind i arbejdet i driftsgruppen.

Den lokale repræsentation, som kendetegner denne type projektorganisering, herunder ikke mindst involveringen af frontmedarbejdere og ledere fra lokale institutioner, har den fordel, at man opnår en nærhed og en indsigt, der gør, at helhedsplanen kan være på forkant med udviklingen i området. Det lokale perspektiv er således vigtigt set i et forebyggende perspektiv, idet nøgleaktører kan målrette aktiviteter under helhedsplanen mod opstående problemer i boligområdet.

Kilde: Casestudie, 2010.

Der tegner sig ligeledes et billede af, at det er varierende for de tre typer, om projektorganiseringen sikrer, at alle får kendskab til målsætningerne for indsatsen og deres rolle i at opnå de opstillede mål. Her har den lokalt forankrede fagprofessionelle type nogle styrker, fordi den daglige ledelse af de lokale institutioner er repræsenteret i de formelle beslutningsfora og dermed kan være med til at skabe en direkte forbindelse mellem de overordnede mål, som styregruppen styrer efter, og de konkrete aktiviteter, som udfoldes i de lokale institutioners daglige arbejde. De to andre typer har som sådan ikke indbyggede svagheder i forhold til at sikre, at alle har kendskab til målsætninger og kender sammenhængen mellem mål og indsatser. Men ledelsen er dog i mindre grad involveret i styringen og implementeringen af helhedsplanen, hvorfor udbredelsen af kendskabet til målsætningerne kræver flere led i kommunikationen.

BOKS 6.3

Den lokalt forankrede semiprofessionelle projektorganisering.

Aktørgruppe: Beboerdemokrater, eventuelt andre beboere og professionelle.

Forankring: Lokal.

Aktører: Ledelse i boligorganisation, afdelingsbestyrelse, kommunale ledere og lokale institutionsledere.

Denne type projektorganisering kan i grove træk beskrives som lokalt forankret og semiprofessionel, fordi den er baseret på en høj grad af deltagelse af afdelingsbestyrelserne. Beslutningskraften i det daglige kan i varierende omfang være lagt ud til beboerdemokratiet i et samspil med medarbejdere i helhedsplanen.

Styregruppen har det overordnede ansvar for koordinering af aktiviteterne i helhedsplanen, ligesom kompetencen til at træffe beslutninger vedrørende nye aktiviteter eller ændringer i planlagte projekter ligger her. Repræsentanter fra afdelingsbestyrelser vil typisk have en stærk stemme i styregruppen og vil ligeledes være i hyppig dialog med projektledelsen for helhedsplanen. Det er kendetegnende, at repræsentanter for afdelingsbestyrelsen tager et stort medansvar for helhedsplanens udmøntning og er et vigtigt bindeled til øvrige beboere.

Også beboere i bredere forstand kan have en formaliseret stemme i denne type projektorganisering fx i form af beboerråd/temagrupper eller råd, som forholder sig til konkrete temaer i boligområdet – fitness-råd, kreative aktiviteter eller baggårdens funktion. Baggrunden for at nedsætte sådanne temagrupper vil typisk være at give beboere indflydelse på beslutninger og prioriteringer i helhedsplanen.

Kilde: Casestudie, 2010.

Med afsæt i ovenstående projektorganiseringstypologier, viser en inddeling af de 13 caseområder efter denne kategorisering, at helhedsplanen i seks af caseområderne er organiseret med udgangspunkt i den centralt forankrede professionelle organisering, mens der i fire og tre af caseområderne ses en organisering af helhedsplanen med afsæt i henholdsvis den lokalt forankrede fagprofessionelle organisering og den lokalt forankrede semiprofessionelle organisering.

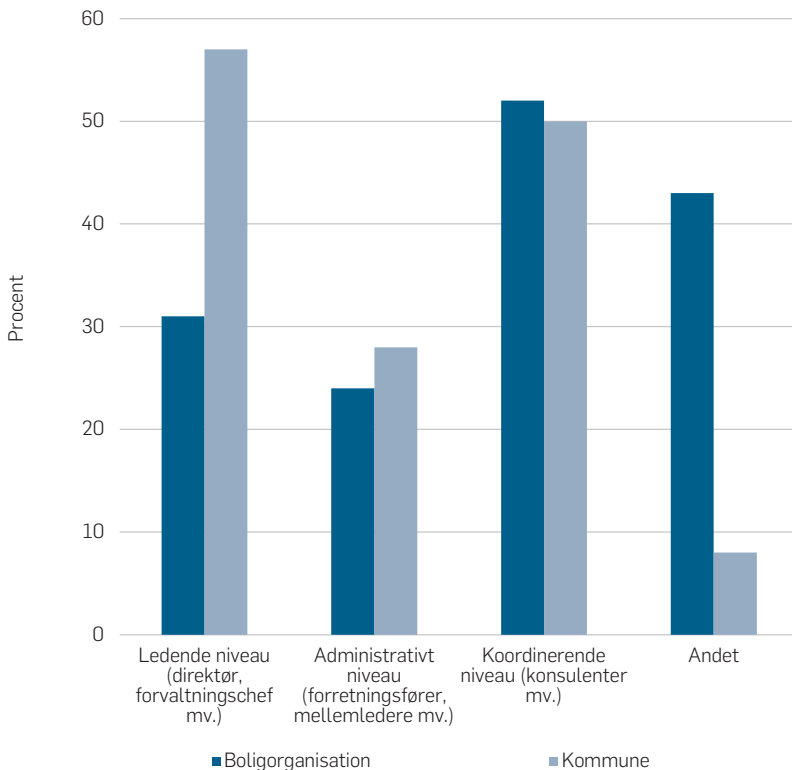
Det er ikke muligt på baggrund af resultaterne fra surveyen at tegne et billede af organiseringsformernes generelle udbredelse i alle områder med helhedsplaner. Vi har imidlertid data, der belyser, på hvilket niveau henholdsvis kommune og boligorganisation er repræsenteret i styregruppen. Dette giver en indikation af organiseringstypernes udbredelse. I figur 6.1 ses henholdsvis kommunernes og boligorganisationerne repræsentationsniveau i helhedsplanernes styregruppe.

En repræsentation fra det øverste ledelseslag hos begge aktører tyder på, at helhedsplanen her er organiseret omkring den centralt forankrede professionelle organisering. Det kan fx dreje sig om repræsentation på direktørniveau, forvaltningschefniveau eller politisk niveau. Omvendt

er repræsentation på lavere niveauer udtryk for en mere lokal forankret fagprofessionel organisering eller lokal forankret semiprofessionel organisering. Det vil sige, at lokale klubledere, afdelingsbestyrelser, boligso- ciale konsulenter fra boligorganisationen er de primære aktører i styre- gruppen.

FIGUR 6.1

Andel af helhedsplaner med repræsentation af henholdsvis boligorganisation og kommune i styregruppen, særskilt for repræsentationsniveau. Procent.



Anm.: Baseret på 141 besvarelser fra forretningsfører og 91 besvarelser fra kommuner.

Kilde: Survey blandt forretningsførere og kommuner 2013.

Det fremgår af resultaterne i figuren, at i ca. 30 pct. af helhedsplanerne er boligorganisationen repræsenteret i styregruppen med den øverste direktør for boligforeningen. De kommunale respondenter tilkendegiver, at kommunens øverste ledelseslag er repræsenteret i styregruppen i knap 60

pct. af alle helhedsplanerne. I forhold til de øvrige former for repræsentation i helhedsplanernes styregrupper ses det, at ca. 25 pct. til 30 pct. af helhedsplanerne har styregrupper, der primært udgøres af det administrative niveau i boligorganisation og kommune, mens cirka 50 pct. af helhedsplanens styregrupper er repræsenteret via det koordinerende niveau i boligorganisation og kommune.

I resultaterne fra survey-undersøgelsen ses det også, at afdelingsbestyrelser i de forskellige boligområder er hyppigt repræsenteret i helhedsplanens styregrupper. Således viser survey-undersøgelsen, at dette er tilfældet i 85 pct. af helhedsplanerne.¹¹ Endvidere tilkendegiver knap 87 pct. af de boligsociale projektledere, at de sidder med i helhedsplanens styregruppe.¹²

I de efterfølgende kapitler vil vi se nærmere på betydning af de forskellige typer af projektorganiseringer, herunder deres styrker og svagheder i forhold til at skabe gode vilkår for implementeringen af helhedsplanerne.

TYPER AF PROJEKTSEKRETARIATER

I den seneste rapport har vi også identificeret fire forskellige typer af projektsekretariat/projektteam. Organiseringen af projektsekretariatet afhænger som nævnt af bevillingens størrelse, og i hvilket omfang de udførende medarbejdere i helhedsplanen både er forankret i boligorganisation og i kommunen, og hvor aktivt involveret kommunen er i implementeringen af helhedsplanen.

DET "STORE" BOLIGORGANISATORISKE PROJEKTTEAM.

Projektteamet udgøres udelukkende af projektansatte boligsociale medarbejdere, som er udførende på størstedelen af de igangsatte projekter, mens kommunale frontmedarbejdere indgår ad hoc eller har en defineret rolle i relation til udvalgte projekter og aktiviteter. Fordelen er, at projektteamets medarbejdere udelukkende har fokus på helhedsplanens projekter og ikke skal varetage opgaver i parallelle stillinger. Der er en stærk bevidsthed omkring helhedsplanen som et selvstændigt projekt, idet der er mulighed for at drive mange af helhedsplanens projekter med de ressourcer, som er til rådighed i projektteamet. I casestudiet ses indikationer på, at der kan være en risiko for, at projektteamet kommer til at fungere

11. Survey blandt afdelingsbestyrelser 2013.

12. Survey blandt boligsociale projektledere 2013.

som en selvstændig organisation og dermed alene indtænker samarbejdspartnere ad hoc, eller at samarbejdet med lokale aktører primært består i gensidig information om, hvilke projekter og aktiviteter der arbejdes med.

DET TVÆRORGANISATORISKE PROJEKTTEAM.

Både kommunale medfinansierede medarbejdere og projektansatte bolig-sociale medarbejdere indgår i et fælles projektteam under faglig ledelse af en projektleder for helhedsplanen. I den del af de kommunale medarbej-deres tid, der er allokeret til opgaver vedrørende helhedsplanen, indgår de under ledelse af projektlederen, mens de i den øvrige tid ledes af den kommunale afdeling, som de er fastansat i. Styrken er, at personalemæs-sige ressourcer fra henholdsvis kommune og boligorganisationer er tæt sammenvævede uden særskilt opmærksomhed på organisatorisk foran-kring. Alle har et ejerskab til aktiviteter, som skal udmøntes i helhedsplanen. I denne model kan det være en udfordring, at kommunale medar-bejdere har to forskellige daglige ledere, hvilket kan sætte medarbejderen i et krydspres i forhold til prioriteringen af opgaver, men omvendt også gøre det vanskeligt for projektlederen at stille krav til den kommunale medarbejders opgaveprioritering.

DET OPDELTE PROJEKTTEAM

Her foregår den daglige styring parallelt mellem en projektleder i bolig-organisatorisk regi i forhold til boligorganisatorisk forankrede projekter og af en projektleder i kommunalt regi i forhold til kommunalt forankre-de projekter. Det delte styringsansvar er et udtryk for en stor grad af in-volvering fra kommunens side og kan være en styrke i forhold til at sikre et kommunalt ejerskab på projektniveau. Udfordringen er at få koordine-ret projekterne mellem projektlederne og sikre en samlet opfølgning på helhedsplanens mål.

EN-MANDS-PROJEKTSEKRETARIATET.

Her er der én ansat boligsocial projektkoordinator, som igangsætter og styrer projekter – enten primært i samarbejde med frivillige beboere om beboeraktiviteter eller med inddragelse af lokalområdets professionelle aktører, afhængigt af traditionen for at arbejde tværgående i lokalområdet. Casestudiet viser et eksempel på, at driftsansvaret for en stor andel af projekterne er uddelegeret til kommunale forvaltninger og institutioner. Her har den ansatte boligsociale projektleder primært et koordinerende

ansvar og opsluges ikke af projektledelse. Omvendt er der enmandsprojektsekretariater, hvor den boligsociale medarbejder i væsentlig udstrækning arbejder selvstændigt som udførende på projekterne med beboerne som primære samarbejdspartnere. Set i et styringsperspektiv kan dette være en udfordring i forhold til at allokere ressourcer til opfølgning og evaluering. Det er projektlederen, som i praksis har ansvaret for at sikre helhedsperspektivet på helhedsplanens indsatsområder og aktiviteter, samt sikre at disse understøtter de opstillede mål. Styregruppen har som tidligere beskrevet ofte ikke en aktiv rolle i forhold til målstyringen.

På tværs af de 13 caseområder er der en lille overvægt af det store boligorganisatoriske projektteam, idet 4 caseområder har valgt at organisere projektsekretariatet på denne måde. De resterende 9 caseområder fordeler sig ligeligt på de tre øvrige organiseringsformer. Vi kan ikke sige noget om, hvorvidt denne udbredelse af projektsekretariater er repræsentativ for alle områder med helhedsplaner. Men spredningen af de forskellige projektsekretariater på tværs af de caseområder, der indgår i casestudiet, sikrer gode forudsætninger for at kunne få et afbalanceret indtryk af betydningen af de forskellige organiseringsformer.

SAMARBEJDE OG KOORDINERING PÅ STRATEGISK NIVEAU

Implementeringen af de boligsociale helhedsplaner foregår i et samspil mellem en række aktører med forskellig organisatorisk forankring, faglighed og interesser. Tidligere analyser og studier af implementeringen af både boligsociale indsatser specifikt og tværfaglige og tværsektorielle indsatser mere generelt indikerer, at en stærk implementering forudsætter, at de involverede parter kender og forstår deres indbyrdes roller og ansvar.¹³ Dette er både i forhold til at gennemføre de forskellige aktiviteter og i forhold til at realisere de fælles mål, der lægger til grund for indsatserne.

I dette kapitel ser vi på aktørernes samarbejde om implementeringen af de boligsociale helhedsplaner og de indsatser og aktiviteter, der knytter sig til helhedsplanerne. I kapitlet ser vi nærmere på det samarbejde og den koordinering, der forgår på strategisk niveau. Det betyder, at vi har fokus på samarbejde og koordinering af helhedsplanens implementering som et samlet program. Nedenfor ses kapitlets centrale konklusioner.

13. Se bl.a. Winther & Nielsen (2007): Implementering af politik.

HOVEDRESULTATER

- Samarbejde om udformning af helhedsplanen mellem boligorganisationer og kommuner i opstartsfasen understøtter enighed om helhedsplanens strategiske retning og målsætninger. Det hænger sammen med, at helhedsplanen på den måde bindes op på de forskellige nøgleaktørers interesser i det boligsociale arbejde. Herved styrkes ejerskabet og opbakningen til helhedsplanen.
- En ledelsesmæssig opbakning til helhedsplanen og velfungerende samarbejde på ledelsesplan er med til at understøtte og fastholde en fælles prioritering af helhedsplanens strategiske indsatsområder. Dette styrker den løbende fremdrift og implementering af helhedsplanen og realisering af helhedsplanens målsætninger. På baggrund af de store lokale forskelle i caseområderne er der ikke en entydig opskrift på en den gode organisering, men det er vigtigt, at den ledelsesmæssige forankring af helhedsplanen fastsættes på et niveau, hvor der ikke sker et brud mellem det strategiske og udførende niveau. Samtidig forudsætter en ledelsesmæssig forankring, at ledelsen løbende understøttes med relevant viden, der giver mulighed for at træffe strategiske beslutninger om retning, rammer og prioritering i helhedsplanen.
- Formaliserede samarbejdsaftaler på strategisk niveau mellem kommune og boligorganisationer er med til at tydeliggøre og regulere de forskellige aktørers rolle og ansvar i de boligsociale indsatser. Konkret betyder det, at risikoen for, at der igangsættes konkurrerende eller parallelle boligsociale og ordinære kommunale indsatser reduceres.
- En række organisatoriske forhold understøtter, at en tydelig rolle- og ansvarsfordeling fastholdes undervejs i implementeringen af helhedsplanen. I casestudiet ses det, at formelle driftsgrupper, hvor kommune og boligorganisation løbende kan drøfte udfordringer, nye tiltag og allerede igangsatte indsatser er med til at sikre en mere tydelig rollefordeling de centrale aktører imellem.

I forlængelse af casestudiet kan vi pege på flere elementer, der i et fremadrettet perspektiv kan være med til at styrke samarbejde og koordinering om implementering af helhedsplanerne på det strategiske niveau:

- Kommune og boligorganisation bør indgå i fælles dialog og samarbejde om fastsættelsen af helhedsplanens strategier og målsætninger. På den måde sikres det, at helhedsplanen udformes med de forskellige aktørers interesser og strategiske fokuspunkter for øje. Dette vil styrke ejerskabet til helhedsplanen og medvirke til at sikre den nødvendige opbakning til helhedsplanens gennemførelse.
- I det fremadrettede arbejde med helhedsplanerne bør der være fokus på, hvordan løbende ledelsesopbakning til helhedsplanen sikres blandt nøgleaktører i implementeringen af helhedsplanen, samt hvordan helhedsplanens styregruppe understøttes bedst muligt i at træffe fælles strategiske prioriteringer.
- Det bør tænkes ind allerede fra opstart af helhedsplanen, hvordan synliggørelse af snitfladerne aktørerne imellem bedst sikres. Dette kan fx være i form af skriftlige samarbejdsaftaler, der regulerer ansvars- og rollefordelingen mellem aktørerne.
- Fremadrettet bør det overvejes, hvordan aktørerne i arbejdet med helhedsplanen sikrer en samarbejds- og koordineringsmekanisme, der binder strategiske beslutninger sammen med udmøntningen af indsatserne på udførende niveau.

RAMMESÆTNING AF DE BOLIGSOCIALE INDSATSER

I dette afsnit sætter vi fokus på samarbejde og koordinering på strategisk niveau, dvs. det samarbejde mellem kommune og boligorganisation der skal sætte rammerne for det boligsociale arbejde og de boligsociale helhedsplaner. I den forbindelse ser vi på, hvordan boligorganisationer og kommuner har samarbejdet om fastsættelsen af målene i helhedsplanen, ligesom vi belyser, hvilke forhold der påvirker den løbende prioritering af helhedsplanen. Endvidere ser vi på, hvad der i områderne med helhedsplaner er gjort for at sikre en klar rolle- og ansvarsdeling mellem kommuner og boligorganisationer. Vores fokus er her på, hvad der skal til for at skabe en klar rolle og ansvarsdeling, der understøtter samarbejdet om gennemførelsen af helhedsplanen. De forskellige typer af projektorganisationer, som vi har beskrevet i kapitel 6, kan have forskellig betydning for kommuner og boligorganisationers samarbejde om og koordinering af helhedsplanen. Vi vil i kapitlet se nærmere på betydning af disse organiserings typer. Der skal i den forbindelse gøres opmærksom på, at pro-

jektorganiseringstyperne er typologier og ikke rene former. Derfor skal konklusioner om organiseringsformernes betydning tolkes med dette forbehold.

STRATEGI OG MÅL FOR HELHEDSPLANEN

Det er boligorganisationerne, der har det overordnede ansvar for at udforme helhedsplanerne, men i henhold til regulativet om støtte til boligsociale indsatser skal helhedsplanen udarbejdes i samarbejde med kommunen under iagttagelse af reglerne for beboerdemokrati, ligesom andre relevante lokale organisationer skal involveres.

Casestudiet tegner et billede af, at fasen omkring udarbejdelse af helhedsplanerne udgør et vigtigt fundament for samarbejdet om implementeringen af helhedsplanerne. Det er i denne indledende fase, at kommune og boligorganisation har mulighed for at definere fælles strategier og mål for helhedsplanen og skabe grundlag for et fælles samarbejde om opgaven i boligområderne.

Alligevel spænder den kommunale involvering i udarbejdelse af helhedsplanerne vidt. I det ene yderpunkt findes caseområder, hvor kommunen tager et hovedansvar for udvikling og udformning af helhedsplanen. I den anden ende findes caseområder, hvor boligorganisationerne har taget ansvaret, og hvor kommunen blot har ”fyldt rammerne ud”. Herimellem findes eksempler på caseområder, hvor samarbejdet om udformningen af helhedsplanen har været mere eller mindre udviklet, men hvor det overordnet set opleves, at ansvaret er blevet løftet i fællesskab.

I flere af caseområderne giver både repræsentanter fra boligorganisationerne, herunder de boligsociale projektledere samt kommuner udtryk for, at der ikke har været enighed aktørerne imellem i forhold til strategier og mål med helhedsplanerne. I nogle af disse caseområder vurderer de boligsociale projektledere og forretningsførere, at dette hænger sammen med, at kommunen ikke har været involveret i udformningen af helhedsplanen. I andre caseområder giver projektledere og kommunale medarbejdere udtryk for, at uenigheder om strategier og mål for helhedsplanen hænger sammen med, at det primært har været kommunale medarbejdere, der har udformet helhedsplanen.

På tværs af aktørgrupperne i de caseområder, vi har besøgt, vurderes det, at fraværet af enighed om helhedsplanens strategi og mål har en negativ indvirkning på samarbejdet om implementeringen af helheds-

planen, herunder fremdriften i indsatserne og realisering af målene. I boks 7.1 har vi beskrevet en række eksempler, hvor fraværet af samarbejde om udformning af helhedsplanen har haft en betydning for implementeringen af de boligsociale indsatser.

BOKS 7.1

Manglende kommunal involvering i udformningen af helhedsplanen.

I et af caseområderne har boligorganisationen ikke involveret kommunen i opstarten og udarbejdelsen af helhedsplanen. De boligsociale medarbejdere og projektleder vidste, at kommunen var til stede i området, men kommunen var som udgangspunkt ikke direkte involveret i udviklingen af helhedsplanen. Dette har medført, at boligorganisationen i store dele af arbejdet med helhedsplanen oplevede, at kommunen "tørrede ansvaret af på dem", ligesom nøgleaktører i boligorganisationen fortæller, at kommunen ikke har udvist vilje til at indgå i projekter eller aktiviteter som led i en samlet boligsocial indsats. Modsat oplevede de kommunale aktører det, der italesættes som en "kræver-mentalitet" fra boligorganisationens side, ligesom det blev opfattet som frustrerende, at der ikke var nogen samordning mellem alle de boligsociale indsatser og kommunale indsatser. Både aktører i boligorganisationen og kommune fortæller, at man har brugt det meste af helhedsplanen projektperiode på at nærme sig hinanden for at skabe fælles forståelse og gode samarbejdsrelationer. Denne proces med at "finde hinanden" har betydet, at der har været problemer med at koordinere indsatserne på det udførende niveau og flere nøgleaktører i området fortæller, at der med den boligsociale helhedsplan har været iværksat indsatser, som er konkurrerende til de ordinære kommunale indsatser. En boligsocial medarbejder fortæller: "Der har ikke fra start været etableret stærke samarbejdsrelationer, hvilket har betydet, at vi har skabt konkurrerende og parallelle indsatser mellem de kommunale og boligsociale indsatser". Dette er konkret kommet til udtryk ved, at der er ført "kamp" om beboerne og i den forbindelse igangsat aktiviteter, hvor det mere handler om at skabe de mest attraktive tilbud snarere end om en samlet supplerende boligsocial indsats.

I et andet caseområde, hvor det centrale indsatsområde var uddannelse og beskæftigelse, har aktørerne oplevet samme problemer. Her fortæller den boligsociale projektleder, at jobcentret var skrevet ind i helhedsplanen som en central samarbejdspartner. Jobcentret havde imidlertid ingen rolle i udformningen af helhedsplanen, hvilket ifølge projektlederen resulterede i, at uddannelses- og beskæftigelsesmålene for helhedsplanen afveg fra kommunes beskæftigelses-sigte i området. I helhedsplanens regi var målene i højere grad at opbygge ressourcer hos beboerne og gøre dem til en aktiv part i eget liv, mens målene for jobcentret i højere grad handlede om at få beboere tæt på arbejdsmarkedet i beskæftigelse. Fraværet af konsensus om målene med beskæftigelsesindsatsen havde ifølge projektlederen og kommunale medarbejdere en negativ indflydelse på samarbejdet om implementering af uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen. I den nye helhedsplan har aktørerne derfor været opmærksomme på at tage afsæt i fælles målsætninger for indsatsområdet, for som den boligsociale projektleder udtaler: "Ellers giver det ikke mening, for når vi slipper beboerne, er der ingen til at tage over"

Kilde: Casestudie, 2013.

Ovenstående tendens understreges også, når vi ser nærmere på de caseområder, hvor nøgleaktører giver udtryk for, at der har været enighed på tværs af boligorganisation og kommune om helhedsplanens retning og

mål. Det er her aktørernes erfaring, at en tidlig og fælles involvering i fastsættelse af rammerne for helhedsplanen af boligorganisation, kommune og øvrige aktører medvirker til at fremme enighed om helhedsplanens mål og strategiske retning. Nedenstående udsagn fra henholdsvis boligsocial projektleder og kommunal leder i forskellige caseområder understreger denne vurdering.

Det er vigtigt, at den enkelte kan se sig selv i helhedsplanens dagsorden. På den måde kan man drøfte arbejdet med helhedsplanen ud fra de forskellige interessenters perspektiv (boligsocial projektleder).

Der er gensidig afhængighed mellem boligorganisation og kommune, fordi vi begge kan få opfyldt vores mål via helhedsplanen. Vi vil så at sige det samme. Derfor er der ligefrem kamp om at sidde i styregruppen (kommunal leder).

De to aktører fortæller her, at hvis helhedsplanen kobles op på de væsentlige aktørers interesseområder, så skabes der et bedre grundlag for at sikre sammenhæng mellem helhedsplanens mål og de mål, som de forskellige kommunale forvaltninger og boligorganisationen har for deres almindelige drift. På den måde bliver det tydeligt for boligorganisation og kommune, hvad det konkrete udbytte af den gennemførte helhedsplan forventes at være. Ifølge nøgleaktører i de pågældende caseområder har det en positiv indflydelse på samarbejdet mellem boligorganisationer og kommune og den strategiske koordinering og implementering af helhedsplanens indsatsområder. Boks 7.2 eksemplificerer et caseområde, hvor der fra start har været et tæt samarbejde mellem boligorganisation og kommune i udviklingen af helhedsplanen.

BOKS 7.2

Caseområde, hvor der er et tæt samarbejde mellem boligorganisation og kommune i udformning og opstart af helhedsplanen.

I den konkrete case ses det, at en stærk inddragelse af kommunen i udarbejdelsen af helhedsplanen var med til at gøre helhedsplanen til et fælles boligorganisatorisk og kommunalt projekt. Allerede i ansøgningsfasen var der fokus på at involvere kommunen. Her brugte de forskellige parter noget tid på at spore sig ind på de fælles udfordringer, og der blev udarbejdet en ansøgning, som de forskellige parter bakkede fuldt op om. Samtidig havde man i udformningen fokus på, at kommunen skulle have mulighed for at præge helhedsplanen i den retning, som de ønskede og med udgangspunkt i deres interesser. Projektlederen for helhedsplanen fortæller: "Vi er lykkedes med at skabe et øget fællesskab, fordi vi har taget afsæt i hinandens interesser og forsøgt at tilpasse helhedsplanen efter disse."

Dette har medvirket til at skabe en fælles forpligtelse i forhold til gennemførelsen af helhedsplanen, ligesom nøgleaktører i området giver udtryk for, at den strategiske koordinering i højere grad er lykkedes. Vurderingen i caseområdet er, at man i meget stort omfang har haft succes med at implementere de projekter og aktiviteter, der var en del af helhedsplanen.

Kilde: Casestudie, 2013.

LØBENDE PRIORITERING AF HELHEDSPLANEN

Casestudiet peger på en række forhold, der indvirker på den fælles prioritering af helhedsplanen løbende i implementeringen. Det vil sige, hvorvidt boligorganisation og kommune i implementeringen af helhedsplanen formår at fastholde fælles fodslag om prioritering af de centrale indsatsområder i helhedsplanen.

LEDELSESOPBAKNING OG BESLUTNINGSDYGTIG STYREGRUPPE

Ikke overraskende fortæller både boligsociale og kommunale nøgleaktører, at opbakning og involvering af ledelsesniveauer i boligorganisation og kommune indvirker på det løbende samarbejde om strategiske prioriteringer i forbindelse med gennemførelse af helhedsplanens indsatsområder. Resultaterne fra survey-undersøgelsen viser, at samme opfattelse kan spores blandt nøgleaktører i de øvrige områder med helhedsplaner. Undersøgelsen viser, at 39 pct. af de adspurgte boligsociale projektledere vurderer, at manglende ledelsesmæssigt engagement fra kommunen hæmmer implementeringen af helhedsplanen. Dog er det kun knap 13 pct. af de kommunale aktører, der anser manglende engagement fra kommunen som en barriere for implementeringen.¹⁴ Surveyen giver imidlertid en indikation af, at ledelsesmæssig involvering og engagement i

14. Survey blandt projektledere og kommuner, 2013.

helhedsplanen har betydning for en god implementering af helhedsplanens indsatsområder.

Ser vi nærmere på caseområderne, tegner der sig et billede af, at den løbende fælles prioritering af helhedsplanen på tværs af kommune og boligorganisation i nogen grad er lykkedes bedre i de seks caseområder, hvor helhedsplanen er organiseret omkring en ledelsesmæssig forankret professionel projektorganisering. Vurderingen fra såvel forretningsfører, projektledere og kommunale ledere er, at dette har medvirket til at fastholde en ledelsesmæssig prioritering af helhedsplanen i boligorganisation og kommune, hvilket har styrket mulighederne for samarbejdet om de strategiske indsatsområder og den løbende fremdrift i indsatserne. En kommunal ledelsesrepræsentant fra et af de seks caseområder, siger i den forbindelse:

Den måde vi har organiseret os på, har gjort, at vi hurtigt har kunnet træffe beslutninger, som er gældende for helhedsplanen. Vi har ikke været bange for at træffe beslutninger, hvis vi har kunnet se, at noget er kørt skævt. Og vi har kunnet sikre, at der var et fælles strategisk fokus på helhedsplanen.

Dog peger aktørerne i de pågældende caseområder også på, at det er vigtigt, at den ledelsesmæssige forankring af helhedsplanen etableres på et niveau, hvor ledelsen ikke er for langt væk fra den konkrete udmøntning af helhedsplanerne. Endvidere viser casestudiet, at den ledelsesmæssige styring og prioritering af helhedsplanen forudsætter, at der er etableret rammer for en beslutningsdygtig styregruppe. Her fortæller både boligsociale og kommunale aktører, at det er afgørende, at styregruppen agerer som et beslutningsdygtigt organ frem for som et mere orienterende organ, som det opleves af projektledere, forretningsfører og kommunale aktører i nogle caseområder. Resultaterne fra survey-undersøgelsen i alle områder med helhedsplaner understøtter denne konklusion. Heri ses det, at knap en fjerdedel af alle de adspurgte boligsociale projektledere, forretningsfører og kommuner giver udtryk for, at manglende beslutningskapacitet i styregruppen udgør en barriere for implementeringen og samarbejdet om de boligsociale indsatser.

Aktørerne i de forskellige caseområder fortæller, at styregruppens funktion og beslutningskapacitet også hænger sammen med, i hvilken grad det lykkedes projektledere for helhedsplanerne at servicere styregruppen med viden og information, der understøtter styregruppen i at

træffe reelle strategiske prioriteringer. Som det også fremgår i rapportens kapitel 10, er det således ikke alene tilstrækkeligt at have en styregruppe med et formelt og central forankret beslutningsgrundlag. Styregruppen skal samtidig have et vidensgrundlag, der understøtter mulighederne for at træffe relevante og fælles beslutninger om prioriteringer i helhedsplanen.

DEN SVÆRE PRIORITERINGSOPGAVE

I flere af de øvrige caseområder giver nøgleaktører udtryk for, at de har oplevet en række udfordringer med at fastholde en fælles prioritering af helhedsplanen løbende i implementeringen, herunder også retningen for helhedsplanen. Her peger de blandt andet på den manglende strategiske organisering og forankring af helhedsplanen.

Udfordringen i disse områder har været, at mere strategiske beslutninger og overvejelser, der omhandler arbejdet med helhedsplanen, i nogle situationer har måttet vige for specifikke drøftelser, hvor meget afgrænsede og lokale forhold har sat dagsordenen i de styrende organer. Dette har i en række situationer forhindret helhedsplanens centrale aktører i at sikre et fælles strategisk fokus på den løbende implementering af indsatsområderne og realisering af helhedsplanens samlede målsætninger.

I de caseområder, hvor dette har været tilfældet, oplever såvel boligorganisatoriske og kommunale aktører, at den boligsociale indsats har været opdelt, ligesom det har været udfordrende at varetage den strategiske koordinering mellem helhedsplanens indsatsområder og kommunale indsatsområder. Det udmønter sig i, at kommunen i nogle tilfælde på egen hånd har drevet specifikke indsatsområder i helhedsplanen, mens de boligsociale projektledere og medarbejderne har haft ansvaret for at drive andre typer af indsatser.

I nogle af de caseområder, hvor aktørerne har oplevet en udmøntning af helhedsplanen i ”kommunale indsatsområder” og ”boligorganisatoriske indsatsområder”, er den daglige styring og prioritering af helhedsplanen samtidig organiseret omkring det opdelt projektsekretariat, hvor styringen og ledelsen af kommunale og boligsociale aktiviteter foregår mere eller mindre parallelt.

BOKS 7.3

Caseområde, hvor der ikke har været enighed om den løbende prioritering af den samlede helhedsplan på tværs af boligorganisation og kommune.

I et af caseområderne ses det, at børn- og unge indsatsområdet næsten udelukkende er båret af lokalt forankrede kommunale institutioner, mens indsatsen på voksenområdet er drevet mere eller mindre selvstændigt af boligorganisationen. Der har ikke været et fælles samarbejde om prioriteringen af indsatsområderne i helhedsplanen, hvilket især den boligsociale projektkoordinator vurderer har haft en negativ betydning for fremdriften i helhedsplanens indsatser. Både den boligsociale koordinator og en leder fra en af de kommunale institutioner giver således udtryk for, at det kan være vanskeligt at vurdere, om man på tværs af helhedsplanens indsatsområder har implementeret de projekter og aktiviteter, der er beskrevet i helhedsplanen. Samtidig udtrykker de også hver især, at det kan være svært at vurdere, om målene samlet set er realiseret, idet indsatsområderne drives parallelt og ikke koordineres strategisk. De har derfor ikke den nødvendige indsigt i de indsatsområder, de ikke selv driver, ligesom viden mellem de enkelte aktører og indsatsområder kun i begrænset omfang deles.

Vurderingen fra den boligsociale projektleder i området er, at deltagelse af direktører eller forvaltningschefer i styregruppen kunne have bidraget til en mere helhedsorienteret og strategisk tilgang til helhedsplanen. Dette kunne have løst op for nogle af de konflikter og meget lokale og snævre interesser, der ifølge projektlederen har domineret arbejdet i styregruppen.

Kilde: Casestudie, 2013.

I de tre caseområder, hvor helhedsplansarbejdet er understøttet af det opdeltede projektsekretariat, giver både de boligsociale projektledere og kommunale ledere udtryk for, at opdelingen af helhedsplanen til tider har influeret negativt på den samlede fremdrift af helhedsplanen og realiseringen af helhedsplanens overordnede målsætninger. De vurderer, at opdelingen mellem projektleder i boligorganisatorisk regi i forhold til boligorganisatorisk forankrede projekter og projektleder i kommunalt regi i forhold til kommunalt forankrede projekter gør det svært at høste de positive frugter en bedre koordinering af helhedsplanens indsatsområder, kan medvirke til at realisere.

Det skal imidlertid understreges, at det kun er tre af caseområderne i casestudiet, der har denne form for projektsekretariat, hvilket påvirker den analytiske generaliserbarhed af disse observationer. Dog viser resultaterne fra survey-undersøgelsen, at ca. 80 pct. af de projektledere, der indgår i et projektsekretariat, hvor der både er kommunale og boligsociale medarbejdere, i høj grad eller nogen grad er enige i, at de arbejder tæt sammen med kommunen om at fastlægge overordnede målsætninger og initiativer for boligområdet. Omvendt er det knap 60 pct. af projektlederne, der indgår i projektsekretariater, hvor der ingen kommu-

nale medarbejdere indgår, der giver udtryk for samme opfattelse.¹⁵ Således indikerer resultaterne, at der også generelt er en oplevelse af, at organiseringen af projektsekretariatet har en betydning for, hvorvidt kommune og boligorganisation i fællesskab samarbejder om prioritering af helhedsplanens målsætninger og initiativer i boligområderne.

ROLLE OG ANSVARSDELING MELLEM KOMMUNE OG BOLIGORGANISATIONER

En forudsætning for den løbende implementering af helhedsplanens indsatser er, at der sikres en relativ klar grænsedragning mellem kommune og boligorganisation. På den måde skabes der klarhed over den faglige, funktionelle og økonomiske ansvarsfordeling mellem aktørerne, ligesom boligorganisation og kommune får etableret gensidige forpligtelser på strategisk niveau, som skal understøtte den konkrete udmøntning af projekter og aktiviteter. Surveyens resultater viser også, at der på tværs af projektledere, forretningsførere og kommuner er en oplevelse af, at en uklar rolle- og ansvarsdeling udgør en betydelig barriere for implementeringen af de boligsociale indsatser. Lidt over halvdelen af de boligsociale projektledere vurderer, at en uklar rolle- og ansvarsdeling mellem boligorganisation og kommune udgør en barriere for udmøntningen af indsatserne. Det samme billede ses hos forretningsførere og kommuner, hvor mellem 45 pct. og 48 pct. ligeledes oplever dette som en barriere for implementeringen af helhedsplanen.¹⁶

SAMARBEJDSAFTALER STYRKER FREMDRIFTEN I HELHEDSPLANEN

I flere caseområder har man forsøgt at få klargjort de forskellige aktørers roller og ansvar ved at udforme skriftlige samarbejdsaftaler som led i udarbejdelsen af helhedsplanen. Heri er aktørernes konkrete rolle og ansvar nøje beskrevet, ligesom boligorganisationens og kommunens gensidige forpligtelser i implementeringen af helhedsplanen er nedfældet. Det er både de boligsociale aktører og kommunale aktørers oplevelse, at dette understøtter en formel regulering af grænsefladen mellem boligorganisationen og kommunen, men også fungerer som en reel regulering i ud-

15. Survey blandt projektledere 2013.

16. Survey blandt projektledere, forretningsførere og kommuner 2013.

møntningen af helhedsplanen. Den skriftlige formulering af ansvarsområder og rollefordeling er ifølge dem med til at sikre fremadrettede og konstruktive samarbejdsrelationer mellem kommunen, boligorganisationerne og de øvrige aktører. Dette vurderer de også har en positiv indflydelse på implementeringen af helhedsplanen.

BOKS 7.4

Caseområde, hvor der ikke fra start har været skriftlige samarbejdsaftaler mellem boligorganisation og kommune.

I dette caseområde har der ikke været en skriftlig samarbejdsaftale, der regulerer forholdet mellem boligorganisation og kommune. Nøgleaktører fra både kommune og boligorganisationer tilkendegiver, at dette har haft en negativ indflydelse på implementeringen af helhedsplanen, idet parterne ikke har udnyttet hinandens ressourcer, ligesom der har været flere konkurrerende indsatser på tværs af boligorganisationer og kommune. Belært af erfaringen fortæller flere nøgleaktører i området, at der er fokus på fremadrettet at få udarbejdet helt konkrete samarbejdsaftaler på såvel strategisk som udførende niveau. Aftaler skal sikre en klar formalisering af helhedsplanen samt sikre, at der sker en fælles indsats i området på tværs af boligorganisation, kommune og lokale beboere og øvrige aktører. Det skal i aftalen være tydeligt, hvem der løser hvad, hvem der stiller ressourcer og lokaler til rådighed, samt hvem der har opgaven med at koordinere indsatserne. En central kommunal aktør fortæller: "Nu samles de [indsatser og aktiviteter]. Nu er der lavet konkrete samarbejdsaftaler, hvilket gør det tydeligt for alle. Nu skal det helt sikkert nok blive bedre".

Kilde: Casestudie, 2013.

I andre caseområder giver nøgleaktører udtryk for, at en uklar rolle- og ansvarsfordeling har ført til gnidninger i samarbejdet mellem kommune og boligorganisation. De oplever, at modparten ikke vil tage ansvar for helhedsplanens indsatsområder og implementering. Boligsociale og kommunale aktører vurderer, at det skyldes mangel på samarbejdsaftaler, der skitserer rollerne og ansvaret i gennemførelsen af helhedsplanen og dens indsatsområder samt den boligsociale indsats generelt. Det betyder, at aktørerne i området ikke har en fælles forståelse af, hvordan deres forskellige tilgange, ressourcer og kompetencer skal bidrage til en fælles og samlet implementeringen af helhedsplanen. I boks 7.4 er illustreret et eksempel, hvor fraværet af en skriftlig samarbejdsaftale, der regulerer rollefordelingen, har udfordret en samlet og fælles implementering af helhedsplanen i området

DRIFTSGRUPPER UNDERSTØTTER AFKLARING AF ANSVAR OG ROLLER

Casestudiet viser, at fælles samarbejdsaftaler udformet i opstarten af helhedsplanen ikke i sig selv sikrer fælles forståelse af opgaver og roller i den løbende implementering af helhedsplanen. Både boligsociale projektledere og kommunale aktører fortæller, at det kan være en udfordring at fastholde tydelighed om rolle- og ansvarsdeling i løbet af helhedsplanens gennemførelse. De beskriver her, at der hyppigt opstår situationer i implementeringen, hvor boligorganisationerne mener, det er kommunens ansvar at påtage sig en bestemt funktion eller rolle, mens kommunen i andre tilfælde mener, at det er boligorganisationens opgave og ansvar at gennemføre og drive bestemte typer af indsatser.

I de situationer, hvor aktørerne i de forskellige caseområder undervejs i implementeringen af helhedsplanen formår at afklare uklarheder om ansvar og roller, tyder det på, at mere formaliserede samarbejdsorganer indvirker positivt. Casestudiet tegner et billede af, at caseområder, hvor der i helhedsplanen er etableret såkaldte ”driftsgrupper”, der fungerer som et taktisk organ under styregrupperne, i højere grad er lykkedes med løbende at afklare og fastholde en klar rolle- og ansvarsdeling mellem boligorganisation og kommune. De forskellige nøgleaktører oplever her at have et forum, hvor man undervejs i arbejdet med helhedsplanen kan drøfte opståede problemer og udfordringer og på baggrund heraf træffe konkrete beslutninger i forhold til helhedsplanens indsatsområder i perioderne mellem de aftalte styregrupper. Deres vurdering er, at det understøtter de boligsociale og kommunale aktører i at opretholde et tværgående fokus på implementering af indsats og aktiviteter. Dette er med til at styrke selve implementeringen og realisering af de fælles strategier og målsætninger.

Ifølge boligsociale og kommunale aktører skyldes dette, at driftsgrupperne typisk består af en gruppe med få deltagere fra henholdsvis boligorganisation og kommune, som både har en strategisk og udøvende funktion i helhedsplanen, og som i kraft af hyppig mødevirk-somhed og delegeret beslutningskompetence kan understøtte den løbende afklaring af roller og ansvar mellem aktørerne. På den måde kan gruppen være med til at styrke fremdriften i indsatserne. Endvidere fortæller aktørerne i caseområder med driftsgrupper, at disse samtidig er et centralt forum i forhold til at understøtte sammenhængen mellem be-

slutninger truffet på strategisk niveau i helhedsplanernes styregruppe med udmøntningen af indsatser på det udførende niveau.

SAMARBEJDE OG KOORDINERING PÅ DET UDFØRENDE NIVEAU

De boligsociale indsatser og aktiviteter under helhedsplanerne udføres af fagpersoner med mange forskellige baggrunde og professioner. Det kan være kommunale udgående medarbejdere, lærere, pædagoger, sundhedsmedarbejdere, boligsociale medarbejdere og frivillige. I nogle tilfælde udføres indsatserne af enkelte personer, men mange indsatser og aktiviteter bliver gennemført i et samarbejde mellem fagpersoner med forskellig baggrund og profession. Dette stiller store krav til samarbejdet mellem boligsociale medarbejdere, kommunale medarbejdere og øvrige aktører.

I dette kapitel sætter vi fokus på det konkrete samarbejde mellem kommunale frontmedarbejdere, boligsociale medarbejdere, beboere og øvrige aktører på udførende niveau. Fokus er her på, hvad der kendetegner de gode samarbejdsrelationer mellem nøgleaktører, samt hvilken rolle beboere og afdelingsbestyrelse spiller i gennemførelsen af helhedsplanen samt koordinering af boligsociale og kommunale indsatser.

Idet vi stiller skarpt på det udførende niveau, er det også muligt at undersøge, om forskellige forhold gør sig gældende i forskellige indsatsområder. I kapitlet ser vi derfor nærmere på, hvilken betydning roller, arbejdstilgange og målgruppeafgrænsning har for implementeringen og resultaterne af helhedsplanernes aktiviteter. I den forbindelse har vi særligt fokus på to af de indsatsområder, hvor den kommunale indsats spil-

ler en stor rolle, og hvor der dermed potentielt kan være en udfordring i at finde en klar rollefordeling. Det drejer sig om indsatsområderne ”beskæftigelse og uddannelse” og ”børn, unge og familie”. Derudover belyser vi også et indsatsområde, som har en anden karakter og i mindre grad er relateret til den kommunale opgaveløsning og drift, nemlig indsatsområdet ”beboerdemokrati”. Vi inddrager oplysninger fra aktør-surveyen til at underbygge observationerne fra casestudiet.

HOVEDRESULTATER

- Tydelig ansvars- og opgavefordeling mellem nøgleaktører på udførende niveau er centralt for en stærk implementering af helhedsplanen. Formelle udførende samarbejdsorganer for de udførende aktører bidrager til en styrket klarhed i opgavefordelingen og implementeringen af indsatsen. Det er især i helhedsplaner med store projektsekretariater, at denne form for samarbejdsorganer er etableret.
- Det uformelle samarbejde aktørerne imellem spiller dog også en central rolle i gennemførelse af helhedsplanerne. Dog tyder det på, at det uformelle samarbejde forudsætter, at der allerede findes gode samarbejdsrelationer mellem nøgleaktører i boligområderne.
- Boligorganisation og kommuner oplever et frugtbart samarbejde om korterevarende og afgrænsede projekter. Det hænger sammen med, at det er tydeligt for aktørerne, hvad de skal bidrage med, ligesom udbyttet af projekterne kan høstes inden for en realistisk tidsperiode.
- I de situationer, hvor det er lykket at etablere et godt samarbejde om projekter, der har en mere langstrakt karakter, tyder det på, at den tværgående organisering af projektsekretariatet, hvor kommunale og boligsociale medarbejdere arbejder tæt sammen, har en positiv indvirkning. Samtidig er det centralt fra start at planlægge fremtidig forankring og gevinstrealisering af aktiviteterne.
- Afdelingsbestyrelsen har i de fleste helhedsplaner en betydelig rolle. Dog peger casestudiet på, at det er centralt at finde en balance mellem bestyrelsens involvering og indflydelse og det fortsatte råderum for udøvelsen af den professionelle indsats i boligområderne.
- På tværs af nøgleaktører i områderne er der forskellige tilgange til det boligsociale arbejde. Disse forskelligheder har en betydning for

samarbejdet om implementeringen af helhedsplanens indsatsområder, projekter og aktiviteter på udførende niveau.

- Karakteren af de indsatsområder, der arbejdes med i helhedsplanen, har en betydning for samarbejdet om implementeringen af helhedsplanernes aktiviteter og for, hvilke aktører der er involveret i udførelsen af aktiviteterne. Særligt varierer de kommunale aktørers rolle, alt efter om indsatsområdet typisk relaterer sig til den kommunale kernerdrift eller ej.
- Casestudiet viser, at de kommunale aktører spiller en central rolle i indsatsområder som ”børn, unge og familie”, uddannelse og beskæftigelse” og sundhedsområdet, hvilket også er typisk kommunale kerneopgaver. Tilstedeværelsen af mange aktører og interesser under denne type indsatsområder kalder derfor i mange henseender på en ledelsesmæssig forankring af indsatsen i både boligorganisation og kommune, idet dette muliggør fastsættelse af strategiske rammer, der understøtter en klar rolle- og ansvarsfordeling mellem de involverede aktører.
- For indsatsområderne ”beboerdemokrati”, ”det sociale liv” og ”image” tyder det derimod på, at en lokal forankring af indsatsen på beboer- og afdelingsbestyrelsesniveau understøtter samarbejdet om gennemførelsen af indsatsområdet.

På baggrund af casestudiet kan der peges på en række forhold, der kan indvirke positivt på den konkrete gennemførelse af de boligsociale indsatser:

- Meget tyder på, at der fremadrettet kan ses nærmere på organisering med mere formelle samarbejds- og koordineringsorganer, idet aktørerne i en række caseområder peger på, at denne organisering understøtter en løbende samordning og brobygning mellem de forskellige indsatsområder og indsatser i boligområderne.
- I udmøntningen af helhedsplanen bør der være opmærksomhed på, hvilke interesser de forskellige aktører har, ligesom fokus på at tydeliggøre udbyttet for såvel beboere, kommune og boligorganisation bør styrkes.
- I udformningen af helhedsplanerne fremadrettet bør der være fokus på indsatsområdets karakter – dvs. om det er indsatsområde, der lægger tæt på den kommunale kernerdrift eller ej – og sammenhæn-

gen mellem aktører, interesser og den valgte organisering. Dette har stor betydning for fremdriften i helhedsplanen på udførende niveau.

- Meget tyder på, at en organisering af helhedsplanen, hvor både boligsociale medarbejdere og kommunale aktører indgår i et integreret projektteam på udførende niveau, er med til at understøtte, at forskellige tilgange på tværs af de centrale aktører udnyttes positivt. På den måde styrkes perspektiverne for en fælles implementering og realisering af målene med helhedsplanen.
- Fremadrettet bør der være opmærksomhed på organiseringen af de meget lokalbaserede indsatsområder, samt hvilken rolle de lokale aktører, herunder beboere og afdelingsbestyrelse, har i denne organisering. I forhold til involvering af lokale aktører kan der også skeles til forskningen omkring multifunktionelle medborgercentre i udsatte boligområder. Multifunktionelle medborgercentre er nationalt og internationalt et eksempel på en lokal institutionel og organisatorisk platform, der kan være ramme om offentlige indsatser, frivillighed og boligsociale aktiviteter. Forskningen viser, at de multifunktionelle medborgercentre udgør en central arena for formelle og uformelle læringsaktiviteter, ligesom de er en efterspurgt institutionel ressource i udsatte områder, idet de kan indtage rollen som facilitator, igangsætter og vært for en række borgerrettede aktiviteter¹⁷

SAMARBEJDE OG KOORDINERING FORMELT OG UFORMELT

På tværs af caseområderne er der forskellige måder at håndtere de konkrete gråzoner i opgaveløsningen og -delingen på. Håndteringen af disse gråzoner har en betydning for, om de lokale boligsociale initiativer udmøntes som et supplement til de kommunale indsatser eller som konkurrerende eller erstattende initiativer. Det generelle billede er, at samarbejdsklima mellem boligorganisation og kommune spiller ind på, hvordan gråzonerne i den konkrete udmøntning af helhedsplanen håndteres.

FORMELLE SAMARBEJDS- OG KOORDINERINGSORGANER

I en række caseområder giver nøgleaktører udtryk for, at formelle samarbejds- og koordineringsorganer på udførende niveau styrker samarbejdet mellem boligorganisation, kommune og frivillige i implementering af

17. Se Andersen & Frandsen (2007) og Delica (2013).

helhedsplanens aktiviteter og projektet. Disse organer benævnes ”temagrupper”, ”visionsgrupper”, ”idegrupper” eller ”udviklingsgrupper”, men fælles for dem er, at de har til formål løbende at understøtte samarbejde og koordinering af de indsatser og aktiviteter, aktørerne i lokalområdet driver.

I de caseområder, hvor man har organiseret samarbejdet og koordineringen af indsatserne på denne måde, er det både boligsociale medarbejdere, kommunale aktører og frivilliges vurdering, at dette spiller en positiv rolle for samarbejdet om implementering af helhedsplanen. Det skyldes for det første, at denne mekanisme er med til at samordne de forskellige indsatsområder og indsatser i området, hvilket også understøtter fælles fokus på målene med indsatserne specifikt og helhedsplanen generelt. På den måde bliver det tydeligt for nøgleaktører i helhedsplanen, i hvilken retning det boligsociale arbejde går. For det andet peger flere nøgleaktører også på, at samarbejdet i disse grupper understøtter en tydeligere ansvars- og opgavefordeling mellem de relevante aktører i området. Selvom der er formuleret skriftlige samarbejdsaftaler på strategisk plan, som regulerer aktørernes roller og ansvar, vurderer boligsociale og kommunale aktører, at flere samarbejds- og koordineringsgrupper på det udførende niveau kan understøtte behovet for løbende afklaring af roller i konkrete situationer, der opstår undervejs i arbejdet med gennemførelsen af helhedsplanen.

Casestudiet viser endvidere, at det især er i de fire caseområder, hvor helhedsplanens gennemførelse understøttes af det store boligorganisatoriske projektteam, at denne samarbejds- og koordineringsmekanisme er etableret. Samme tendens ses dog også i de tre caseområder, hvor projektsekretariatet har en tværorganisatorisk organisering bestående af såvel boligsociale medarbejdere og kommunale medarbejdere. Det tyder på, at de store projektteam i højere grad kan oppebære en formaliseret samarbejds- og koordineringsstruktur, idet den boligsociale projektleder her både har råderummet til at varetage koordinering – i kraft af, at vedkommende har relativt mange medarbejdere tilknyttet projektet, som kan være udførende på aktiviteterne – og samtidig er relativt tæt på de mere konkrete aktiviteter. På den måde sikres en sammenhæng mellem den strategiske koordinering af indsatsområder og den mere udførende koordinering af projekter og aktiviteter på tværs af de boligsociale og kommunale indsatser.

Resultaterne fra survey-undersøgelsen peger på samme tendens. Heri fremgår det, at knap 85 pct. af de projektledere, der indgår i et stort boligorganisatorisk sekretariat (dvs. med mere end to lønede medarbejdere) tilkendegiver, at de i høj grad samarbejder og koordinerer med lokale projekter i lokalområdet. Omvendt er det 70 pct. af de boligsociale projektledere i en-mands-sekretariater, der giver udtryk for, at de i høj grad koordinerer og samarbejder med kommunale projekter i området. I casestudiet tegnes der også et billede af, at det er sværere at opretholde en systematisk koordinering i områder, hvor man har haft et en-mands-projektsekretariat. Her er den projektansatte projektleder i mange tilfælde blevet opslugt i driften og udførelsen af konkrete projekter og aktiviteter. Projektlederen har således været tæt på implementeringen af aktiviteterne, men har ikke haft samme råderum til at bruge sin viden herom i et koordinerende sigte.

UFORMELLE SAMARBEJDSFORMER

Selvom erfaringen viser, at et mere formaliseret koordineringsorgan er med til at fremme en stærk implementering af helhedsplanen, fremhæver flere aktører, at en mere uformel samarbejdsform og koordinering er væsentlig for den daglige fremdrift i indsatsen. I flere caseområder opleves den uformelle koordinering, hvor man ”snakker sig frem løbende” som positiv for samarbejdet mellem boligorganisationerne og kommuner. Dog viser erfaringerne, at den mere uformelle koordinering forudsætter, at der allerede i forvejen er gode samarbejdsrelationer mellem parterne i boligområderne. Det er derfor ofte kommunens størrelse, der påvirker mulighederne for koordinering på såvel strategisk og udførende niveau mellem kommune og boligorganisationer. Således ses typisk et mere vel-fungerende uformelt samarbejde i mindre kommuner, hvor aktørerne ofte har et forhåndskendskab til hinanden og dermed også til hinandens arbejdsområder, organisering og prioriteringer. Dette giver mulighed for en mere personbåret samarbejds- og koordinationskonstellation, som i mange tilfælde ikke er tilstrækkelig i større kommuner, hvor der er behov for et mere formaliseret samarbejde og koordinering på de forskellige niveauer. Her viser casestudiet dog, at formelt samarbejde og formel koordinering i større kommuner kan være afsæt for, at der etableres mere uformelle samarbejdsformer.

TYDELIGT UDBYTTTE AF PROJEKTDELTAGELSE STYRKER IMPLEMENTERINGEN

Såvel boligsociale medarbejdere som kommunale medarbejdere argumenterer for, at det gode samarbejde ofte opstår i afgrænsede enkeltstående aktiviteter. Det bliver her tydeligt, hvad de forskellige aktører har af roller og ansvar i aktiviteten, ligesom det er enkelt at igangsætte og koordinere denne type projekter. I boks 8.1 fremgår en række udsagn der illustrerer dette.

BOKS 8.1

Cases, der illustrerer sammenhængen mellem projektkarakter, interesser og samarbejde.

En boligsocial projektleder i et caseområde fortæller om samarbejde mellem de boligsociale og kommunale medarbejdere: "Nogle piger ville starte en pigeklub. Vores boligsociale medarbejder var i opstarten tovholder og udfører sammen med frivillige. Medarbejderen fik dog hurtigt den lokale kommunale klub med på vognen, idet klubben syntes, det var et konkret og vedkommende projektet, som var enkelt at etablere. Klubben stillede derfor lokaliteter til rådighed."

I det konkrete tilfælde med pigeklubben havde den lokale kommunale klub i længere tid haft et ønske om at få en bedre kontakt til områdets pigegruppe. Klubben havde derfor en konkret interesse i at samarbejde om projektet, og dette interessefællesskab har været et afgørende forhold i etableringen af et godt samarbejde mellem boligsociale og kommunale medarbejdere, beboere og frivillige. Denne tendens kan også spores i andre caseområder. I et andet caseområde fortæller en kommunal medarbejder samme historie: "Man må tænke ind, at man skal lege med dem, der gerne vil og har en interesse i at lege – det er her mulighederne ligger".

I et tredje caseområde fortæller en boligsocial medarbejder følgende om karakteren af projektet og samarbejdet: "Det gode samarbejde er ofte kendetegnet ved at omhandle konkrete enkeltstående arrangementer, hvor kommune og boligsociale medarbejdere ved præcis, hvad der skal ske – og hvad der kommer ud af det".

Kilde: Casestudie, 2013.

Eksemplerne i boks 8.1 viser, at projekternes karakter medvirker til, at forskellige aktører har kunnet indgå samarbejde om driften af projektet, ligesom det for aktørerne har været tydeligt, hvem der havde hvilke roller i projektet. Samtidig tegner eksemplerne også et billede af, at samarbejdet om gennemførelsen af helhedsplanens aktiviteter styrkes, når projektet eller aktiviteten er konkret og tidsmæssigt afgrænset, og de forskellige lokale parter har en interesse i projektet og kan se det umiddelbare udbytte i at engagere sig. En central drivkraft i implementeringen af helhedsplanen er derfor, at parterne i planlægningen og gennemførelsen af

helhedsplanens aktiviteter forsøger at tage højde for de konkrete behov, ønsker og interesser, de forskellige aktører i boligområderne har.

DE MERE LANGSTRAKTE PROJEKTER UDFORDRER SAMARBEJDET OM IMPLEMENTERINGEN

En lignende udfordring, der relaterer sig til projekternes karakter, er, at det i visse situationer har været vanskeligt at få engageret de kommunale medarbejdere i samarbejdet. Det skyldes ifølge de boligsociale medarbejdere, at de kommunale medarbejdere kan have en opfattelse af, at helhedsplanerne er endnu et midlertidigt projekt, som efter endt projektperiode afløses af nyt projekt med nyt indhold og nye formål – også selvom der er en umiddelbar sammenhæng og kontinuitet i helhedsplanerne over tid.

De boligsociale projektledere og medarbejdere oplever derfor, at de kommunale aktører kan udvise en vis tilbageholdhed over for at involvere sig i implementeringen af længerevarende projekter. Dette kommer til udtryk ved, at kommunen i mange situationer primært involverer sig i tidsmæssigt afgrænsede projekter, hvor de kan byde ind med nogle ressourcer nu og her for herefter at trække sig tilbage fra projektet. Det kan fx dreje sig om at stille nogle lokaler til rådighed eller stille medarbejdere til rådighed til idrætsaktiviteter. Flere boligsociale og kommunale aktører fortæller, at det derfor er afgørende for et succesfuldt samarbejde om mere intensive og længerevarende projekter, at der er etableret rammer, der understøtter en løbende og tæt kontakt mellem de boligsociale og kommunale aktører.

I de situationer, hvor det er lykket at få etableret et godt samarbejde om implementering af mere ”tunge” projekter og indsatser, viser casestudiet, at en række forhold kan indvirke positivt på samarbejdet om denne type projekter. I de tre caseområder, hvor man har en tværorganisatorisk organisering af projektsekretariatet, er det nøgleaktørernes opfattelse, at dette er med til at skabe rammer, der understøtter samarbejde om implementering og gennemførelse af projekter, hvor der kræves et længerevarende og mere ressourcekrævende engagement fra både de boligsociale medarbejdere og kommunale aktører. Medarbejderne i denne type projektsekretariatet giver udtryk for, at de har et organiseret samarbejde og partnerskab, som medfører en gensidig afhængighed. Denne

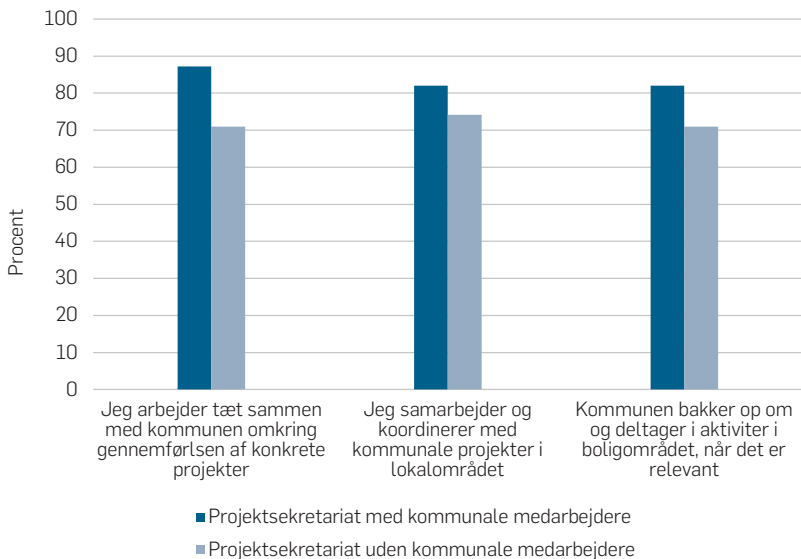
gensidige afhængighed opstår via den tætte daglige kontakt og det fælles ansvar for helhedsplanens implementering. En boligsocial medarbejder siger:

Vi har et meget tæt samarbejde. En stor del af de kommunale medarbejdere vil jeg kalde mine kolleger – også dem der ikke er knyttet til projektteamet. Fordelen er, at vi samarbejder i et organiseret partnerskab.

Det tætte og mere formelt organiserede samarbejde skaber således et stærkt grundlag for udførelsen af projekter og aktiviteter, hvor den fælles indsats skal strække sig over en længere periode. I resultaterne fra surveyundersøgelsen ses også tendenser, der bekræfter denne konklusion. Dette fremgår af figur 8.1.

FIGUR 8.1

Andel af helhedsplaner med udvalgte samarbejdsformer, vurderet af projektlederen, særskilt for projektsekretariatstype. Procent.



Anm.: Baseret på 101 besvarelser.

Kilde: Survey blandt projektledere 2013.

I figur 8.2 ses det, at ca. 90 pct. af projektlederne i projektsekretariater, hvor der er tilknyttet kommunale medarbejdere, er meget enige eller enige i, at de samarbejder tæt med kommunen omkring gennemførelse af konkrete projekter. Blandt projektledere i de opdeltede projektteam, hvor der ingen kommunale medarbejdere er tilknyttet, fremgår det, at ca. 70 pct. giver udtryk for, at de er meget enige eller enige i, at de samarbejder med kommunen om gennemførelsen af projekter. I forhold til koordinering med kommunale projekter og kommunens opbakning og deltagelse i aktiviteter i boligområdet fremgår det også af figuren, at en større andel af projektlederne i de tværorganisatoriske projektsekretariater i højere grad er enig i udsagnet end projektledere i sekretariater uden kommunale medarbejdere.

Resultaterne fra casestudiet og survey-undersøgelsen indikerer altså, at den kommunale forankring i projektsekretariatet har en positiv rolle for samarbejde og koordinering mellem de boligsociale og kommunale indsatser. Dette hænger ifølge nøgleaktørerne i de pågældende caseområder sammen med, at det bliver nemmere at skabe sammenhæng mellem udformningen af projekterne i helhedsplanen og kommunens strategier og interesser. Herved bliver det tydeligt for kommunen, hvilket udbytte den kan opnå af en fælles indsats over længere tid.

I forlængelse af dette peger både boligsociale og kommunale medarbejdere også på, at forankring og gevinstrealisering af længerevarende projekter allerede fra start tænkes ind i de fælles projekter. På den måde bliver projekternes langsigtede gevinster synliggjort, og det bliver tydeligt for de involverede aktører, hvilke gevinster den konkrete investering i projektet giver som afkast. Dette er med til at sikre en større opbakning til projekter, hvor der ikke er et umiddelbart afkast fra start.

HELHEDSPLANENS "ÅBENHED" INDVIRKER PÅ SAMARBEJDET

Et andet element, der influerer på samarbejdet mellem aktørerne i boligområdet, er helhedsplanens åbenhed. Med dette menes der, hvorvidt helhedsplanen appellerer til andre beboere i nærtliggende områder eller boligorganisationer, som ikke hører under helhedsplanen. I nogle områder, viser casestudiet, at helhedsplanerne har "lukket" sig om sig selv, hvilket betyder, at igangsatte aktiviteter har haft et mere snævert lokalt

fokus. Dette er modsat de kommunale tilbud i områderne, som typisk henvender sig til en større del af beboergruppen. I en række tilfælde viser casestudiet, at dette har ført til, at der i helhedsplanen er blevet skabt konkurrerende indsatser, som trækker beboerne ud af eksisterende kommunale tilbud, som har mere eller mindre samme indhold og formål. På den måde svækkes muligheden for at etablere samarbejde om en samlet boligsocial indsats. Samtidig kan denne form for "lukket" i helhedsplanen yderligere besværliggøre samarbejdet med kommune, idet det kan være i modstrid med kommunens ønsker om at skabe mere mobilitet på tværs af områder.

Det tyder på, at det er i caseområder, hvor afdelingsbestyrelsen har spillet en meget aktiv rolle i styringen og udmøntningen af helhedsplanen, at denne situation har været til stede. Her har man arbejdet meget aktivt for at imødekomme beboernes ønsker og sikre, at aktiviteterne i helhedsplanen er nært knyttet til de konkrete boligorganisationer og det boligområde, som helhedsplanen har dækket. Derfor er der i flere tilfælde etableret lokale tilbud efter beboernes ønske, selvom der måske har været tilsvarende tilbud i nærtliggende områder. Herved er der skabt en situation, hvor muligheden for at understøtte brobygningen mellem de boligorganisatorisk forankrede indsatser og de kommunalt forankrede indsatser er vanskeliggjort. En kommunal medarbejder i et af områderne giver et konkret eksempel på dette:

I helhedsplanen har man oprettet et fitnesscenter i boligområdet. Dette er på trods af, at det lokale fritidshjem allerede driver et fitnesscenter til beboerne i området. Man har så prøvet at gøre det nye fitnesscenter mere fordelagtigt. For eksempel ved at gøre det gratis, selvom det næsten ingen penge kostede at bruge fritidshjemets fitnesscenter.

Omvendt ses det, at aktørerne i højere grad har haft succes med at koordinere indsatsen på tværs af boligorganisationer og kommunen, i de caseområder, hvor de centrale helhedsplansaktører har tænkt indsatsen bredere og har forsøgt at brobygge på tværs af de forskellige aktørers indsatser og tilbud. En projektleder i et af de caseområder, hvor det som en integreret del af helhedsplanen har været formålet at åbne boligområdet for initiativer udefra, udtrykker:

Det handler ikke kun om, at kommunen *skal* ind i området, fordi de indimellem har behov for det. Det handler om, at boligområdet skal åbne op for, at kommunen kan komme ind og spille en positiv rolle. At man forstår, at der er den samme dagsorden, og at man respekterer og accepterer hinanden.

Dette udtrykker tydeligt, at man i boligområdet har arbejdet med at ”udnytte” de muligheder, der er forbundet med at bygge bro mellem de boligorganisatoriske aktiviteter og nærtliggende kommunale indsatser. Samtidig har de boligsociale medarbejdere arbejdet aktivt med at ”åbne” området, så det sikres, at de forskellige aktiviteter i området koordineres, og man undgår mere konkurrerende og parallelle aktiviteter.

BEOBERE OG AFDELINGSBESTYRELSENS ROLLE I IMPLEMENTERING AF HELHEDSPLANEN

Fælles for de fleste caseområder er, at det beboerinddragende arbejde foregår på andre måder end ved, at beboerne er en del af de formelle strukturer i projektorganiseringen. Dog er beboerne i de fleste område-baserede indsatser en central aktør på lige fod med boligsociale og kommunale medarbejdere samt øvrige aktører i lokalområdet.

REKRUTTERING OG INVOLVERING AF BEOBERE

De potentialer og barrierer, der opleves i forhold til involvering af beboerne, hænger sammen med, hvilke strategier man i de enkelte områder anvender med henblik på involvering af beboerne i arbejdet med helhedsplanen. Der tegner sig et billede af to forskellige tilgange eller strategier til involvering af beboerne i arbejdet med helhedsplanen. I den ene ende er der caseområder, hvor inddragelsen i helhedsplanerne primært består i, at de enkelte beboere selv henvender sig og får støtte til at omsætte deres ideer til praksis. I den anden ende findes de caseområder, hvor man mere aktivt arbejder med at rekruttere beboerne til aktiviteter.

En effektiv måde at rekruttere beboerne til at deltage i helhedsplanen er opsøgende og motiverende arbejde. Flere caseområder oplever det omvendt som en barriere for involvering af beboerne, hvis det er op til beboernes eget initiativ at få en tilknytning til helhedsplanen. I disse tilfælde er det ganske få og særligt drevne beboerne, der henvender sig for at spille en rolle i helhedsplanens aktiviteter.

Et yderligere element, der træder frem, er, i hvilken udstrækning aktørerne i områderne formår at rekruttere borgere med en anden etnisk baggrund end dansk til aktiv deltagelse i helhedsplanerne. I flere områder, hvor boligsociale medarbejdere, beboere og kommunale aktører fortæller, at de har haft succes med at involvere beboere i gennemførelse af helhedsplanen, gives der samtidig udtryk for, at denne succes primært består i at rekruttere etniske danske beboere. Det har kun i mindre omfang været muligt at engagere beboere med anden etnisk baggrund end dansk til deltagelse. Det viser, at der bør være opmærksomhed på, hvordan aktørerne har succes med at rekruttere alle typer af beboere, så det sikres, at de frivillige, engagerede beboere også afspejler områdernes beboersammensætning. Beboere og medarbejdere giver udtryk for, at dette er afgørende for at skabe ejerskab til helhedsplanerne blandt den samlede beboergruppe. Samtidig har det også en betydning for implementeringen af helhedsplanen samt udbredelsen af de enkelte aktiviteter og projekter.

AFDELINGSBESTYRELSENS ROLLE

Afdelingsbestyrelsen rolle varierer på tværs af caseområderne. På den ene side har den i nogle områder en fremtrædende og central plads i de øverst besluttende organer i helhedsplanen, mens den andre steder har en repræsentation i fx følgegrupper eller lignende organer umiddelbart under styregruppen.

I de områder, hvor arbejdet med helhedsplanen er organiseret omkring en meget lokal semiprofessionel forankring, har afdelingsbestyrelsen haft en stor indflydelse på helhedsplanens implementering. I en række situationer har dette været positivt, idet der på den måde skabes et stort lokalt ejerskab til helhedsplanen, ligesom afstanden mellem helhedsplanens strategiske og udførende niveauer minimeres. Det er især i de caseområder, hvor ”beboerdemokrati” og ”det sociale liv” har været et særligt fokus, at der er oplevet succes med denne model.

Omvendt tegner casestudiet et billede af, at afdelingsbestyrelsen også kan være hæmmende. I en række konkrete cases har de boligsociale og kommunale medarbejdere oplevet, at den professionelle boligsociale indsats har måttet vige for mere lokale interesser hos afdelingsbestyrelsen. En boligsocial projektleder siger:

Vi skal finde en balance. På den ene side er det godt med involvering og ejerskab. Men der skal stadig være plads til, at vi kan udføre vores arbejde. Det har vi indimellem været forhindret i.

Citatet illustrerer således, at afdelingsbestyrelsens mandat i styregruppen og store indflydelse på helhedsplanen kan medføre, at de boligsociale og kommunale aktørers professionelle råderum bliver udfordret og indskrænket. I en række af de caseområder, hvor dette har været tilfældet, er det blandt andet uenigheder mellem boligorganisationens administration og afdelingsbestyrelsen omkring den konkrete fordeling af ansvar og medbestemmelse over de boligsociale medarbejdere og økonomiske ressourcer, der har været en medvirkende årsag til de oplevede udfordringer.

Der er således delte erfaringer med afdelingsbestyrelsens rolle, og meget tyder på, at bestyrelsen kan være en drivkraft i visse henseender, især når indsatsen drejer sig om udvikling i det nære boligområde. Omvendt oplever flere nøgleaktører, at for stærk involvering af bestyrelsen i de styrende organer kan have en negativ indflydelse på fremdriften af aktiviteter under de mere professionaliserede indsatsområder, herunder fx beskæftigelsesindsatser og indsatser over for børn og unge. Et centralt opmærksomhedspunkt fremadrettet er således, at aktørerne i de lokale boligområder sikrer nogle tydelige og klare grænsedragninger af afdelingsbestyrelsens rolle og ansvar i forhold til helhedsplanens styring og konkrete udmøntning. Endvidere udtrykker flere af de boligsociale medarbejdere også et behov for en yderligere opkvalificering af deres kompetencer i forhold til at håndtere involvering og samarbejde med afdelingsbestyrelserne i boligområderne.

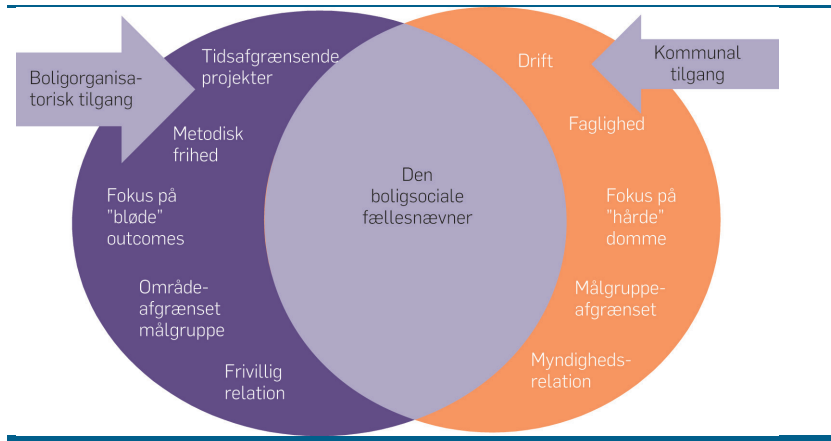
FORSKELLIGE TILGANGE TIL DET BOLIGSOCIALE ARBEJDE

På tværs af caseområderne viser det sig, at indsatsområdets karakter, herunder formål, målgruppe og tema, har betydning for, hvilke aktører der er involveret i aktiviteterne. Derfor ses der også varierende tilgange til arbejdet med beboerne i området og de aktiviteter og projekter, der gennemføres under de enkelte indsatsområder. De forskellige arbejdstilgange har i flere situationer en betydning for samarbejdet om helhedsplanen og indsatsområdernes gennemførelse. Disse forskelle kommer til udtryk ved at aktørerne i caseområderne har:

- Forskelligt fokus i indsatsen
- Forskellige målgrupper for arbejdet
- Forskellige professionelle roller.

FIGUR 8.2

Tilgang til den boligsociale indsats fra boligorganisatorisk og kommunalt perspektiv.



Overordnet betyder bredden i indsatsområder, at der også er en tilsvarende bredde i formål, målgrupper, metoder og ikke mindst i, hvilke aktører der er involveret i indsatsen. Lidt hårdt tegnet op kan der identificeres to sæt af dagsordner, som dog i praksis overlapper hinanden. Figur 8.2 skal illustrere de forskellige dagsordner, der er på spil særligt mellem den kommunale og den boligorganisatoriske virkelighed, men også inden for indsatsområder. Nogle indsatsområder, fx "det sociale liv" i boligområdet, "beboerdemokrati" og "boligområdets image", arbejder hovedsageligt i den venstre side af figuren, hvor det er den brede beboergruppe, der er målgruppen, og hvor formålene typisk er relateret til nogle værdier som trivsel, stedstilknytning, tryghed og indflydelse. Andre, fx "børn, unge og familie" samt "beskæftigelse og uddannelse", er tættere på den kommunale indsats og har i højere grad nogle afgrænsede beboergrupper som målgruppe samt formål, som er relateret til tilvejebringelse af mere "hårde" resultater som beskæftigelsestilknytning, eventuelt behandling af udsatte grupper mv. Her kan der være en udfordring i at finde "den boligsociale fællesnævner", nemlig den rollefordeling og samarbejdsrelation, hvor de to tilgange bedst supplerer hinanden. I det følgende vil vi uddybe dette inden for de udvalgte indsatsområder.

FOKUS I INDSATSEN

I casestudiet ses en tendens til, at der i flere af caseområderne er forskelle i de aktiviteter, der gennemføres i områderne, afhængigt af om aktiviteterne er forankret i boligorganisatorisk- eller kommunalt regi. En række boligsociale medarbejdere fortæller, at fokus i mange af deres indsatser ofte er på netværksskabende aktiviteter, aktiviteter med henblik på resourceopbygning blandt beboerne i området og beboerinddragende aktiviteter.

Modsat peger både kommunale og boligsociale aktører på, at de kommunale medarbejdere har et andet fokus i indsatserne. De har i flere tilfælde et mere traditionelt og myndighedsbaseret udgangspunkt til indsatserne. Formålet med indsatserne er her i højere grad socialfagligt og kan bestå af kriminalpræventive aktiviteter, beskæftigelsesrettede aktiviteter og generelle behandlingsfokuserede aktiviteter.

BOKS 8.2

Eksempler på betydningen af forskellige tilgange til det boligsociale arbejde

I et af caseområderne beskriver den boligsociale projektleder, at de fleste har haft en oplevelse af, at aktørerne i området anvendte forskellige tilgange til børn og unge i området. De boligsociale medarbejdere oplevede ifølge projektlederen, at de kommunale medarbejdere ikke respekterede deres metoder til arbejdet med de unge i området, hvilket har besværliggjort samarbejdet om implementering af fælles aktiviteter. En boligsocial medarbejder i caseområdet fortæller:

"Vi er blevet set ned på, fordi vi har brugt denne ung-til-ung-metode. Klubmedarbejderne og lederne mente ikke, at unge var egnede til at arbejde med andre unge. De har ikke villet samarbejde, fordi de mener, at vi er uprofessionelle. Og selvfølgelig har de [vores medarbejdere] ikke uddannelsen, de er ikke pædagoger, men de har en tilgang til de unge, og de har respekten fra de unge. Den relation, som vores medarbejdere har til de unge, den kan man ikke uddanne sig til".

Der er dog i kommunen opnået en erkendelse af, at ung-til-ung-metoden er nødvendig for at komme i konstruktiv dialog med de unge. Lederen af en kommunal enhed i området fortæller: "Ja, i kommunen har man indset, at man skal bruge ung-til-ung-metoden". Der er således sket en ændring med den nye klubledelse, hvor man i højere grad gør brug af ung-til-ung-metoden.

Kilde: Casestudie, 2013.

Denne karakteristik understøttes også af resultaterne fra surveyundersøgelsen. I den fremgår det, at de boligsociale medarbejdere mere ser ressourceopbygning blandt beboerne, imageforbedring i boligområ-

det og generel trivsel som de primære formål med helhedsplansarbejdet (jf. kapitel 2).

I caseområderne er der forskellige oplevelser af, hvad denne forskel i indsatsfokus har haft af betydning for samarbejdet mellem de forskellige nøgleaktører – og implementeringen af aktiviteterne. I nogle caseområder har de boligsociale og kommunale medarbejdere haft en oplevelse af, at for store forskelle i indsatsfokus aktørerne imellem har udfordret samarbejdet om den boligsociale indsats og koordinering af de forskellige projekter og aktiviteter. I boks 8.4 fremgår et eksempel på, hvordan forskelligartet indsatsfokus har vanskeliggjort samarbejdet om gennemførelsen af aktiviteter.

Også mellem de boligsociale medarbejdere og ejendomsfunktionærer i boligorganisationers administration giver især de boligsociale medarbejdere udtryk for, at der har været udfordringer i samarbejdet, som skyldes forskellige tilgange til arbejdet med beboerne i området. De boligsociale medarbejdere oplever, at deres tilgange af og til kommer i konflikt med boligadministrationens tilgang. Det skyldes, at ejendomsfunktionærer typisk har fokus på den tekniske side af det boligorganisatoriske arbejde, herunder fysisk renovering af lejligheder, områdets fysiske fremtoning, inddrivelse af husleje og udlejning af boligorganisationens lejemål.

Ifølge de boligsociale medarbejdere har dette i en række situationer haft en betydning for den opbakning, de oplever fra boligorganisationens administration i den konkrete udmøntning af boligsociale aktiviteter. I en række caseområder fortæller boligsociale projektledere, at ejendomsfunktionærerne har haft en negativ indstilling til de boligsociale sekretariater og deres aktiviteter. Dette har været med til at hæmme samspillet mellem aktørerne i området og dermed fælles implementering af aktiviteterne i helhedsplanen. Det er således også af stor betydning for implementering af indsatserne, at samarbejdet mellem boligsociale medarbejdere og ejendomsfunktionærer fungerer. Det skyldes, at ejendomsfunktionærer har en hyppig kontakt med beboerne, og på den måde kan være ambassadører, der spreder positiv, men også negativ information og viden om helhedsplanen og indsatserne til beboerne i området.

SITUATIONER HVOR FORSKELLIGE INDSATSFOKUS HAR VÆRET EN DRIVKRAFT I IMPLEMENTERINGEN

I en række andre caseområder har de udførende aktører ikke oplevet samme udfordringer. Både boligsociale og kommunale medarbejdere giver i den forbindelse udtryk for, at det er afgørende, at begge sider er opmærksomme på det faglige udbytte forskellige tilgange kan have for arbejdet med pågældende indsatsområder. Samtidig peger de på, at det er nødvendigt, at der er forståelse for, at hver part bidrager med betydningsfulde tilgange i arbejdet med helhedsplanen og områdets beboere. Dette understreges af en af de kommunale medarbejdere i et af områderne:

BOKS 8,3

Eksempler på, at forskellig fokus i indsatsen på tværs af nøgleaktører i området, har understøttet en fælles fremdrift i aktiviteter og mål for indsatsområdet.

Et eksempel på, hvor det er lykket at udnytte de forskellige tilgange til beboerne er i et case-område, hvor der i helhedsplanen har været fokus på børn-og-unge-indsatsen. Her fortæller aktørerne, hvordan boligsociale medarbejdere har samarbejdet med kommunale aktører om at få flere unge i fritidsjob. I boligorganisatorisk regi havde de boligsociale medarbejdere oprettet en cafe, hvor de unge i området kunne få et fritidsjob på frivillig basis og på den måde opbygge relevante kompetencer og ressourcer. Samtidig samarbejdede cafeen med en kommunal erhvervsenhed i området, som løbende hjalp med at få de unge over i et lønnet fritidsjob i takt med, at de tilegnede sig relevante færdigheder og kompetencer.

I en anden case, hvor det drejer sig om samarbejdet mellem boligsociale medarbejdere og ejendomsfunktionærer i boligorganisationen, fortæller den boligsociale medarbejder, at uddannelse af såkaldte "blå ressourcer" er et tydeligt eksempel på, at administrationen i boligorganisationen har taget det sociale ansvar på sig. Kort sagt handler uddannelse af de "blå ressourcer" om at give ejendomsfunktionærerne en forståelse af samspillet mellem sociale, fysiske og mere tekniske forhold i området, dette med henblik på at sikre et bedre samspil og samarbejde mellem boligorganisationens boligsociale medarbejdere og driftstekniske medarbejdere. Den boligsociale medarbejder fortæller i forlængelse heraf: "Jeg mødes nu med ejendomsfunktionærerne, og vi snakker om, hvad det er for nogle unge, der er i området, hvad deres kulturelle baggrund er, og hvilke udfordringer de oplever mv. Vi har derfor fået en større forståelse af hinandens arbejdsbetingelser, og hvordan vi kan støtte hinanden. Min vurdering er, at dette helt klart kommer de unge i området til gode. Det er noget helt konkret, vi har gjort, som gør, at vi nu i fællesskab gør tingene anderledes til gavn for beboerne".

Kilde: Casestudie, 2013.

Det er vigtigt, at vi forstår formålet med hinandens tilgange til arbejdet. Vi skal i kommunen ikke lade boligsociale medarbejdere varetage kommunale opgaver. De skal ikke opsøge beboerne med et kriminalpræventivt sigte eller socialt behandlingsformål. Det er os, der skal det.

Ovenstående udsagn understreger, at gensidig forståelse for hinandens tilgange og kompetenceområder er et væsentligt forhold, som kan være medvirkende til at fremme samarbejdet om implementeringen af de aktiviteter, der sættes i gang, som led i helhedsplanerne. Samtidig kan det bidrage til en klar ansvarsdeling af, hvem det er, der har ressourcer og kompetencer til at varetage og udfylde forskellige roller i implementeringen af helhedsplanens forskellige indsatsområder. I boks 8.3 fremgår en række eksempler på, hvordan aktørerne i området har formået at udnytte forskellige fokus i indsatsen på en positiv måde.

MÅLGRUPPER FOR ARBEJDET

Casestudiet viser også, at de boligsociale medarbejdere og kommunale medarbejdere, der udfører det boligsociale arbejde, ofte har forskellige målgrupperfokus i indsatsen.

Flere kommunale medarbejdere giver udtryk for, at det kan være en udfordring at finde fælles fodslag, hvis målgruppen for de indsatser og tilgange, der former aktiviteterne, er meget forskellige. De nævner, at kommunerne i mange tilfælde har et mere afgrænset målgrupperfokus for deres indsatser, herunder fx særlig udsatte børn og unge eller borgere med et beskæftigelsespotentiale. De kommunale medarbejdere vurderer omvendt, at de boligsociale indsatser og aktiviteter ofte har et bredere målgrupperfokus end kommunens. Derfor kan det være svært for de kommunale medarbejdere at indgå i et konkret samarbejde med de boligsociale medarbejdere om gennemførelse af indsatser og aktiviteter, hvor målgruppen umiddelbart falder uden for kommunes opgave og ansvarsområde.

Både kommunale og boligsociale medarbejdere fortæller også, at forskelligt målgrupperfokus i de kommunale og boligsociale indsatser har været medvirkende til, at der i områderne har været mange parallelle og konkurrerende indsatser til beboerne i området. Det ses i disse caseområder, at de kommunale tilbud mere eller mindre har afkoblet de boligsociale medarbejdere fra indsatsen i området. Samtidig har aktørerne i området oplevet, at de boligsociale medarbejdere har iværksat aktiviteter, der indholdsmæssigt har samme karakter som de kommunale indsatser – fx lektiecafeer og idrætsaktiviteter – men uden at der er sket en koordinering af de kommunale og boligsociale aktiviteter.

BOKS 8.4

Cases, hvor forskellig målgruppefokus har været en barriere for samarbejdet om implementering af indsatserne og realisering af målene.

I et konkret caseområde, hvor aktørerne har arbejdet med indsatsområdet uddannelse- og beskæftigelse, ses det, at forskelligheder i aktørernes målgruppefokus har haft en indflydelse på samarbejde om og implementering af indsatsområdet. I den specifikke situation var helhedsplanens fokus at aktivere førtidspensionister og gøre dem aktive i eget liv, mens kommunens fokus var på, at få umiddelbart arbejdsmarkedsparete beboere tilknyttet arbejdsmarkedet. De forskellige tilgange til målgruppeafgrænsning på tværs af aktørgrupper har ifølge begge aktørgrupper gjort det vanskeligt at se det umiddelbare fokuspunkt og udbytte for samarbejde og brobygning i implementering af indsatserne. Konkret betød det, at de boligsociale medarbejdere oplevede, at der ikke var nogen til at tage over, når de havde arbejdet med "deres" målgruppe. Omvendt oplevede de kommunale aktører, at den beskæftigelsesrettede indsats i helhedsplanen ikke supplerede deres, idet de ikke havde specifikt fokus på førtidspensionister, men målgrupper tættere på arbejdsmarkedet.

Projektlederen i et andet caseområde fortæller, at de har været nødt til at justere enkelte projekter undervejs, således at projektets metode og målsætninger er blevet tilpasset virkeligheden. Det har været tilfældet med "Fritidstjansen", et projekt, som er rettet mod unge mellem 13 og 17 år, som ønsker et fritidsjob. Formålet var at få unge i fritidsjob ved at hjælpe dem med at skrive ansøgninger. Da projektet startede, viste det sig, at de unge havde flere sociale problemstillinger end forventet, og at det var nødvendigt med en mere holistisk tilgang for at få de unge i fritidsjob. Det var derfor nødvendigt at tilpasse projektet målgruppen ved at udvide projektet, således at det i højere grad bestod i træning og forberedelse til at blive arbejdsmarkedsparete. Med dette projekt er målsætningen, som er at få et bestemt antal unge i fritidsjob, ikke nået, og her er forklaringen, at mål og metode ikke stemte overens med virkeligheden.

Kilde: Casestudie, 2013.

Denne tendens, hvor forskelle i målgruppefokus kan føre til konkurrerende og parallelle aktiviteter, ses især i to af de tre caseområder, hvor arbejdet med helhedsplanen og de boligsociale indsatsområder er organiseret i form af det opdeltede projektteam, hvor den daglige styring af aktiviteter foregår parallelt mellem en projektleder i boligorganisatorisk regi og af en projektleder i kommunalt regi. Her kan udfordringen være at få koordineret projekterne mellem projektlederne og derfor sikre en samlet og koordineret indsats til beboerne. Dog ses tendensen også i en række af de fire caseområder, hvor man har haft det store boligorganisatoriske projektteam, som udelukkende udgøres af projektansatte boligsociale medarbejdere. Casestudiet viser, at risikoen forbundet med denne organisering er, at projektteamet kommer til at fungere som en selvstændig organisation, hvor de boligsociale medarbejdere alene indtænker samarbejdspartnere ad hoc, eller hvor samarbejdet med lokale aktører primært

består af gensidig information om, hvilke aktiviteter og målgrupper der arbejdes med.

Resultaterne fra casestudiet indikerer således, at det på trods af de umiddelbare fordele, der er forbundet med et stærkt boligorganisatorisk projektteam, herunder fx muligheden for strategisk koordinering, er vigtigt at have for øje, at der på udførende niveau fortsat opretholdes fokus på at samstemme boligorganisatoriske og kommunale indsatser i det udførende arbejde.

SITUATIONER HVOR FORSKELLIGT MÅLGRUPPEFOKUS HAR VÆRET EN DRIVKRAFT I IMPLEMENTERINGEN

Der er imidlertid også flere boligsociale og kommunale medarbejdere, der peger på, at det forskellige målgruffokus har været en fremmede faktor i samarbejdet om implementeringen af helhedsplanen og har understøttet mulighederne for at levere sammensatte indsatser til beboerne i boligområdet. I nogle helhedsplaner kan de boligsociale medarbejders kontakt til en større andel af den samlede beboergruppe understøtte kommunerne i opsporing af udsatte grupper og familier, som har behov for en mere intensiv kommunal indsats. En projektleder udtaler i den forbindelse:

Vi har været meget bevidste omkring det med ikke at lave noget, der foregår i forvejen. Vi har hele tiden vidst, at vi har en anden tilgang til arbejdet end de kommunale medarbejdere, og at vi har andre muligheder. Vi skal bidrage med noget af det, der ikke bidrages med og udbyde noget af det, der ikke udbydes og på den måde være med til at kanalisere de mennesker, der har et behov, over i de eksisterende tilbud og projekter.

Citatet viser, at de boligsociale medarbejdere har en mulighed for at understøtte den kommunale indsats på trods af, at de har et andet målgruffokus. I andre tilfælde kan det også være de kommunale medarbejdere, der har kontakt til en familie i området, der vurderer, at de boligsociale medarbejdere kan understøtte en samlet supplerende indsats. En kommunal nøgleaktør udtrykker således:

Vi i kommunen er begyndt at tænke bredere, og at vi ikke altid har løsninger, men at vi skal alliere os med boligorganisationens ansatte, som har et andet kendskab til familierne og de unge.

Citaterne illustrer, hvordan forskellige tilgange, der som udgangspunkt er rettet mod forskellige målgrupper, spiller sammen på en måde, der sikrer, at beboerne modtager en sammenhængende indsats. Dette giver mulighed for at adressere de meget specifikke behov, beboerne oplever, samtidig med at aktiviteterne under helhedsplanen udfylder nogle af de ”huller”, som kommunen ikke er forpligtet til i henhold til lovgivningen. På den måde bliver lokale initiativer et supplement til den kommunale indsats, ligesom der bygges bro mellem de kommunale indsatser og den lokale helhedsplans aktiviteter. Dette kan fx ses i forhold til forebyggende indsatser over for børn og unge, hvor der kan være grupper, der ikke vurderes at være tilstrækkeligt udsatte til at modtage en kommunal indsats, men som kan drage nytte af boligsociale aktiviteter. Omvendt kan de lokale initiativer i helhedsplanen medvirke til, at de kommunale medarbejdere ”rammer” målgruppen af udsatte beboere, som kommunens indsatser er tiltænkt, men som umiddelbart er vanskelige at opspore.

Der er ikke noget, der entydigt peger på, hvilke mekanismer der fremmer det positive samspil mellem de forskellige arbejdstilgange, de boligsociale og kommunale medarbejdere repræsenterer. Dog indikerer casestudiet, at det tværorganisatoriske projektsekretariat, hvor både kommunalt medfinansierede medarbejdere og projektansatte boligsociale medarbejdere indgår i et fælles projektteam kan have en positiv betydning for samspillet mellem de forskellige tilgange og indsatser. I tre af de caseområder, hvor denne organisering findes, peger medarbejderne på, at organiseringen giver mulighed for at planlægge og samstemme kommunale ordinære indsatser med boligsociale indsatser, fordi medarbejderne er tæt på hinanden og har en daglig kontakt. På den måde opstår der mulighed for, at tilgangene til arbejdet – trods forskelligt målgruppefokus – kan supplere hinanden og påvirke implementeringen og fremdriften af helhedsplanen i en positiv retning.

PROFESSIONELLE ROLLER

Casestudierne viser også, at boligsociale medarbejdere og kommunale medarbejdere i mange situationer har forskellige professionelle roller i implementering af indsatserne og aktiviteterne og arbejdet med beboerne. I mange af caseområderne nævner begge parter betydningen af myndighedsfunktionen – og hermed de sanktionsmuligheder, som mange af de kommunale aktører er i besiddelse af. Det gælder især for indsatsområderne ”uddannelse og beskæftigelse” samt ”børn, unge og familie”.

De fleste nøgleaktører vurderer, at de boligsociale medarbejdere, der er forankret i boligorganisationen og det lokale miljø, har mulighed for at benytte sig af mere relations- og motivationsbaserede tilgange til arbejdet med beboerne, idet beboerne deltager i helhedsplanens aktiviteter på frivillige vilkår. Samtidig er de boligsociale medarbejdere mere tydelige i nærmiljøet, hvilket gør, at de nemmere kan etablere kontakt med beboerne. En kommunale medarbejder i jobcentret siger:

Hovedforskellen mellem mig og dem er, at jeg har en myndighedsfunktion. Det giver en anden relation til beboerne. De boligsociale medarbejdere kan i højere grad skabe tætte relationer med borgerne, fordi de ikke har samme myndighed i deres arbejde.

I en række af de caseområder, hvor aktørerne har høstet gode erfaringer med de forskellige roller, påpeges det, at man i samarbejdet mellem boligsociale medarbejdere, kommunale medarbejdere og beboerne har fået klargjort og tydeliggjort, hvilke roller og muligheder de enkelte parter har – herunder også hvordan de forskellige tilgange spiller bedst muligt sammen. Det kommer til udtryk ved, at aktørerne her udnytter de forskellige roller til at supplere hinanden og de eksisterede indsatser fx ved, at de boligsociale medarbejdes rolle ”udnyttes” med henblik på, at ”rekruttere” beboere, som har behov for en ordinær kommunal indsats. En boligsocial medarbejder fortæller:

Vi er supplerende i forhold til jobcentret. De tænker meget i rammer, løsninger og kasser, mens vi har en anden rolle for borgerne. Vi er et kendt ansigt for beboerne, og derfor kan vi snakke med borgerne om behovet for hjælp på en anden måde end kommunens medarbejdere.

En central observation på tværs af caseområder og indsatsområder er således, at samarbejdet om aktiviteter og projekter mellem boligorganisation, kommune og øvrige aktører i høj grad er lykkedes i de situationer, hvor de forskellige roller udnyttes positivt – det vil sige, hvor nøgleaktørerne har en forståelse for, hvordan de boligsociale medarbejdes indsats i området kan understøtte og supplere de kommunale ordinære indsatser. For eksempel kan de boligsociale medarbejdere spille en rolle i forhold til at klæde borgere på til at kunne indgå i et mere beskæftigelses-

rettet forløb, hvorefter de lokale jobcentre kan tage over, idet de har bedre forudsætninger for at få beboerne tættere på en tilknytning til arbejdsmarkedet.

Erfaringerne fra casestudier peger ikke på nogen entydige forhold, som fremmer denne type samarbejdsprocesser. Det er således på tværs af projektorganiseringer, at man har oplevet såvel udfordringer som muligheder i samarbejdet om at udnytte de muligheder, der ligger i de forskellige roller, som medarbejderne i boligområdet udfylder. Dog tyder det på, at aktørerne i de caseområder, hvor der har været en tæt kontakt og integreret organisering mellem boligsociale medarbejdere og kommunale medarbejdere, også har haft bedre mulighed for at forene og udnytte aktørernes forskellige roller. Det skyldes, at aktørerne er i stand til at udnytte, at de boligsociale medarbejdere har en forankring i de lokale områder og dermed større viden om, hvad der rører sig i bestemte beboergrupper. Denne viden kan så formidles videre til kommunale medarbejdere, hvis der er en tæt og hyppig kontakt mellem aktørerne. Dette vurderes at have en positiv betydning for realiseringen af målene under de enkelte indsatsområder, samtidig med at det smidiggør samarbejdet om implementeringen af fælles og supplerende aktiviteter.

ORGANISERING AF ARBEJDET MED HELHEDSPLANENS INDSATSOMRÅDER

På tværs af caseområderne viser det sig, at den kommunale involvering i indsatsområderne afhænger af indsatsområdets karakter. Casestudiet viser, at der er en tydelig tendens til, at kommunale aktører ikke overraskende spiller en større rolle i de indsatsområder, som typisk er en del af den kommunale kernerdrift. Det drejer sig især om de ”beskæftigelse og uddannelse” samt ”børn, unge og familie”. Omvendt viser erfaringerne fra caseområderne, at kommunen spiller en mere tilbagetrukket rolle i de caseområder, hvor det er indsatser til fremme af beboerdemokrati eller imagepleje, der er hovedfokus i helhedsplanen.

I tre af de caseområder, hvor der har været specifikt fokus på beboerdemokrati, peger kommunale repræsentanter på, at det kan være svært for kommunen at spille en aktiv rolle i indsatsområdet, idet målene med demokratiarbejdet har en ”blødere” karakter end de mål, kommunen normalt har for det boligsociale arbejde. De kommunale repræsen-

tanter fortæller, at det har en betydning for kommunens engagement i arbejdet med indsatsområdet, da mange af aktiviteterne og målene ligger uden for det, som de vil kalde den kommunale kerneopgave og drift.

Denne tendens ses også i nogle af de caseområder, hvor der har været fokus på ”børn, unge og familie” samt ”uddannelse- og beskæftigelse”. I en række tilfælde viser casestudiet, at der har været visse forskelle i målene med den indsats, der er tilvejebragt i regi af det boligsociale arbejde og den ordinære kommunale indsats. I alle tre områder, hvor fokus har været på beskæftigelsesindsatsen, beskriver de boligsociale medarbejdere samt afdelingsbestyrelserne, at målene i helhedsplanen og det boligorganisatoriske arbejde har været fokuseret på, at opbygge ressourcer hos borgerne eller få dem til at tage aktiv del i eget liv. Omvendt peger casestudiet på, at de kommunale aktører i højere grad ser tilknytning af beboerne til arbejdsmarkedet som målene for deres indsats. Dette har ifølge aktørerne i områderne vanskeliggjort samarbejdet om en fælles uddannelses- og beskæftigelsesindsats over for beboerne.

De variationer, der kan ses i casestudiet, i forhold til involvering og samarbejde om implementering af de forskellige indsatser og dertil knyttede projekter, betyder også, at forskellige typer af organisering af helhedsplanen kan være mere eller mindre hensigtsmæssig. Resultaterne fra casestudiet viser, at en mere strategisk forankret organisering i nogle tilfælde kan være med til at understøtte implementering af indsatsområderne ”uddannelse og beskæftigelse” og ”børn, unge og familie”. Det skyldes, at der her kan være et stærkt behov for en klar rolle- og ansvarsfordeling, idet boligorganisation, kommune og i nogen grad frivillige alle er centrale aktører i drift og udvikling af forskellige aktiviteter. Således er der behov for en tydelig afklaring af de faglige og funktionelle grænser mellem aktørgrupperne, ligesom der er behov for samordning af målsætninger. Og meget tyder på, at denne afgrænsning og samordning kræver en forankring på et passende ledelsesmæssigt niveau både i boligorganisation og kommune. På den måde er det nemmere at understøtte en strategisk rammesætning af indsatsområdet, som kan indvirke positivt på udførelsen af opgaverne på udførende niveau. Dette skal ses i lyset af, at både boligorganisation og kommune – og især sidstnævnte – har stærke interesser i området og anser målgrupperne for disse indsatser som centrale målgrupper for deres kerneopgave.

Omvendt viser casestudiet, at en mere lokal forankret organisering, hvor beboere og afdelingsbestyrelse spiller en central rolle på såvel

strategisk og udførende niveau, kan styrke fremdriften i de indsatser, der er målrettet udvikling af beboerdemokrati og opbygning af ressourcer i boligområdet. Nøgleaktører i disse caseområder vurderer, at organiseringen af arbejdet med beboerdemokrati ikke i samme omfang kræver et strategisk samarbejde på boligorganisatorisk- og kommunalt niveau. De fortæller, at det hænger sammen med, at kommunens interesse i indsatsområdet ikke er så udtalt som i de indsatsområder, der er naturlige kerneområder for den kommunale opgave, herunder ”børn, unge og familie” samt ”uddannelse og beskæftigelse”. Derimod tyder det på, at en stabil fremdrift i de demokrati- og beboerrettede aktiviteter og projekter forudsætter et stærkt lokalt ejerskab og opbakning til indsatserne.

PROGRAMSTYRING, MÅLING OG FORANKRING

Vi har tidligere i rapporten været inde på, at succesfuld implementering af helhedsplanerne fordrer, at de involverede parter kender målsætningerne for indsatsen og deres indbyrdes roller og ansvar i forhold til at realisere de fælles mål. På samme måde kan manglende opmærksomhed omkring målstyring i udmøntningen af indsatsen i de boligsociale helhedsplaner betyde, at de boligsociale indsatser bevæger sig væk fra de formål, der blev opstillet i den oprindelige plan. Konsekvensen kan være, at både projektledere og andre aktører i indsatsen mister blikket for, hvilken forandring man oprindeligt sigtede mod med de aktiviteter, der blev skitseret i helhedsplanen. Aktiviteterne kan derved miste deres relevans i forhold til de centrale problemstillinger i boligområdet.

Gode resultater af helhedsplanen afhænger dermed i høj grad af god målfastsættelse og programstyring og en efterfølgende forankring af de virksomme indsatser. For helhedsplanerne er det en opgave, der involverer et komplekst samarbejde mellem en række centrale og lokale aktører med forskellige interesser, og som fordrer, at fremdrift mod overordnede mål løbende tilpasses, så de imødekommer lokale behov.

Vi tager i kapitlet udgangspunkt i den følgende definition af programstyring:

Den koordinerede organisering, ledelse og implementering af en række projekter og transformationsaktiviteter (dvs. programmet)

med henblik på at opnå resultater og realisere gevinster af strategisk vigtighed for organisationen (Best Management Practice, 2011).

I forlængelse af dette forstår vi gode programstyringsprocesser som dels, at helhedsplanens indsatser er i overensstemmelse med de overordnede mål, der er fastsat i planen, dels at der med helhedsplanen som reference sker en løbende informations- og beslutningsudveksling mellem det besluttende og implementerende lag (målstyring), og dels at der er etableret organisatoriske rammer for en god styringsdialog og beslutningstagen omkring udfordringer og behov for justering af helhedsplanen.

Vi ser i dette kapitel først på samarbejdet om opstart og den løbende målstyring, herunder på i hvilken grad helhedsplanen anvendes som styringsredskab. I den forbindelse er ikke mindst godt dokumentationsmateriale og gode opfølgingsprocesser centrale for at sikre løbende feedback på progression mod de opstillede mål og justering af indsatsen, og dokumentation og opfølgning er derfor i fokus i det følgende afsnit. Endelig ser vi på de tidlige erfaringer og overvejelser omkring forankring. Undervejs har vi løbende øje for, hvilke faktorer og rammebetingelser der synes at fremme eller hæmme de respektive elementer. Kapitlet rundes af med overvejelser omkring udviklingsmuligheder.

HOVEDRESULTATER

- Casestudiet peger på, at god projektstyring tager afsæt i, at samarbejdsparterne indledende etablerer enighed omkring problemforståelse og de overordnede strategiske mål. Manglende fælles problemforståelse skaber uklarhed omkring roller og ansvar mellem aktørerne, og det kan føre til gnidninger og være en barriere for implementering af helhedsplanen.
- Herefter afhænger god programstyring af, at der etableres gode processer og rammer for en løbende styringsdialog omkring samspillet mellem de strategiske mål og den daglige implementering og indsatsmål, og at helhedsplanen i den forbindelse anvendes som et strategisk styringsværktøj, som styringsdialogen bl.a. kan tage udgangspunkt i. Casestudiet peger på, at helhedsplanen ikke i udpræget grad anvendes som et strategisk styringsværktøj i den daglige indsats i helhedsplanerne, og nuancerer dermed resultaterne fra det lands-

dækkende survey. Casestudiet viser også, at tilgangen til målstyring i de forskellige helhedsplaner varierer og er præget af en eksperimenterende og til tider noget usikker tilgang.

- I forbindelse med målstyring er godt dokumentationsmateriale og en systematisk anvendelse af materialet i styrings- og implementeringsøjemed en videre forudsætning for god programstyring. Casestudiet peger på, at mange af helhedsplanerne er udfordret på begge dimensioner.
- Det er centralt i en midlertidig indsats, som helhedsplanerne, tidligt at påbegynde overvejelser om forankring for at sikre, at de gode indsatser fortsætter. Der tegner sig på baggrund af casestudiet et varieret billede af, i hvilken grad dette gør sig gældende. Aktører i caseområderne har ikke en fælles forståelse eller systematisk tilgang til forankring, og en del af caseområderne har snarere fokus på forlængelse af helhedsplanen end på varig forankring af indsatsen. Casestudiet peger desuden på, at der ikke fra eksternt hold er givet udtryk for klare forventninger til forankring over for de lokale aktører.

I forlængelse af casestudiet kan vi pege på flere elementer, der i fremadrettet perspektiv kan styrke målstyring, dokumentation og forankring. Casestudiet peger på følgende:

- Et behov for at styrke program- og målstyring af helhedsplanerne, både i forhold til etablering af fælles problemforståelse og mål for helhedsplanen, gode processer for løbende målstyring og bedre kvalitet og karakter af dokumentationsmateriale, herunder sammenhængen mellem de indikatorer, der dokumenteres og helhedsplanens overordnede mål. Det er fx en mulighed at sikre sammenhæng mellem de overordnede mål, delmål og projekter for hvert indsatsområde gennem tematiske handleplaner for at tydeliggøre koblingen mellem det strategiske niveau og det udførende niveau. Det kunne samtidig styrke koordinering af samarbejdet mellem de forskellige aktører, fordi det vil blive tydeligt for den enkelte, hvordan dennes rolle og funktion understøtter den samlede strategi.
- At de lokale aktører ikke nødvendigvis anvender det obligatoriske dokumentationsmateriale, der udarbejdes til Landsbygefonden i de interne programstyringsprocesser. Casestudiet giver ikke et entydigt svar på baggrunden herfor, men i fremadrettet perspektiv er det en

fordel, hvis overordnede mål og dokumentationsmateriale i højere grad anvendes aktivt i de interne programstyringsprocesser – dels for at undgå dobbelte dokumentationsprocesser og dels for at sikre, at de lokale indsatser i videst mulig udstrækning afspejler de mål, der fra centralt hold er sat for indsatsen. Generel programstyringsteori peger i den forbindelse på, at dokumentationskrav med fordel kan holdes på et fåtal af nøgleindikatorer, evt. en blanding af indikatorer på effekt- og resultatniveau, for at sikre fokus for indsatsens fremdrift. Sammenhængen mellem de overordnede effektmål for indsatsen og de nøgleindsatser og -indikatorer, der udvælges, bør gøres tydelig for aktørerne, fx ved brug af en forandringsteoretisk tilgang.

- At kompetenceopbygning vedrørende målstyring og dokumentation for projektleder og relevante projektmedarbejdere med fordel kan styrkes, især for de mindre helhedsplaner, hvor medarbejdergruppen i højere grad er begrænset i størrelse og faglig spændvidde. Herudover peger casestudiet på, at erfaringsdeling mellem helhedsplanerne omkring fx forankring, frivilliges deltagelse, finansiering mv. med fordel kan systematiseres yderligere, da de samme overvejelser genfindes på tværs af landet. Kompetenceopbygning og erfaringsdeling mellem de boligsociale medarbejdere varetages aktuelt af Boligsocialnet, et samarbejde mellem Kommunernes Landsforening (KL) og Danmarks Almene Boliger (BL), der har til formål at sikre faglig udvikling til de ca. 450 boligsociale medarbejdere på landsplan. Boligsocialnet har siden 2012 justeret sine aktiviteter betydeligt, og der henvises til den forestående evaluering af Boligsocialnet for en vurdering af udviklingsmulighederne.
- Forankringsovervejelser for helhedsplanerne kan med fordel sættes på dagsordenen tidligere. Det kan fx være et krav fra eksternt hold, at der som minimum knyttes forankringsovervejelser til midtvejsevalueringen af helhedsplanen. En mere forpligtende model kunne være en trappemodel, hvor boligorganisation og kommune med tiden forpligter sig til en stadig større andel af finansieringen af helhedsplanen.
- Områdesekretariatet har en oplagt rolle i at understøtte målstyring og udmøntning af helhedsplanen, fx gennem processtøtte til at udarbejde tematiske handleplaner og i forhold til at opstille indikatorer, der kan anvendes til at følge op på indsatsernes implementering. Områdesekretariatet kan desuden støtte op omkring kompetence-

opbygning i forhold til dokumentation og evaluering. Områdesekretariatets indsats er fokus for kapitel 10.

- Landsbyggefonden kan alternativt tilbyde fast processtøtte, der understøtter målstyringen, fx gennem støtte til at opstille mål og forandringsteori i opstart og ved centrale nedslag som midtvejsevalueringer. Casestudierne peger dog på, at det er vigtigt, at helhedsplanen eller dokumentationsmaterialet ikke skrives direkte af eksterne personer, da det fjerner det lokale ejerskab og bliver en barriere i den videre implementering. En støttefunktion bør på den baggrund fokusere på faciliterings- og processtøtte frem for leverancer af konkrete produkter.

SAMARBEJDET OM PROGRAMSTYRING

I dette afsnit indleder vi med et kort oprids af Landsbyggefondens formelle krav til målstyring og evaluering. Herefter ser vi på de indledende erfaringer omkring det aspekt af programledelse, der angår anvendelsen af helhedsplanen som strategisk styringsredskab, herunder hvorvidt helhedsplanerne fungerer som styringsredskab, dvs. at de opstillede mål reelt fungerer som rettesnor for implementering af indsatsen. Afslutningsvis laver vi en samlet vurdering af de faktorer, som på baggrund af case-studiet synes at fremme eller hæmme god programstyring. Aspektet omkring dokumentation, dokumentationsmateriale og opfølgning behandles separat i det følgende afsnit.

Vi skal i forbindelse med god programstyring særligt fremhæve vigtigheden af samarbejdsfladen mellem boligorganisationer og kommuner. Det er en samarbejdsflade, der er central for den boligsociale indsats og for i det hele taget at kunne løfte et udsat boligområde med komplekse problemstillinger. Samtidig vil der i komplekse indsatser, som de boligsociale helhedsplaner, ofte være forskellige faglige, funktionelle og økonomiske grænseflader, hvor rolle og ansvar på tværs af niveauer og aktører har en mindre entydig afgrænsning i form af gråzoner eller egentlige interessekonflikter (Reisæter, 2008).

FORMELLE KRAV TIL DOKUMENTATION OG EVALUERING

Mål- og resultatstyring af 2006-2010-puljen foregår på to niveauer. Landsbyggefonden sikrer, at bevillinger anvendes på de præmisser, der er

givet. De lokale aktører i helhedsplaner og områdesekretariater sikrer, at de projekter og aktiviteter, de igangsætter, når de resultater, der var hensigten. Der stilles således fra Landsbyggefondens side krav om en langsigtet planlægning og tæt målstyring af de boligsociale indsatser. Helhedsplanen skal kunne fungere som et styringsværktøj i det boligsociale arbejde.

Landsbyggefondens konkrete krav til evaluering omfatter deltagelse i evalueringsaktiviteter, som er iværksat af Center for Boligsocial Udvikling (CFBU), deltagelse i den tværgående evaluering, som varetages af SFI og Rambøll samt årlig indsendelse af reguleringskontoopgørelse. CFBU rådgiver bl.a. projektlederne i at udfylde selvevalueringer og målopfyldelseeskemaer, som boligområderne har pligt til at udfylde én gang årligt. Efterfølgende og med henblik på de puljer, der har efterfulgt 2006-2010-puljen, har CFBU igangsat en udvikling af indikatorer til brug for mål- og resultatstyringen. Ligeledes har Landsbyggefonden udviklet et dokumentationsværktøj, som alle boligområder med en helhedsplan skal anvende som opfølgning på indsatsen.

I modsætning til i tidligere boligsociale indsatser stilles der dermed i 2006-2010-puljen krav om opstilling af mål for aktiviteter og indsatsområder samt formulering af målbare indikatorer og succeskriterier. Formålet med helhedsplanen som styringsredskab er dog ikke, at de beskrevne aktiviteter skal realiseres til punkt og prikke, men snarere at de beskrevne metoder bliver afprøvet, at blikket fastholdes på, hvilke overordnede mål og forandringer der tilsigtes med helhedsplanen, og at der på baggrund heraf løbende og efter behov foretages justeringer af indsatsen.

Det er et grundlæggende kendetegn for projektorganiseringen af helhedsplanerne i caseområderne, at der er delegeret udstrakt kompetence og ansvar til projektlederen og til de udførende projektmedarbejdere i det hele taget. Det er som udgangspunkt projektlederen og eventuelle projektmedarbejdere, som har ansvaret for at sikre helhedsperspektivet på helhedsplanen og sikre, at projekterne og aktiviteterne samlet set understøtter de mål, der opstilles. Vi skal i det følgende undersøge, i hvilken grad helhedsplanen anvendes som et strategisk styringsværktøj, der er et operationelt redskab i det daglige arbejde.

HELHEDSPLANEN SOM STRATEGISK STYRINGSVÆRKTØJ

Surveyen blandt centrale aktører i landets helhedsplaner peger på, at der er stor opmærksomhed på mål og resultater i helhedsplanen: Således angiver 92 pct. af projektlederne, 80 pct. af forretningsførerne og 67 pct. af kommunerne, at der i høj grad eller i nogen grad er fokus på mål og resultater i det boligsociale arbejde. Der er også et stort flertal af de adspurgte projektledere og forretningsførere, der giver udtryk for, at de har anvendt de skrevne helhedsplaner til at sikre sammenhæng mellem mål og aktiviteter (mellem 80 og 90 pct. af projektledere og forretningsførere er enige eller helt enige heri), og at de har anvendt den skrevne helhedsplan til at sikre, at de boligsociale indsatser igangsættes som planlagt (omkring 80 pct.). At sikre sammenhæng mellem mål og aktiviteter er et centralt element i programstyring. Dog er der samtidig cirka en tredjedel af samtlige projektledere, der erklærer sig enige eller helt enige i *ikke* at have anvendt den skrevne helhedsplan som planlægnings- og styringsinstrument, fordi den er for ukonkret.

Casestudiet kan hjælpe til at afklare og nuancere tilgangen til programstyring nærmere: Her er det indtrykket, at boligområderne fortsat er udfordret af, at der blandt projektmedarbejdere og samarbejdspartnere nok er klarhed over de overordnede målsætninger med den boligsociale helhedsplan, men at nogle har vanskeligt ved at se koblingen mellem de overordnede målsætninger og de projekter og aktiviteter, der iværksættes under de fem indsatsområder. Der mangler med andre ord et fælles billede af, hvordan de enkelte projekter og aktiviteter bidrager til at understøtte målsætningerne, og der sker derfor i praksis et brud mellem aktiviteter og mål, hvor projektlederen primært forholder sig til kortsigtede resultater eller aktivitetsmål som fx beboernes deltagelse og tilfredshed med aktiviteter.

Konsekvensen er derfor, at helhedsplanerne tjener som en rettesnor i forhold til at gennemføre aktiviteter, men ikke direkte som et konkret målstyringsværktøj for det boligsociale arbejde – og altså for, om der sker en forandring for målgruppen. Nøgleaktører beskriver bl.a. udfordringerne på følgende måde:

Mit indtryk er, at helhedsplanen er et kludetæppe af idéer, hvor der har været forskellige aktører inde over. Herefter strikker vi det sammen til det konkrete arbejde, alt efter behov og målgruppen. Det er mere de overordnede ting, vi kan bruge hel-

hedsplanen til, såsom hvordan vi skal forholde os til de overordnede målsætninger. (Repræsentant for projektledelse).

Og en anden aktør, hér en projektmedarbejder udtrykker, at:

Denne her gang har vi måske i stedet startet med at snakke konkrete projekter frem for overordnede mål og visioner. Det betød, at folk blev meget engagerede i deres egne projekter – og til sidst blev det sådan lidt ”klaske sammen, klaske sammen, vupti vi har en helhedsplan”. Det ville måske være smartere at gøre det omvendt næste gang. (Projektmedarbejder).

I forlængelse heraf giver nogle nøgleaktører udtryk for, at de finder det vanskeligt at forstå, hvilke konkrete resultater og mål man gerne vil opnå med helhedsplanen, men at det forsat er en vigtig øvelse, også i forbindelse med i højere grad at kunne dokumentere og synliggøre gevinsterne af arbejdet. En kommunal ledelsesrepræsentant siger:

Det handler om, at der er realisme i de mål, man sætter op. Vi har måske ikke været tilstrækkeligt omhyggelige med at sætte realistiske mål ... man kan sige, at mål altid skal være inden for synsvinkel, men ikke uden for rækkevidde.

Nogle nøgleaktører oplever desuden, at de opstillede mål er svære at bruge som rettesnor, fordi de virker urealistiske eller ikke længere afspejler den konkrete situation i boligområdet. Målene er på trods af dette ikke blevet justeret, så de kan bruges til at styre efter. Helhedsplanen bringes med andre ord ikke i spil som et løbende styringsværktøj, hvor de aftalte mål anvendes som rettesnor og indsatsen på den baggrund løbende justeres.

Der er dog også gode eksempler på, at nogle af caseområderne aktivt har etableret en målstyringscyklus, hvor evalueringer fx halvårligt eller midtvejs forelægges styregruppen og anvendes som afsæt til at drøfte progression mod de opstillede mål. En kommunerepræsentant fortæller fx om midtvejsevalueringen:

Her blev de enkelte mål gennemgået, og der blev gjort status over, hvor mange vi har nået. Den [styregruppen] forholdt sig meget konkret i forhold til, hvad vi er nået i mål med og anbefalinger og drøftelser af disse.

Boks 9.1 uddyber eksemplet nærmere.

BOKS 9.1

Målstyring i Fællessekretariat.

Der er i en casekommune etableret et målstyringssystem baseret på det boligsociale monitoringsystem BoSocData. Det er det boligsociale Fællessekretariat, der har udviklet BoSocData og til daglig er ansvarlig for dataindsamling og koordination af systemet. Dette hænger sammen med områdesekretariatets rolle som strategisk styringsorgan. En ansat i Fællessekretariatet fortæller: "BoSocData er en vigtig del af vores arbejde, som har en afgørende rolle i forhold til områdeblik. Uden det ville det være svært at tale om områdeudfordringer. Men der har det fulde potentiale ikke vist sig. Før i tiden kunne de trække nogle tal ud, men de kiggede ikke i KÅS' (red.: *KommuneÅrsServicestatistik*) tabeller. Men der var ingen, der havde fornemmelse for situationen i et afgrænset boligområde".

BoSocData indsamler kvantitativ og kvalitativ data og fungerer som et fælles fact-grundlag, der giver en fælles forståelse i henholdsvis sekretariatet, boligorganisationerne og kommunen af de problematikker, som er i de enkelte boligområder. BoSocData har øget mulighed for samarbejdet og koordinering af de boligsociale indsatser og hjælper til at kvalificere indsatserne i de enkelte boligområder. En kommunal aktør fortæller: "Fagligheden har fået et løft i helhedsplanerne. Det er en positiv ting. Det faglige løft i helhedsplanerne er ikke noget, som kommunen så tidligere. Nu er der kvalitetssikret faglighed, og der sker en koordinering med kommunen. Nu bruger man BoSocData, koordinerer med ordinære indsatser, og der er enighed om evaluering, og hvordan man ved, om det virker. Der er tilført en akademisk systematik – vi har proppet noget ind i fællessekretariatet, som de har videreført til boligorganisationerne. Det giver et bedre produkt, som giver bedre indsats".

Der er bred enighed på tværs af aktører om, at det boligsociale arbejde har fået et løft som følge af indsamlingen og brugen af BoSocData, og at brugen af data i opfølgning og målstyring er rygrad i samarbejdet mellem kommune og boligorganisationer. En aktør forklarer: "Da man startede i 2006, da diskuterede vi, hvad problemet egentlig var, og fx hvor mange brande der var. Jeg kan ikke huske, hvornår vi sidst har diskuteret det – vi har jo tallene, så det er ikke nødvendigt!"

Fokus på det strategiske udviklingsarbejde har imidlertid resulteret i en forsømmelse af kontakten til de boligsociale medarbejdere på lokalt plan. Således har vi i de to besøgte helhedsplaner i kommunen ikke fundet afspejlet det store kendskab til og brug af BoSocData. Fællessekretariatet peger selv på, at en nøgleudfordring er forbindelsen til det udførende led, hvilket betyder, at sekretariatets produkter ikke i tilstrækkelig grad kommer i spil lokalt.

Det Boligsociale Fællessekretariat dækker alle boligorganisationer i kommunen.

Kilde: Casestudie, 2013.

Alt i alt peger casestudiet på, at der ikke synes at være en systematisk tilgang til programstyring på tværs af helhedsplanerne, men at der kan iagttages stor variation mellem de besøgte caseområder. Helhedsplanen bringes ikke systematisk i spil som strategisk styringsværktøj – hverken i forhold til at sikre en integreret sammenhæng mellem overordnede mål og konkrete aktiviteter eller i den løbende anvendelse af helhedsplanen

som udgangspunkt for styringsdialog om retning og fremdrift. En del aktører beskriver en tilgang til målstyring, der er søgende og stadig i et afprøvende stadie.

At helhedsplanens anvendelse som målstyringsredskab fremtræder i mindre positivt lys i casestudiet end i den landsdækkende survey, kan skyldes flere forhold: Dels har vi i casestudiet talt med en bredere kreds af aktører, mens surveyen er besvaret af nøgleaktører bag helhedsplanens skabelse og implementering. Nøgleaktører, som fx projektledere og forretningsførere, må alt andet lige forventes at have størst indblik i den formelle helhedsplan, planens mål og planlægning af aktiviteter. I den forbindelse kan resultaterne ses som udtryk for, at helhedsplanen nok fungerer som overordnet rettesnor for projektledere og forretningsførere, men ikke som et (dagligt) styringsredskab for de enkelte boligsociale medarbejdere. Dels er det muligt, at respondenternes svar i surveyen afspejler de gode intentioner, forsøg og delvise succeser, som casestudiet også viser i målstyringspraksis. Den hypotese underbygges af den tredjedel af projektlederne, der angiver, at de ikke har anvendt helhedsplanen som strategisk styringsinstrument, fordi den er for ukonkret. Endelig, da caseområderne ikke udgør et repræsentativt udsnit af helhedsplaner, kan det ikke udelukkes, at vi har valgt områder, der er mindre positive i forhold til målstyring end gennemsnittet.

Casestudiet peger på, udfordringerne i forhold til målstyring ikke bundes i manglende intentioner, men at målstyring er en svær opgave, der fordrer kompetencer, som ikke nødvendigvis er til stede i den boligsociale indsats.

I den forbindelse er den valgte organiseringsform for helhedsplanen en vigtig dimension, ikke mindst fordi boligsociale og kommunale medarbejderne manøvrerer mellem to forskellige styringslogikker – nemlig netværk og hierarki.¹⁸ På den ene side skal lokale netværk i boligområdet involveres, og deres ønsker skal imødekommes. På den anden side skal kommunens politikker, budgetter og sagsgange respekteres. Dette dilemma er tydeligt afspejlet i casestudiet, og der ligger derfor en opgave i at finde samarbejds- og organiseringsformer, som kan håndtere de beskrevne dilemmaer på bedst mulig vis. I næste afsnit ser vi nærmere på, i hvilken grad de forskellige organiseringsformer, der er valgt i projektoråderne, imødekommer de beskrevne styringsdilemmaer.

18. Engberg (2008) har beskrevet dette styringsdilemma nærmere.

FAKTORER DER FREMMER ELLER HÆMMER GOD STYRING

Casestudiet peger tydeligt på, at *etablering af en fælles problemforståelse og mål for indsatsen* på tværs af aktørkredsen i forbindelse med helhedsplanens opstart og konkretisering af mål og indsatser er en central forudsætning for effektiv programstyring. Vi opsummerer her nøglekonklusionerne:

- Fælles problemforståelse handler delvis om at søge en tidlig inddragelse af kommunen for at sikre ejerskab til de opstillede udfordringer og mål.
- Nogle af de interviewede respondenter peger på, at det fremmer god programstyring, hvis man ud fra et interesseperspektiv løbende forsøger at møde aktørernes dagsorden og behov.
- Gode samarbejdsrelationer og uformel interaktion på tværs af aktørfeltet er også fremmende for fælles mål og problemforståelse.
- Det er vigtigt i den indledende fase at sikre, at aktørerne deltager aktivt i formuleringen af mål og antagelser.

I forhold til de beskrevne organiseringsformer har vi tidligere fundet, at en *centralt forankret professionel projektorganisering* i nogen grad synes at øge prioriteringen af helhedsplanen på ledelsesniveau og dermed styrke implementeringen. I forlængelse heraf kunne det forventes, at der her også var en højere grad af prioritering og professionalisering af målstyring. Resultaterne i den landsdækkende survey synes i nogen grad at understøtte dette, men tendenserne er ikke stærke nok, til at vi kan tale om en signifikant sammenhæng.

Ser vi på casestudierne, er der heller ikke entydige tegn på, at målstyring i de syv helhedsplaner, der helt eller delvist har valgt en centralt forankret styreform, er entydigt bedre end i områder med andre organiseringsformer. Her synes det snarere at være faktorer på spil som fx gode samarbejdsrelationer, målstyringskompetencer og en kontekst, hvor det er almindelig accepteret at arbejde med resultatbaseret styring.

Ud fra de to caseområder, der arbejder med et *én-mands-projektsekretariat*, tegner der sig det billede, at denne organiseringsform er sårbar i forhold til at sikre, at de tilstrækkelige kompetencer, tid og ressourcer er til stede for at programstyring prioriteres og sættes i system.

I begge de to caseområder, der opererer med et *opdelt projektteam*, er der mellem den kommunale og boligorganisatoriske ”søjle” forskellige

opfattelser af både målstyring og kvaliteten af samarbejdet omkring målstyring. Casestudiet peger tydeligt på, at interne konflikter og uoverensstemmelser mellem samarbejdspartnerne er en central barriere for en god, løbende implementering af helhedsplanen.

TABEL 9.1

Helhedsplaner fordelt efter, i hvor høj grad der er fokus på mål og resultater, særskilt for om der er kommunale medarbejdere i projektsekretariatet. Procent.

Der er kommunale medarbejdere i projektsekretariatet	Fokus på mål og resultater i det boligsociale arbejde				
	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Slet ikke	Ved ikke
Ja	55	24	14	0	7
Nej	27	38	21	4	10

Anm.: Fordelingerne summer til 100 procent horisontalt.

Kilde: Survey blandt projektledere 2013.

Surveyen giver desuden fingerpeg om, at en fælles projektorganisering også fremmer fokus på mål og resultater: Som det fremgår af tabel 9.2, har 55 pct. af kommuner med medarbejdere, der er udstationeret i helhedsplanen, angivet, at der i høj grad er fokus på mål og resultater, mens det samme kun gælder for 27 pct. af de kommunale respondenter fra helhedsplaner uden udstationerede, kommunale medarbejdere.

Det er nærliggende at *områdesekretariatet* i kommuner, hvor disse er etableret, kan understøtte et bredere samarbejde og tættere koordinering mellem kommune og boligorganisationer i forhold til at fastsætte fælles mål for den bydækkende boligsociale indsats og styrke programstyringen på tværs af helhedsplaner. Der er eksempler på, at områdesekretariatet med sit bydækkende fokus er begyndt at berøre programstyringsprocesserne og tage en rolle i dialogen mellem boligorganisationer og kommune i forhold til at understøtte fælles mål. Det gælder især de områdesekretariater, hvor samarbejdet har været mere modnet fra starten. Vi kommer nærmere ind på områdesekretariatets indsats i kapitel 10.

DOKUMENTATION OG OPFØLGNING

Et yderligere nøgleelement af god programstyring omhandler dokumentation af resultater og aktiviteter, herunder dels dokumentationsmaterialets kvalitet, samt at dokumentationsmaterialet anvendes løbende i målstyringsprocessen: Hvis gode processer for programstyring er ”skellet”

i styring, kan dokumentation og opfølgning karakteriseres som den blod-cirkulation der sikrer, at systemet tilføres ilt og holdes i live.

Vi skal i det følgende afsnit se på tilgangen hertil. Vi har blandt andet haft øje for, om der er tale om en uformaliseret evalueringstilgang, hvor man ”har fingeren på pulsen” og justerer på aktiviteter på baggrund af ustrukturerede tilbagemeldinger fra medarbejdere og deltagere, eller om der tale om en mere formaliseret tilgang kendetegnet ved, at man gennemfører systematisk vidensindsamling med bestemte tidsintervaller. Vi har desuden været opmærksomme på, hvilke forhold der kunne forklare, hvor man placerer sig i forhold til sådanne yderpunkter: Handler det om evalueringskompetencer eller tid, eller har projektorganisering og andre strukturelle forhold indflydelse?

Flere af de adspurgte aktører i de besøgte caseområder kan nikke genkendende til, at Landsbyggefonden har styrket kravene til målstyring og dokumentation over de senere år. Dog tegner der sig et billede af, at ledere og medarbejdere i projektsekretariatene i de deltagende caseområder oplever det som vanskeligt at arbejde med dokumentation og evaluering af, hvorvidt indsatsene virker. Dette skyldes for det første, at der – som tidligere nævnt – er vanskeligheder med at omsætte de overordnede mål for helhedsplanen til mere operationelle målepunkter for de enkelte indsatser.

For det andet oplever flere projektmedarbejdere, at det er vigtigt at foretage evalueringer af indsatserne, men også at det er meget vanskeligt at finde gode dokumentations- og evalueringsmodeller, der kan beskrive effekten af indsatserne. Systematisk opfølgning på resultaterne bliver derfor ikke set som relevant eller mulig og projektlederne har ofte i højere grad fokus på at følge op på, hvordan enkeltstående aktiviteter og processer er forløbet med fokus på deltagerantal og umiddelbar tilfredshedsmåling på aktivitetsplan.¹⁹ I forlængelse heraf peger casestudiet på, at caseområderne i vid udstrækning vælger uformelle mundtlige evalueringer af initiativer og skriftlige selvevalueringer, der beskriver udviklingen i indsatsen i generelle termer.

19. De evalueringsaktiviteter, som fylder mest, er: tællinger af deltagere på aktiviteter; selvevalueringsskemaer for udvalgte aktiviteter/projekter; slutrapporter over afsluttede aktiviteter; årsrapporter over den samlede udvikling i området baseret på kommuneårstal; beboerundersøgelser; tilfredshedsmålinger på aktiviteter; kvartalsrapporter, som indeholder en ikke-dokumenteret kvalitativ vurdering af fremdriften i helhedsplanen (bl.a. set i forhold til opstillede milepæle); eksterne ad hoc-evalueringer og -analyser af udvalgte indsatser; løbende erfaringsopsamling i logbøger; løbende uformelle mundtlige evalueringer, ofte med fokus på processen.

Samtidig giver ledere og medarbejdere udtryk for, at de oplever, at de ikke har de rette forudsætninger – i form af kompetencer og redskaber – til evaluering. Casestudiet peger således på, at de ansatte medarbejdere i helhedsplanen primært er ansat ud fra deres kendskab til og erfaring med boligsociale indsatser og lokalområdet, og at medarbejderne derfor typisk ikke har erfaring med systematisk dokumentation og opfølgning. I nogle boligområder er der klare og stærke kompetencer inden for evaluering, men medarbejderne giver her udtryk for, at de ikke har megen erfaring i løbende dokumentation af og opfølgning på resultater og effekter.

I andre caseområder finder projektmedarbejdere og ledere, at evaluering skal spille en beskeden rolle i forhold til arbejde i boligområderne. Flere projektmedarbejdere og ledere beskriver således deres centrale viden som at have ”fingeren på pulsen” i lokalområdet, fordi virkeligheden hele tiden forandrer sig, og det derfor er meget vanskeligt at have en systematisk fastlagt tilgang til dokumentation og evaluering.

Flere af caseområderne forsøger at anvende dokumentations- og evalueringsmateriale aktivt i programstyringsprocesserne, fx ved at projektsekretariatet med mellemrum forelægger evalueringer eller progressionsresultater for styregruppen. Mange af caseområderne er imidlertid søgende efter hensigtsmæssige metoder til og indholdet af dokumentation, og i flere tilfælde er der aktører der giver udtryk for, at de ikke finder Landsbyggefondens evalueringsstandarder anvendelige (se nærmere beskrivelse i boks 9.2).

Casestudiet viser på den baggrund, at der i caseområderne kun i begrænset omfang eller slet ikke er en systematisk og sammenhængende tilgang til dokumentation og evaluering af den samlede mængde af aktiviteter. Nogleaktører, særligt repræsentanter for de deltagende kommuner i casestudiet, udtrykker behov for en bedre opfølgning på mål og resultater og for en løbende opbygning af medarbejderkompetencer til at kunne varetage dette område.

BOKS 9.2

Dokumentation og opfølgning i en casekommune.

Casekommunen har i sin projektorganisering været opmærksom på, at gode målstyrings- og dokumentationsprocesser er vigtige, men at styringsprocesserne er fortsat i en udviklingsfase, og at man arbejder med at udvikle dokumentationsformen. Tidligere har der i helhedsplanen været en logbogsgruppe, hvor man samlede op på læring, men det er i dag forladt til fordel for tre årlige evalueringsmøder, hvor man med udgangspunkt i et internt redskab, "Evalueringscirklen", drøfter projekter og målopnåelse ud fra en processuel tilgang. Det er på evalueringsmøderne, at der koordineres på tværs af projekterne i helhedsplanen, og møderne skal ses som et udtryk for fælles ledelse. Evalueringscirklen fungerer for projektlederen som det vigtigste styrings- og evalueringsredskab: "Evalueringscirklen bruger vi meget, og den fremlægger vi også for tovholdergruppen. Den bruges primært til styring – bruges til at se resultater, hvad der tidligere skete og fremadrettet. Vi laver også milepælsplaner. Det mundtlige bliver en form for dokumentation. Vi tager afsæt i helhedsplanen, og der bruger vi Evalueringscirklen til at evaluere, hvordan det går med de forskellige aktiviteter. Det er en form for procesredskab. Det er det, vi holder os sammen på. Både dem, der arbejder under helhedsplanen, og kommunen kender til redskabet ... Evalueringscirklen fungerer som værktøj til at opnå mål og resultater. Vi mødes tre gange om året, det er evalueringsmøder, cirkelen bliver sendt ud, og projektmedarbejderne udfylder cirklen, og så mødes vi alle sammen og drøfter projekterne, for vi er sammen om at nå målene."

Der er forskellige opfattelser i forhold til dokumentation. Projektlederen giver udtryk for, at dokumentationsdelen af arbejdet ikke er problematisk, men at Landsbyggefondens evalueringsstandarder ikke er anvendelige, da man i området tilsigter andre resultater.

Andre aktører oplever udfordringer i forhold til dokumentationsindsatsen og med at gøre det væsentlige måleligt – frem for kun at gøre det målelige væsentligt. Projektmedarbejderne arbejder med dokumentation i mange afskygninger, herunder fællesskemaer, milepælsplaner, målopfyldelsesskemaer og selvudviklede spørgeskemaer. Der syntes at være udfordringer med dokumentationen blandt projektmedarbejderne: "Med konflikthåndtering er det svært. Jeg sidder og prøver at dokumentere det. Vi har nogle fællesskemaer, som vi alle kan bruge, viceværter og så videre".

I casekommunen indgår to boligorganisationer i samarbejdet, disse har én fælles administrativ ledelse og én fælles helhedsplan. Helhedsplanen og den boligsociale indsats koordineres og ledes fra projektsekretariatet, Netværksbasen.

Kilde: Casestudie, 2013.

Ser vi på *områdesekretariaterne* i casestudiet, spiller de foreløbig en begrænset rolle i forhold til at sikre en løbende systematisk opfølgning og dokumentation. I fremadrettet perspektiv peger casestudiet på, at der i områdesekretariaterne er et væsentligt potentiale i forhold til at understøtte projektsekretariaterne i arbejdet med løbende dokumentation og monitorering af resultater og effekter, fordi der her kan ansættes medarbejdere med de konkrete kompetencer. Se kapitel 8 for en nærmere redegørelse for de hidtidige erfaringer med områdesekretariaterne.

FORANKRINGSSTRATEGIER OG GEVINSTREALIERING

For indsatser, der som helhedsplanerne i deres udgangspunkt er midlertidige, er det centralt tidligt at begynde overvejelser omkring forankring, således at gevinster realiseres og gode resultater og erfaringer i maksimal grad videreføres, når den midlertidige finansiering løber ud. Casestudiet illustrerer tydeligt, at forankringsbegrebet ikke forstås entydigt på tværs af aktører: For nogle handler forankring om videreførelse af konkrete aktiviteter. For andre handler det om langsigtede ændringer i samarbejdsformer mellem kommune, boligorganisation og beboere med henblik på forbedringer af beboernes situation. En af aktørerne udtrykker det som følger:

Helhedsplaner skal ses som en kontinuerlig proces. Der skal vises respekt for borgerne. Vi har ændret tilgang i kommunen. Det har fået en større prioritering... Det skal blive varigt og kontinuerligt. Hvis man allerede på papiret kan se, at det ikke kan forblive og forankres, så bliver det ikke sat i gang.

Forståelsen af forankring som langsigtede ændringer i samarbejdsformer og – kultur synes i højere grad at være at finde på ledelsesplan og hos projektkoordinatorer, mens der på praktikerniveau i højere grad er fokus på den konkrete og aktivitetsbaserede forankringsforståelse.

BOKS 9.3

Landsbyggefondens forståelse af forankring i forbindelse med helhedsplanerne.

I tilknytning til boligaftalen 2006 blev det fra politisk hold fremhævet, at problemstillingerne i udsatte almene boligområder skal løses gennem en *langsigtet og bredspektret indsats, der er forankret lokalt* med afsæt i en helhedsplan for, hvordan denne indsats løser boligområdets udfordringer.

I forhold til tidligere puljer lægger Landsbyggefondens 2006-2010-pulje større vægt på *resultatstyring, lokalt samarbejde og lokal forankring*. Landsbyggefonden angiver i forbindelse med puljen, at der skal lægges vægt på *kommunal inddragelse* i forbindelse med forankring.

Vi ser i dette kapitel på forankring i den brede forstand, dvs. både i form af langsigtede ændringer i arbejdskultur og samarbejdsformer og i form af at konkrete aktiviteter videreføres i regi af kommune og/eller boligorganisation, når midlerne udløber. I dette afsnit ser vi først på, i hvilken grad helhedsplanerne har udarbejdet planer og strategier for forankring

og gevinstrealisering. Derefter ser vi på, hvor og i hvilken grad indsatser er forankret, og endelig på hvorvidt der er faktorer, der kan siges at hæmme eller fremme forankringsprocessen.

PLANER OG STRATEGIER FOR FORANKRING

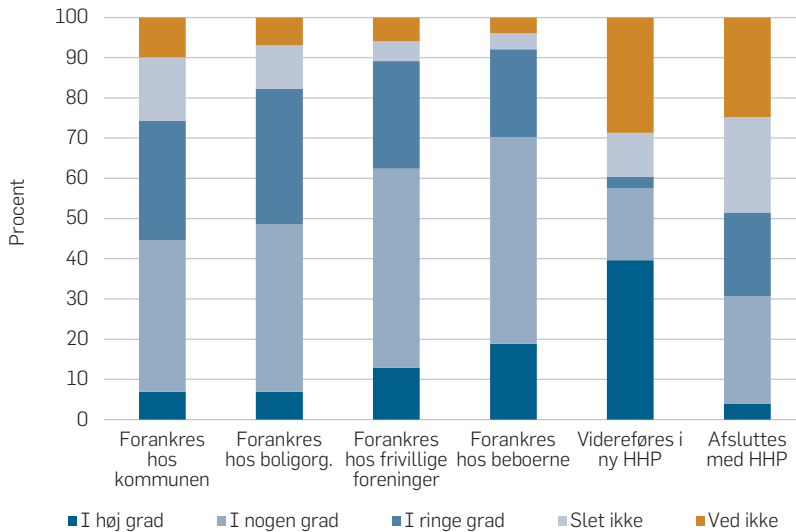
I mange af de besøgte caseområder giver aktører udtryk for vigtigheden af forankringsovervejelser. Der tegner sig imidlertid et varierende billede i forhold til, hvor langt forankringsovervejelserne er nået. Nogle af de besøgte helhedsplaner oplever at være godt på vej med forankring, og har i nogle tilfælde forankret konkrete aktiviteter eller har haft drøftelser heraf. For eksempel er det i et caseområde vurderingen, at det går godt med forankringen og at man både har fået inddraget frivillige såvel som kommunale aktører. Der er eksempler på, at man har forankret indsatser, som fx ungeindsatserne, der er placeret i det kommunale hus. I andre caseområder er spørgsmålet om forankring ikke blevet drøftet på styregruppeplan og der er ikke taget skridt til at forankre konkrete aktiviteter.

Det generelle billede fra casestudiet er, at en fælles eller systematisk tilgang til forankring er fraværende. Flere af de adspurgte aktører er snarere opmærksomme på at få forlænget helhedsplanerne i en videre periode end på at sikre en lokal forankring. Dette indtryk understøttes af surveyen blandt landets helhedsplaner. Som det fremgår af figur 9.1, udtrykker op mod 6 ud af 10 af projektlederne, at de i høj eller nogen grad ser helhedsplanen videreført i en ny helhedsplan. For de helhedsplaner, hvor der er tænkt i forankring blandt andre aktører, er der i højere grad planer om at forankre aktiviteterne blandt beboere og frivillige end blandt kommune og helhedsplan.

Helhedsplanerne etableres i områder med komplekse udfordringer, der næppe kan løses på en projektperiode på eksempelvis fire år. Det er derfor næppe hensigtsmæssigt, at omkring hver tredje projektleder regner med, at de boligsociale aktiviteter afsluttes med helhedsplanen. Vi har ikke i casestudiet mødt klare indikationer på, at forankring er et tema, der i vid udstrækning sættes på dagsordenen fra Landsbyggefondens side. I fremadrettet sigte kan det være en fordel, hvis helhedsplanerne tidligere i forløbet opfordres eller forpligtes til at påbegynde drøftelser omkring en mulig forankring. Det kan eksempelvis være et krav, at der i forbindelse med midtvejsevaluering indarbejdes om ikke forpligtelser så overvejelser omkring sådanne.

FIGUR 9.1

Helhedsplaner, fordelt efter projektlederens vurdering af, i hvilken grad der er forankringsplaner for helhedsplanens aktiviteter, særskilt for typen af forankring. (Procent).



Anm.: HHP = helhedsplan.

Kilde: Survey blandt landets helhedsplaner, SFI 2013.

HVOR OG HOS HVEM SKAL INDSATSERNE FORANKRES?

Der er blandt forskellige aktører i caseområderne meget forskellige holdninger til, hvor indsatserne bedst forankres. I nogle tilfælde er forankringen af konkrete aktiviteter sket i kommunalt regi. Alligevel giver flere aktører udtryk for, at den kommunale kontekst ikke i alle tilfælde er den mest hensigtsmæssige: En aktør udtrykker dels, at forankring er ”afhængig af kommunale vinde” og at det kan være svært at ”afkode den kommunale dagsorden”. Andre aktører peger på, at den boligsociale kontekst giver mulighed for at møde borgeren på en anden måde end den kommunale myndighedsrolle, og at boligorganisationen dermed bør være det primære forankringsforum.

Flere af caseområderne peger på, at det ville være centralt for forankring at videreføre den boligsociale koordinator, der fungerer som *driver* og tovholder for indsatserne. Borgerinddragelse er et vigtigt mål for den boligsociale indsats. Erfaringer fra forskningen viser desuden, at

borgerinddragelse er central i forhold til målet om at styrke medejerskab til indsatserne og derigennem understøtte forankringen (Agger & Hoffman, 2008). Casestudiet peger da også på, at netop beboerinddragelse og øget engagement i området i mange tilfælde er et positivt resultat af helhedsplanens indsats, og at afdelingsbestyrelsernes indflydelse på videudviklingen af projekterne ikke skal undervurderes. En aktør fra et caseområde udtrykker det således:

Hvis de [afdelingsbestyrelserne] bliver glemt kan man ikke forankre og de kan ikke vurderes højt nok i forhold til at være kulturbærende. (forretningsfører i boligorganisation).

Erfaringerne fra caseområderne peger imidlertid ret entydigt på, at en forankring ikke kan ske alene i frivilligt regi, men at den frivillige indsats skal understøttes professionelt.

FAKTORER DER FREMMER OG HÆMMER FORANKRING

De gennemførte casebesøg giver ikke en entydig opskrift på, hvordan forankring bedst fremmes, måske fordi forankringsovervejelserne ikke er et dominerende tema i mange af de besøgte områder. Det kan også være, fordi forankring i mange tilfælde indebærer, at der skal stilles finansiering fra kommune og boligorganisation i en tid med nedskæringer og en følgende hård prioritering af central keredrift. I nogle tilfælde peges der på, at det kræver en win-win-situation, dvs. at alle involverede samarbejdspartner får et udbytte af den pågældende aktivitet. Andre aktører peger på, at koordinatoren har en central position i forhold til at identificere mulige forankringstiltag. Gode samarbejdsrelationer mellem kommune og boligorganisation synes at være en faktor, der fremmer forankringsovervejelser. Omvendt hæmmes forankring af konfliktramte relationer mellem centrale samarbejdspartner.

Forankringsovervejelserne kan med fordel sættes på dagsordenen tidligere fra eksternt hold. Det kan fx være et krav, at der som minimum knyttes forankringsovervejelser til midtvejsevaluering af helhedsplanen. En mere forpligtende model kunne fx være en trappemodel, hvor boligorganisation og kommune med tiden forpligter sig til en stadig større andel af finansieringen af den boligsociale indsats.

Herudover kan helhedsplanerne nyde godt af en styrket tværgående erfaringsdeling. Vi finder således, at mange af de samme overvejelser går igen, fx omkring hvor forankring bedst finder sted, de frivilliges

deltagelse, finansieringsformer mv. Her spiller Boligsocialnet allerede en vigtig rolle. Vi skal i den forestående evaluering af Boligsocialnet blandt andet se på, om der er rum til at styrke erfaringsdelingen yderligere.

OMRÅDESEKRETARIATERNE – KOORDINERENDE ROLLE

Landsbyggefonden har bevilget midler til etableringen af et områdesekretariat i udvalgte byer, hvor der er et behov for at koordinere på tværs af boligområder med helhedsplaner. Tilskud fra 2006-2010-puljen er bevilget i henhold til fondens regulativ om sociale og forebyggende indsatser fra 2007. I vejledningen (Landsbyggefonden, 2008) til dette regulativ er et områdesekretariat beskrevet på følgende måde:

Ved oprettelse af et områdesekretariat o. lign. kan indsatsen blive synlig for alle parter, og det kan bidrage til en generel forbedring af boligforholdene og en styrkelse af det lokale samarbejde.

Derudover fremgår det, at det er ”en forudsætning for endeligt tilsagn, at indsatsen i det boligområde, hvor afdelingen(erne) er beliggende, koordineres lokalt, fx af et områdesekretariat”.

Omkring områdesekretariatets ansvar fremgår endvidere følgende:

- Et områdesekretariat har enten et koordineringsansvar for flere helhedsplaner eller et koordineringsansvar for én helhedsplan, som går på tværs af flere boligområder.

- Et områdesekretariat kan have en koordinerende rolle i forhold til samarbejdet mellem boligorganisationer og kommune omkring boligområderne med helhedsplaner, og/eller:
- Et områdesekretariat har det overordnede blik på boligområdets udvikling og rolle på det lokale boligmarked. Ved oprettelsen af områdesekretariatet kan indsatsen synliggøres for alle parter, og dette kan bidrage til en generel forbedring af boligforholdene og en styrkelse af det lokale samarbejde.

Områdesekretariaterne er etableret med vide rammer med henblik på at afprøve forskellige organiseringsformer i en opstartsfasen og sikre rum for, at lokale behov imødekommes i organiseringen. Et områdesekretariat kan derfor have forskellige funktioner og formål, og ikke overraskende er der opstået meget forskellige rammer, organiserings- og samarbejdsformer i de fire besøgte caseområder.

I dette kapitel vil vi se nærmere på områdesekretariaternes rammer, organisering og rolle i det boligsociale arbejde. Efter et kort resume af hovedresultater og anbefalinger beskriver vi rammer og fokus for områdesekretariatets indsats. Herefter ser vi på de organiseringsformer, der er opstået blandt områdesekretariaterne og de funktioner og roller, der er varetaget. Endelig redegør vi for indledende resultater og forankringsovervejelser for områdesekretariaterne. Casestudiets resultater understøttes løbende med resultater fra den survey, der er gennemført blandt samtlige helhedsplaner i landet. Vi skal understrege, at områdesekretariaternes indsats og organisering stadig er i en indledende udviklingsfase, og at studiets resultater derfor skal ses som retningsgivende snarere end endelige.

HOVEDRESULTATER

- *Organisering af områdesekretariaterne:* På baggrund af et bredt opdrag for områdesekretariaternes fokus og virke udviser områdesekretariaterne i de besøgte caseområder store variationer i forhold til organisering og de funktioner og roller, som områdesekretariaterne varetager. Variationer i den valgte organisering angår vigtigst den faglige bredde af samarbejdet, den valgte samarbejdsstruktur mellem boligorganisation og kommune, samarbejdsstrukturen mellem sekretariat og

boligområder og den interne projektorganisering. På baggrund af meget forskellige rammebetingelser i områderne kan vi ikke entydigt udpege én model som bedst, men har i forhold til de enkelte dimensioner af organiseringen udpeget fordele og ulemper i forhold til områdesekretariatets mandat og formål.

- *Funktioner:* Områdesekretariaterne varetager primært opgaver på strategisk og taktisk niveau og i begrænset udstrækning på udførende niveau. Især på strategisk og taktisk niveau, dvs. i den overordnede koordinering og samarbejde mellem boligorganisationer og kommune og mellem boligområder og områdesekretariat på tværs er der gode resultater, mens opgavevaretagelse på udførende niveau synes mindre succesfuld.
- Casestudiet synes at pege på fem faktorer med betydning for *områdesekretariatets succes og resultater:*
 - For det første har områdesekretariaternes *uklare mandat* og formål i opstartsperioden været en barriere for strategisk fokus og klare grænseflader til lokale aktører.
 - For det andet er områdesekretariatets ofte *begrænsede beslutningsmandat* en hindring for at operere på strategisk og taktisk niveau. Det anbefales, at områdesekretariatet sikres et klart kommissorium med beslutningskompetencer der matcher formål.
 - For det tredje er det centralt, at områdesekretariatets indsats fastholder en forbindelse mellem det *strategiske og udførende led*. En integreret organisering mellem områdesekretariat og helhedsplaner synes i den forbindelse at være en fordel.
 - For det fjerde synes en blandet *personalesammensætning* med medarbejdere, der favner både strategisk-analytiske kompetencer og lokal erfaring og borgernære kompetencer.
 - For det femte er *tillid og ejerskab* til sekretariatet blandt lokale aktører afgørende for, at områdesekretariatet får rum og mulighed for at udvikle sin indsats. Tillid og ejerskab kan bl.a. fremmes gennem inddragelse og uddelegering til lokale aktører.
- Områdesekretariaterne er oprettet for nylig, og det er derfor for tidligt at forvente, at klare *forankringstendenser* træder frem. Der er da også kun i et enkelt caseområde taget skridt til forankring. Generelt giver aktørerne udtryk for, at en delt forankring mellem kommune og boligorganisation på sigt vil være hensigtsmæssig.

- *Områdesekretariaterne i fremadrettet perspektiv:* Vi fandt i kapitel 9 vedr. målstyring, at områdesekretariaterne har en oplagt rolle i at understøtte målstyring og udmøntningen af helhedsplanen. Områdesekretariatet har desuden en central rolle i at støtte op omkring kompetenceopbygning i forhold til dokumentation og evaluering. På nuværende tidspunkt er der alene etableret områdesekretariater i 40 pct. af kommunerne, og i fremadrettet perspektiv er det en mulighed, at områdesekretariaterne udbredes til en fast størrelse i kommuner med (flere) helhedsplaner eller på tværs af nærliggende kommuner, hvor helhedsplanerne er færre. Det vil ikke blot styrke støtten til helhedsplanernes målstyring og kompetenceopbygning, men også skabe en bedre platform for det strategiske og taktiske samarbejdet mellem kommune og boligorganisation omkring den boligsociale indsats. For at en sådan professionalisering af organiseringen skal lykkes, fordrer det imidlertid, at områdesekretariatet sikres et klart beslutningsmandat og en klar rolle.

OMRÅDESEKRETARIATERNES RAMMER OG MÅL

Casestudiet peger på, at der i enkelte af de besøgte caseområder har været formuleret egentlige strategipapirer og kommissorium for sekretariatets virke. Disse har dog ikke bevæget sig meget videre i forhold til, hvad vi i kapitlets indledning har fremdraget fra regulativ og vejledning for puljen. Udtalelser fra både ledere og medarbejdere peger desuden på, at strategier og formål med sekretariaterne har været præget af uklarhed. Dette hænger dels sammen med regulativets brede rammer, der med vilje er etableret med rum for afprøvning af forskellige organiseringsformer og tilpasning af organiseringen til lokale forhold og behov. At områdesekretariatets mandat er udstykket af en bred aktørkreds med meget forskellige interesser, kan ligeledes have spillet ind. Mange områdesekretariater er desuden først etableret, efter at de lokale helhedsplaner var udarbejdet og under implementering, og det har derfor været svært for områdesekretariaterne at finde et strategisk fodfæste i den allerede igangsatte praksis.

OMRÅDESEKRETARIATETS ORGANISERING

I det følgende afsnit opridser vi kort, hvilke organisations- og samarbejdsformer der er etableret i de besøgte områdesekretariater. Vi henviser til den tidligere kortlægning fra delrapporten *Procesevaluering af den bolig-sociale indsats 2012* (Nielsen m.fl., 2012) for en mere detaljeret beskrivelse af organiseringsformerne. Opsummeringen neden for sker ud fra de fire dimensioner, der har størst betydning for organiseringsformen: (1.) det faglige fokus og bredden af samarbejdet, (2.) boligorganisationernes og kommunens organisatoriske samarbejdsstruktur, (3.) områdesekretariatets og helhedsplanernes organisatoriske samarbejdsstruktur og (4.) den interne projektorganisering.

Baseret på dataindsamlingen for den nuværende og den tidligere delrapport, overvejer vi i forbindelse med hver enkelt af de fire dimensioner hvilke fordele og ulemper den valgte organiseringsform kan indebære. Vi introducerer for hver af de fire dimensioner i faktaboks den kategorisering der blev foretaget i forbindelse med den indledende kortlægning. Herefter beskriver vi de videre erfaringer der er gjort med organiseringsformerne baseret på den dataindsamling der er foretaget i forbindelse med det nuværende casestudie.

FAGLIGT FOKUS

BOKS 10.1

Bredde og fagligt fokus for organisering for områdesekretariatet.

Projektorganiseringsens bredde

Hvor stor en kreds af boligorganisationer indgår i samarbejdet, typisk om det alene er boligorganisationer med en helhedsplan eller alle boligorganisationer i kommunen.

Projektorganiseringsens faglige fokus

Hvilke temaer samarbejdet er centreret omkring, typisk om det har fokus på boligsociale problemstillinger eller favner boligpolitiske problemstillinger generelt.

Kilde: Nielsen m.fl. (2012).

Casestudiet bekræfter overvejende indtrykket fra ovennævnte kortlægning: Ved en organisering, der favner alle boligorganisationer i kommunen, kan det være en udfordring at få alle boligorganisationer til at bidrage økonomisk, og den brede repræsentation bliver af ledere og medarbejdere italesat som en udfordring i forhold til at tegne en klar profil og strategi for områdesekretariatets virksomhed og funktion. Casestudiet

viser imidlertid, at det er muligt at få alle boligorganisationer til at tage ansvar for de problematikker, som udvalgte boligområder er udfordret af, fordi tidligere erfaringer har vist, at problemer hurtigt kan opstå i områder, hvor de ellers ikke tidligere var set. I den forstand kan en bred organisering fungere som en platform for løbende involvering af alle boligorganisationer og mulighed for at sætte tidligt ind, når problemer opstår i områder, der administreres af boligselskaber, der ikke allerede er involveret i de boligsociale indsatser af tungere karakter.

Det brede faglige fokus er tænkt som en løftestang for den fremtidige styringsdialog mellem kommune og boligorganisationer, hvor hensigten er, at kommunen skal tage aktivt del i udviklingen af den almene sektor. Casebesøgene peger imidlertid på, at det har været vanskeligt at skabe et særskilt fokus på den boligsociale indsats, når kun få af boligorganisationerne er direkte involveret i boligsociale helhedsplaner.

ORGANISERING MELLEMM KOMMUNER OG BOLIGORGANISATION

BOKS 10.2

Modeller for organisering og forankring af samarbejdet mellem kommune og boligorganisation omkring områdesekretariaterne.

Enhedsorganisering

I den ene type er der med områdesekretariatet skabt en enhedsorganisering, der dækker over, at sekretariatet er både boligorganisationernes og kommunens organ. Områdesekretariatet refererer til en styregruppe med repræsentation af både kommune og boligorganisationer og betjener derfor begge parter i deres arbejde.

Opdelt organisering

Her er områdesekretariatet forankret i boligorganisationerne alene, hvormed sekretariatet først og fremmest varetager boligorganisationernes fælles interesser og søger at fremme disse over for kommunen. Områdesekretariatets styregruppe er sammensat af boligorganisationernes ledelse og ikke af den kommunale ledelse.

Kilde: Nielsen m.fl. (2012).

Ét af målene med den boligsociale indsats er at styrke koordinering af samarbejdet mellem kommune og flere boligorganisationer, og områdesekretariaterne er derfor etableret med kommunal medfinansiering. I forlængelse heraf har vi haft øje på, hvilke konsekvenser en opdelt organisering eller en enhedsorganisering af samarbejdet om områdesekretariatet mellem kommune og boligorganisation har haft for samarbejdet mellem parterne.

Casestudiet synes at pege på, at det giver klarere grænseflader og referenceforhold for sekretariatet, når områdesekretariatet alene er boligorganisationernes organ (opdelt organisering). Her er der således færre interesser at skulle håndtere samtidig i forhold til, hvis sekretariatet står som samlende led mellem boligorganisationernes og kommunens forskellige grænseflader. Områdesekretariatet har en mere solid platform til at udvikle strategi på tværs af boligorganisationer og foretage forhandlinger med kommunale parter og dermed et godt fodfæste for sit koordinerende arbejde. På den anden side kan sekretariatets forankring i boligorganisationen betyde, at det er mere kompliceret at udtrykke kritik af boligorganisationen. En medarbejder fortæller i forbindelse med forankringen i boligorganisationen:

Det, der hæmmer – vi har et mandat, når vi gør noget ind til kommunen, men i forhold til boligorganisationen, så kan vi helt oplagt se organiseringen og forankringen af det boligsociale, og at der er nogle problemstillinger, som vi ikke kan tage fat på, og det er lidt ærgerligt. Vi er deres forlængede arm og skal servicere det. Det er problematisk, når vi sidder med en viden og har ideer til udvikling, så er det svært for os at komme og sige det, fordi det bliver en kritik af vores eget bagland.

En enhedsorganisering kan i forlængelse heraf synes at sikre områdesekretariatet et mere neutralt udgangspunkt.

ORGANISERING OG ANSVARSFORDELING MELLEM OMRÅDESEKRETARIAT OG HELHEDSPLANER

En videre dimension af organiseringen af den boligsociale indsats omhandler kompetence- og ansvarsdeling mellem områdesekretariatet og boligområderne. Her peger casestudiet generelt på, at det er centralt, at områdesekretariatet har den nødvendige kompetence til at koordinere og kvalificere indsatsen, samtidig med at der bibeholdes lokalt ansvar, indflydelse og ejerskab til indsatsen. En adskilt organisering gør det kompliceret at få en tilknytning til helhedsplanerne og en lokal forankring og rolle i boligområder med en helhedsplan. Vi beskriver denne udfordring nærmere i det følgende afsnit vedrørende områdesekretariatets funktion og rolle.

BOKS 10.3

Organisering mellem kommune og helhedsplaner.

Adskilt projektorganisering

Styregruppen for helhedsplanen i det enkelte boligområde har absolut kompetence og økonomi til at implementere egne boligsociale indsatser og over en særskilt bevilling fra Landsbyggefonden uafhængigt af områdesekretariatet. Områdesekretariatet har på den anden side en særskilt bevilliget budgetramme til koordinering og tværgående initiativer. Helhedsplanen og områdesekretariatet har med andre ord ikke nogen beføjelser over for hinanden.

Integreret projektorganisering

Overordnet økonomisk og faglig styring af indsatsen er placeret på centralt niveau i områdesekretariatet. Alle boligsociale medarbejdere i de enkelte helhedsplaner refererer til områdesekretariatet, som står for at lede, fordele og prioritere ressourcer i og på tværs af boligområderne med en helhedsplan. Der er ikke tale om absolut centralisering af styringen, idet styregrupperne for helhedsplanerne i boligområderne deltager i områdesekretariatets styregruppe og har indflydelse på udmøntningen af den tværgående pulje. Der er også uddelegeret kompetence og økonomi til de lokale styregrupper for helhedsplanerne, som vedtager egen handleplan for boligområdet inden for fælles fastsatte mål og egen budgetramme.

Kilde: Nielsen m.fl. (2012).

En videre dimension af organiseringen af den boligsociale indsats omhandler kompetence- og ansvarsdeling mellem områdesekretariatet og boligområderne. Her peger casestudiet generelt på, at det er centralt, at områdesekretariatet har den nødvendige kompetence til at koordinere og kvalificere indsatsen, samtidig med at der bibeholdes lokalt ansvar, indflydelse og ejerskab til indsatsen. En adskilt organisering gør det kompliceret at få en tilknytning til helhedsplanerne og en lokal forankring og rolle i boligområder med en helhedsplan. Vi beskriver denne udfordring nærmere i det følgende afsnit vedrørende områdesekretariatets funktion og rolle.

INTERN ORGANISERING

Områdesekretariatene har foretaget vidt forskellige valg i forhold, hvorledes de internt organiserer projektstyringen: Dette angår sammensætning af og forankring af styregruppen, nedsættelse af lokale tema- eller følgegrupper mv.

Der kan ikke på baggrund af casestudiet optegnes generelle modeller, da de fire caseområder er yderst forskellige. Kort opsummeret er der i den *første case* tale om en enkel struktur med en koordinerende styregruppe på ”mellemliveau”, hvis mandat er begrænset til opfølgning og beslutning. I den *anden case* er der tale om en flerlaget organisering bestå-

ende af en visionsgruppe med deltagelse af kommunens og boligorganisationens topledelse og politikere, der har rådgivende karakter. Herudover er der nedsat en række lokale styregrupper og en styregruppe for områdesekretariatet. I den *tredje case* er der tale om en centralt forankret styregruppe sammensat af direktørerne fra boligorganisationerne, mens der i den *fjerde case* er skabt en kompleks organisering med en administrativ såvel som en politisk styregruppe og en række faglige temagrupper på medarbejderplan. Beslutningsprocesserne er i dette tilfælde lange, da beslutninger skal gennem både et koordinationsforum og den administrative og politiske styregruppe.

På baggrund af den store variation er det kompliceret at drage entydige slutninger om fordele og ulemper. Vi mener imidlertid at kunne pege på følgende *tendenser* ud fra casebesøgene:

- Det er en fordel, at styregruppen er forankret på topplan i forhold til at sikre, at den tilstrækkelige beslutningskompetence er til stede.
- Det er vigtigt at skabe en forholdsvis enkel projektorganisering, således at beslutningsprocesser ikke bliver for lange, og projektorganiseringen ikke indebærer, at medarbejdere deltager i et for stort antal indsatser.
- Det er vigtigt at sikre, at beslutningsmandat og -kompetence er klart defineret, og at partnerne samles omkring en fælles vision og et fælles formål med indsatsen. Uklare grænseflader fører til manglende retning og mistillid mellem parterne.

I forlængelse af redegørelsen for det organisatoriske set-up ser vi i det følgende afsnit på, hvilke funktioner områdesekretariaterne har varetaget.

HVILKE OPGAVER OG FUNKTIONER HAR VÆRET BETYDNINGSFULDE?

Vi beskriver først, hvilke funktioner og opgavetyper områdesekretariaterne har haft, og hvordan caseområderne i praksis har vægtet de forskellige funktioner. Vi skelner i den forbindelse mellem opgaver på strategisk niveau, opgaver på taktisk niveau og opgaver på udførende niveau. Herefter ser vi på, hvorvidt vi på baggrund af casestudiet kan pege på fakto-

rer, der enten har hæmmet eller fremmet områdesekretariatets opgavevaretagelse.

Vi har for overblikkets skyld opsummeret casestudiets observationer i forhold til funktions- og opgavetyper for de fire caseområder i tabel 10.1:

TABEL 10.1

Oversigt over områdesekretariaternes funktions- og opgavetyper i de besøgte caseområder.

	Funktioner og opgavetyper		
	Strategisk niveau	Taktisk niveau	Udførende niveau
Model 1	Begrænset	Nogen indsats	Fraværende
Model 2	Nogen indsats	Stor indsats – aktører peger på denne som den vigtigste	Uklart, i hvor høj grad der er tale om indsats på udførende niveau
Model 3	Stor indsats	I mindre grad. Udfordring og udviklingsønske i forhold til at skabe forbindelse mellem strategisk og taktisk niveau.	Begrænset til enkelte opgaver
Model 4	Primært strategisk karakter. Udfordring at skabe forbindelse mellem strategisk og taktisk niveau	Nogen indsats. Som der er skabt god kontakt og tillid mellem aktørerne er den taktiske indsats øget	Fraværende

OPGAVER PÅ STRATEGISK NIVEAU

Opgaver, der er knyttet til det strategiske niveau, er rettet mod at skabe en fælles sigtelinje og helhed i arbejdet, som kan bidrage til at fokusere og kvalificere den boligsociale indsats. Der er tale om opgaver, der har fokus på inddragelse, kontakt og kommunikation mellem boligorganisationer og kommuner, opgaver med fokus på dokumentation og resultatstyring og opgaver med fokus på den socialfaglige indsats.

Der er i flere caseområder gode erfaringer med, at områdesekretariatet har formået at styrke *synergi og samarbejde mellem kommuner og boligorganisationerne*. En aktør udtrykker det som følger:

Det er at være knudepunkt mellem os og boligselskaberne. De har sørget for, at vi kommer videre, og at vi ikke bare sidder i hver vores kasse ... Jeg tror, at det er, fordi det ikke er dem og os – der er et fælles inde i midten. Via det fælles kan du få indflydelse og ideer. Det er nemmere at komme ind. Det er som om, at det er en fælles i midten, der holder sammen på de to.

Casestudiet peger på, at en vigtig forudsætning for, at områdesekretariatet kan udfylde denne funktion, er gode samarbejdsrelationer og et oplevet ejerskab til områdesekretariatet og dets indsats blandt de lokale aktører. I et af de besøgte caseområder oplever de lokale aktører områdesekretariatet som ”påduftet” udefra med det formål at imødekomme et formelt krav fra Landsbyggefonden. Som følge heraf savner områdesekretariatet ejerskab og legitimitet blandt de lokale aktører og modstand, og mistillid har været en alvorlig barriere for områdesekretariatets mulighed for at operere på strategisk niveau.

Opgaver med fokus på dokumentation og resultatstyring er tværgående i forhold til det faglige indhold i de forskellige indsatsområder i helhedsplanerne. Der er tale om analyse, monitorerings- og evalueringsopgaver, som har til formål at sikre en løbende udvikling af den fælles strategi mellem boligorganisationer og kommune på baggrund af dokumenteret viden om, hvad der virker i indsatsen. Opgaverne har også til formål at skabe grundlag for en målrettet styring af den boligsociale indsats gennem løbende og systematisk opfølgning på indsatsen.

Der er en del eksempler på, at områdesekretariaterne har støttet op omkring dokumentations- og evalueringsopgaver på ad hoc-basis. Imidlertid har opgaver på decideret programstyringsniveau, hvor dokumentationsmaterialet anvendes systematisk med henblik på resultatstyring i de fleste caseområder et begrænset fokus. Det er enten, fordi det ikke står klart, hvordan arbejdet kan gribes an, så det bliver anvendeligt i praksis, eller fordi der fra ledelsens side ikke er udtrykt et særskilt ønske om at skabe en fælles tilgang til styring med udgangspunkt i resultater af indsatsen.

Der er dog også eksempler på det modsatte: I et af de besøgte caseområder har områdesekretariatet anvendt et fælles data- og monitoringsystem som rygraden i samarbejdet mellem kommune og boligorganisationer omkring koordinering og samarbejde. Aktørerne giver udtryk for, at anvendelsen af det fælles datasystem har været hovedårsagen til at samarbejde og koordinering mellem aktørerne med succes er styrket. Systemet har givet sekretariatet og kommunen en fælles faglighed og et fælles fact-grundlag at diskutere ud fra – eller med en af aktørernes ord: ”Når man har databegrundelse, så er det ikke politik, så er det faglighed”. Der er i det konkrete eksempel etableret et tæt samarbejde om opgaven mellem boligorganisationer og kommune, hvor områdesekreta-

riatets opgave består i at definere de tværgående indikatorer på tværs af boligområderne.

Den sidste type opgaver på strategisk niveau består i udpegning og udvikling af fælles boligsociale indsatsområder. Områdesekretariatets arbejde består i at udarbejde oplæg til ledelsesmæssig og politisk drøftelse i styregruppen. Denne type opgaver synes udført mere sporadisk, når muligheden opstår, og her kan områdesekretariatet tænkes i fremtiden at få en større rolle.

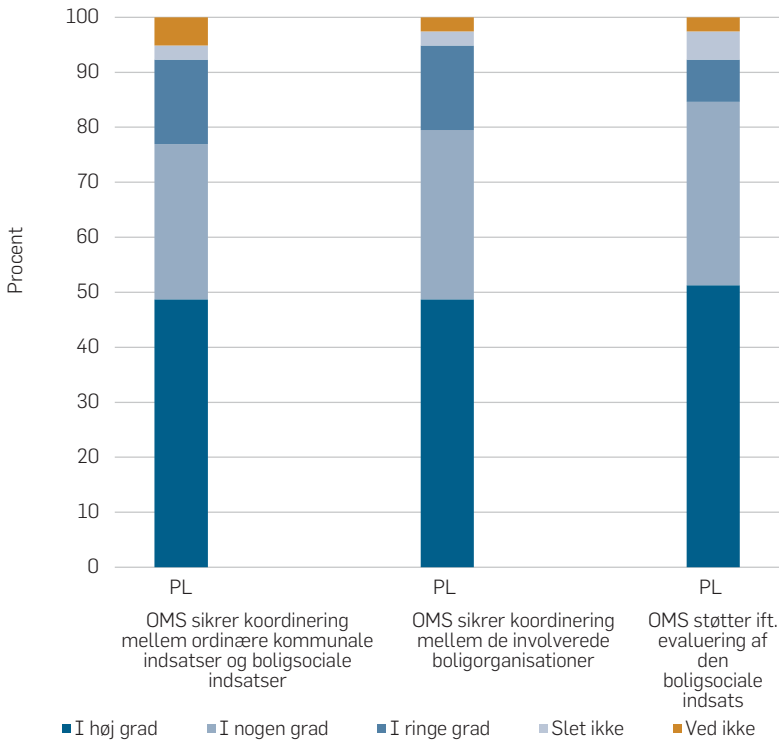
Sammenfattende vurderer vi, at den strategiske funktion i tre ud af fire caseområder har betydeligt volumen i områdesekretariaternes indsats. Den indledende respons fra aktørerne i samarbejdskredsen peger på, at resultaterne af de strategiske indsatser bidrager til at styrke den boligsociale indsats. Baggrunden for at den strategiske funktion i det sidste caseområde i overvejende grad er fraværende, skyldes manglende legitimitet og ejerskab til områdesekretariatet lokalt, og at områdesekretariatets mandat ikke er klart afgrænsede.

Ser vi på surveyen blandt alle landets helhedsplaner peger data i samme retning som casestudiet (figur 10.1): For helhedsplaner og kommuner tilknyttet et områdesekretariat vurderer 77 pct. af projektlederne i helhedsplaner, at områdesekretariatet i høj grad eller i nogen grad sikrer koordinering mellem ordinære kommunale indsatser og boligsociale indsatser. 80 pct. af projektlederne vurderer, at områdesekretariatet sikrer koordinering mellem de involverede boligorganisationer. Endelig mener, 85 pct. af projektlederne, at områdesekretariatet støtter i forhold til evaluering af den boligsociale indsats.

Vi har i forhold til samarbejdsdimensionen videre sammenlignet helhedsplaner, der er tilknyttet et områdesekretariat, med helhedsplaner der ikke er det. Som illustreret i figur 10.2 er projektlederens vurdering af samarbejdet med de centrale aktører på strategisk plan – forretningsføreren, den centrale kommunale forvaltning og politikere i kommunen – generelt bedre i de helhedsplaner, der er tilknyttet et områdesekretariat. At vurderingen af kvaliteten af samarbejde med politikere er noget lavere end for forretningsfører og den kommunale forvaltning, kan muligvis skyldes, at der er forskel på, i hvilken udstrækning politikere i de forskellige kommuner indgår i implementering af den boligsociale indsats.

FIGUR 10.1

Helhedsplanerne fordelt efter, i hvilken grad projektlederne (PL) vurderer, at områdesekretariatet (OMS) sikrer koordinering og støtte til helhedsplanerne (Procent).

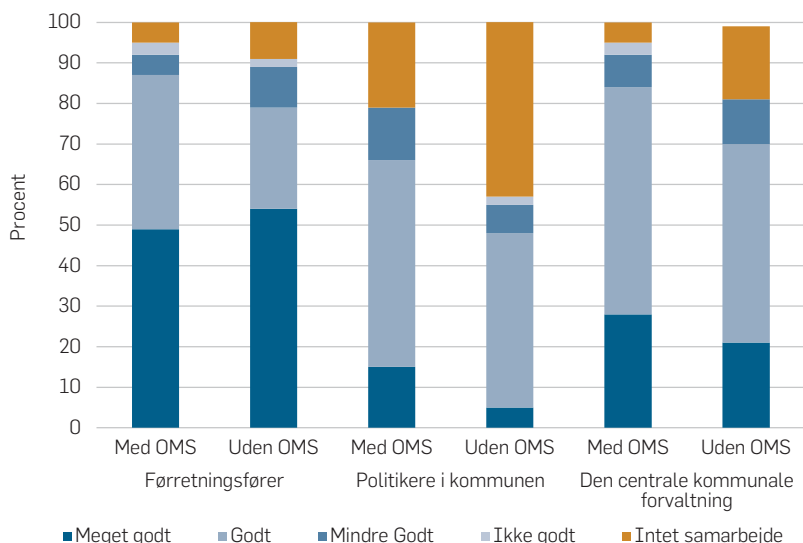


Anm.: OMS = Områdesekretariat.

Kilde: Survey blandt samtlige landets helhedsplaner, SFI 2013.

FIGUR 10.2

Projektlederens vurdering af kvaliteten af samarbejde omkring helhedsplanen med henholdsvis forretningsfører, politikere i kommunen og den centrale kommunale forvaltning har. Opdelt på helhedsplaner tilknyttet / ikke tilknyttet et områdesekretariat (OMS). (Procent).



Anm.: OMS = Områdesekretariat.

Kilde: Survey blandt landets helhedsplaner, SFI 2013.

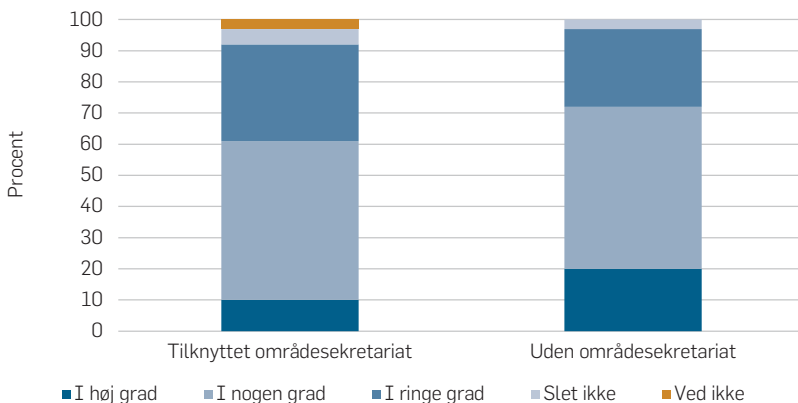
OPGAVER PÅ TAKTISK NIVEAU

På *taktisk niveau* har områdesekretariatet som funktion at koordinere indsatser på tværs af helhedsplanerne, sådan at det sikres, at erfaringer med projektudvikling og implementering ikke opbygges isoleret i de enkelte områder, men opsamles og nyttiggøres på tværs af boligområderne. Overordnet er der tale om at understøtte et tværgående fokus blandt de boligsociale medarbejdere. Der er fx tale om kompetenceudvikling eller erfaringsudveksling mellem medarbejdere, om løbende kommunikation fra områdesekretariatet af centrale initiativer på det boligsociale felt, puljer mv. eller om fælles metodeudvikling.

Mest overordnet peger data fra surveyen blandt samtlige af landets helhedsplaner mod, at helhedsplaner tilknyttet et områdesekretariat oplever lidt færre implementeringsbarrierer end helhedsplaner, der ikke er tilknyttet et områdesekretariat (figur 10.3).

FIGUR 10.3

Projektledernes vurdering af, i hvilken grad der har været barrierer ved implementeringen af helhedsplanen. Særskilt for helhedsplaner der er tilknyttet / ikke tilknyttet et områdesekretariat. (Procent).



Kilde: Survey blandt landets helhedsplaner, SFI 2013.

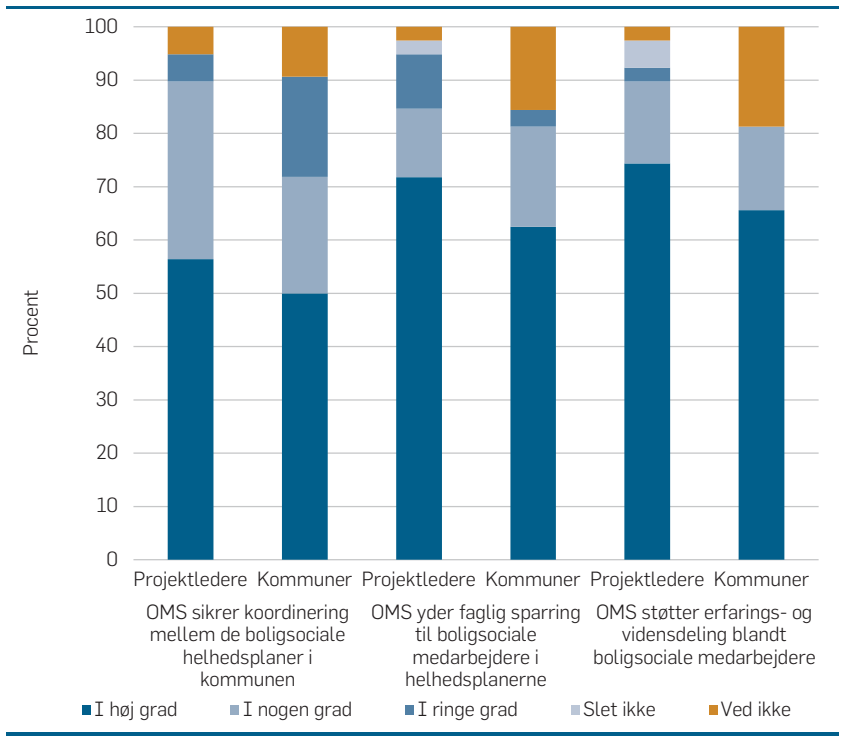
På baggrund af surveydata er det ikke muligt at vurdere, hvorvidt områdesekretariatet er den udløsende faktor. Ser vi derfor på data fra casestudiet, er de adspurgte kommuner og boligorganisationer i vid udstrækning positive over for en funktion, der sikrer systematisk erfaringsudveksling og kompetenceudvikling på tværs af boligområderne.²⁰ I et af caseområderne betegnes denne funktion som den vigtigste blandt områdesekretariatets opgaver, og flere af caseområderne har arbejdet aktivt på at styrke deres netværk og relationer blandt medarbejderne for at sikre opbakning til aktiviteterne. Flere områdesekretariater har desuden ydet støtte til udarbejdelse af nye helhedsplaner, dokumentationsmateriale til Landsbyggefonden og rådgivning om tilrettelæggelse af evalueringsdesign og dataindsamling. I stigende grad bliver indsatsen positivt modtaget, om end det her er erfaringen, at områdesekretariatet bør bibeholde en faciliterende eller støttende funktion for at sikre lokalt ejerskab.

20. Det skal dog bemærkes, at nogle boligorganisationer har en boligsocial koordinator fastansat i basisorganisationen med det formål at koordinere boligsociale indsatser i eget regi. Her viser casestudiet, at det er vigtigt med en afklaring af grænsefladerne mellem den boligsociale koordinator og områdesekretariatet for at sikre effektiv udnyttelse af ressourcerne, eftersom rollerne kan være overlappende.

Erfaringer fra caseområderne peger på, at opgaver på det taktiske niveau vægter solidt i områdesekretariaternes ”portefølje”. De lokale aktører er altovervejende positive i forhold til områdesekretariatets indsats, især i forhold til kompetenceopbygning og erfaringsdeling, muligvis også fordi områdesekretariatene ikke i den forbindelse udfordrer den lokale autonomi.

FIGUR 10.4

Projektlederes og kommunale aktørers vurdering af, hvorvidt områdesekretariatet (OMS) sikrer koordinering og støtter sparring og vidensdeling blandt boligsociale medarbejdere. (Procent).



Anm.: OMS = Områdesekretariat.

Kilde: Survey blandt landets helhedsplaner, SFI 2013.

Resultaterne fra surveyen blandt alle aktører i alle landets helhedsplaner bekræfter denne tendens: 90 pct. af projektledere og 72 pct. af de kommunale aktører vurderer, at områdesekretariatet i høj grad eller i nogen grad sikrer koordinering mellem de boligsociale helhedsplaner i kommu-

nen. Når det kommer til at yde faglig sparring til boligsociale medarbejdere, vurderer 84 pct. af projektlederne og 81 pct. af de kommunale medarbejdere, at områdesekretariatet i høj grad eller nogen grad støtter op. Endelig vurderer 90 pct. af projektlederne og 81 pct. af de kommunale aktører, at områdesekretariatet i høj eller nogen grad støtter op om erfarings- og vidensdeling blandt boligsociale medarbejdere.

OPGAVER PÅ UDFØRENDE NIVEAU

Casestudiet illustrerer, at der er områdesekretariater, der ikke alene udvikler og igangsætter større tværgående projekter, men også *driver* projekterne. I et af caseområderne har man desuden haft nytte af at inddrage områdesekretariatet i ledelsen af projekter, som er kørt skævt, og hvor der har været behov for ekstra ressourcer til at bringe projektet tilbage på sporet.

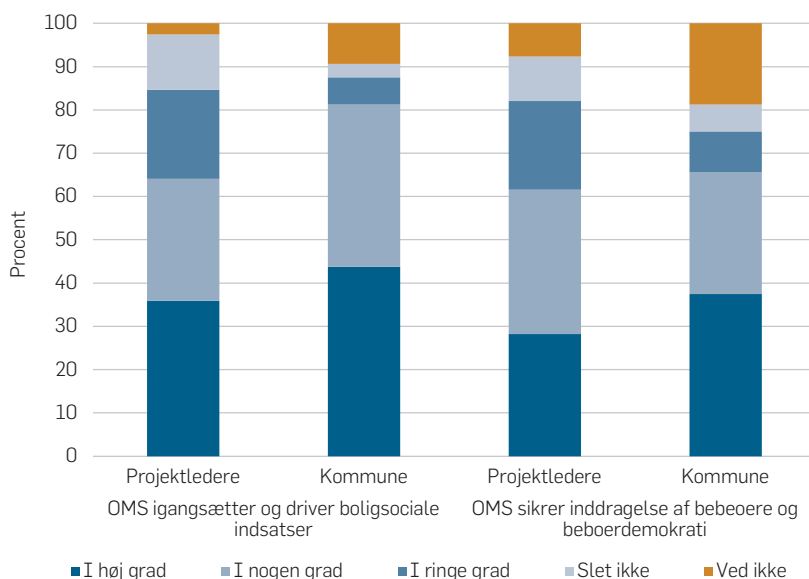
De tidlige erfaringer peger mod, at opgaver af denne karakter er den funktion, der fylder mindst i områdesekretariaternes portefølje. Kun i et enkelt eller to af de besøgte caseområder er der eksempler herpå. Aktører i de besøgte caseområder udtrykker altovervejende forbehold over for, at områdesekretariaterne varetager opgaver på udførende niveau. De oplever, at ressourcetrækket fra indsatsen er u hensigtsmæssigt stort og tager opmærksomheden fra sekretariatets strategiske og taktiske funktion. Det kan desuden efterfølgende være en udfordring at sikre ejerskab og forankring til indsatserne blandt de lokale aktører, der skal overtage indsatserne.

Resultaterne fra surveyen blandt samtlige af landets helhedsplaner underbygger, at opgaver på implementerende niveau fylder mindre i områdesekretariaternes indsatsportefølje end opgaver på strategisk og taktisk niveau. Som illustreret i figur 10.5 vurderer 64 pct. af projektledere og 81 pct. af de kommunale aktører, at områdesekretariatet i høj grad eller i nogen grad igangsætter og driver boligsociale indsatser. I forhold til at sikre inddragelse af beboere og beboerdemokrati, en indsats, der i mange tilfælde må antages at indebære en indsats på udførende niveau, er de tilsvarende tal 62 pct. for projektledere og 66 pct. for kommunale aktører. Om end indsatserne fylder mindre end opgaver på strategisk og taktisk niveau, er der derfor tale om en relativt stor andel områdesekretariater, der ifølge respondenterne arbejder udførende. Samtidig peger casestudiet på, at områdesekretariaterne med fordel kan minimere deres indsats her mest muligt, idet der er barrierer ved at høste gevinster ved

indsatser på udførende niveau: Vigtigst synes opgaver på udførende niveau at tage noget af opmærksomheden fra opgaver af strategisk eller taktisk karakter, og det kan være en udfordring efterfølgende at sikre det lokale ejerskab og forankring til indsatser, der er opstartet af områdesekretariaterne.

FIGUR 10.5

Projektlederes og kommunale aktørers vurdering af, hvorvidt Områdesekretariatet (OMS) igangsætter og driver boligsociale indsatser og sikrer beboerinddragelse og –demokrati. (Procent).



Anm.: OMS = Områdesekretariat.

Kilde: survey blandt landets helhedsplaner, SFI 2013.

FAKTORER DER HÆMMER ELLER FREMMER OMRÅDESEKRETARIATERS RESULTATER

Vi ser i dette afsnit på vægtningen af områdesekretariaternes funktions-typer i de fire caseområder og udpeger i den udstrækning, det er muligt, faktorer, der har fremmet eller hæmmet områdesekretariatets indsats og resultater.

Casestudiet tegner et samlet billede af, at det især er opgaver på strategisk og taktisk niveau, der fylder i områdesekretariaternes hverdag. Opgaver på det udførende plan er af begrænset omfang, og aktørerne peger altovervejende på, at opgaver af denne karakter ikke er hensigtsmæssige for områdesekretariatets indsats. Samtidig udtrykker mange aktører tilfredshed med områdesekretariatets strategiske og især taktiske funktioner, om end med et vist forbehold omkring den indflydelse som områdesekretariatet vurderes at burde have.

Vi kan på baggrund af casestudiet pege på især fem faktorer, som synes at have betydning for områdesekretariatets muligheder for god opgavevaretagelse.

For det første har uklarheden omkring områdesekretariaternes mandat og formål i opstartsperioden været en hindring. Casestudiet peger på, at det har skabt uklare grænseflader til de lokale aktører og har medført uklarhed og i nogle tilfælde mistillid lokalt omkring hensigten med sekretariatet. På strategisk plan har også det eksperimenterende udviklingsfokus, der kendetegner opstartsfasen, begrænset muligheden for proaktivt at sikre en indbyrdes sammenhæng mellem de strategiske tiltag. Den strategiske indsats er derfor fortrinsvis udviklet efter behov.

For det andet synes der i højere grad at være et fælles samlingspunkt og en fælles tilgang til at arbejde med de boligsociale indsatser i boligområder, hvor der er skabt en integreret projektorganisering mellem områdesekretariat og boligområde. Det gør det nemmere at koordinere på tværs af tiltagene og sikre bedre udnyttelse af medarbejderressourcer. I den udstrækning, at projektsekretariatet også får en implementerende rolle, er der dog en risiko for, at områdesekretariatet mister fokus på programstyring på strategisk plan, især hvis der ikke er etableret et funktionelt skel mellem de medarbejdere, der varetager implementering af indsatserne og de medarbejdere, der varetager opfølgning herpå. Flere af de besøgte caseområder med adskilt organisering har en fyldig indsats på strategisk niveau, mens medarbejdere i områdesekretariatet giver udtryk for, at det kun i lille udstrækning er muligt at koordinere indsatserne lokalt, så der skabes fælles fokuspunkter på tværs af helhedsplanerne. En repræsentant for et områdesekretariat udtrykker det som følger:

Vi har mødt underen fra projekterne, hvis vi er kommet med opfordringer eller rettesnore i forhold til, hvad de skulle gøre.

De [aktører i lokale helhedsplaner] har oplevet, at vi er langt fra virkeligheden.

For det tredje har der fra begyndelsen desuden ligget et spændingsfelt i, hvorvidt områdesekretariatene kunne opfattes som en trussel mod de lokale boligsociale indsatsers autonomi. En projektansvarlig fra et områdesekretariat siger:

Helhedsplanerne [de boligsociale medarbejdere og andre lokale aktører] var fra starten bange for, at der skulle komme en central enhed og bestemme det hele.

Og en anden ansat i et områdesekretariat udtrykker:

Det, der var en barriere og en udfordring, var, at der var dårlig stemning mellem beboerdemokrater og boligsociale medarbejdere, og det gjorde det svært at komme igennem med ting. De troede, at vi havde en skjult dagsorden – mistanke i tingene – og det gav en barriere, når man kom med ideer og nye initiativer. Mistanken var skabt af andre ting, nogle gnidninger mellem medarbejdere og beboerdemokrater, men det gjorde, at de satte lighedstegn mellem os og medarbejderne.

De lokale nøgleaktører fremhæver fra deres optik vigtigheden af at sikre den lokale autonomi, så det lokale ejerskab til indsatsen fastholdes. I forlængelse heraf er nogle lokale aktører skeptiske over for områdesekretariatets funktion, fordi tværgående initiativer og projekter flytter fokus fra den lokale indsats. Blandt andet i det lys kan vi forstå flere af områdesekretariaternes udfordring i forhold til at sikre sammenhæng og kontakt mellem det strategiske og det udførende niveau: Når sekretariatets mandat er begrænset, formelt og af de lokale aktørers velvilje, bliver det en udfordring at fastholde det lokale fokus på sekretariatets dagsorden og tiltag og at skabe en fælles retning, hvad angår fx monitorering, evaluering og kommunikation samt tværgående metodeudviklingsprojekter.

For det fjerde, og i forlængelse af ovenstående, peger casestudiet entydigt på, at tillid og ejerskab til områdesekretariatets indsats blandt lokale aktører er en forudsætning for gode resultater. Forudsætningen bliver ikke mindre vigtig på baggrund af områdesekretariatets begrænsede mandat og den indledende mistænksomhed, som nogle af områdesekretariatene er blevet mødt med lokalt. Flere områdesekretariater har

oplevet, at relationer er blevet forbedret i takt med, at de lokale aktørers tillid er øget. I den proces har understøttende aktiviteter, som fx kompetenceopbygning, der er designet til at møde de lokale aktørers behov, haft en faciliterende funktion. Der tegner sig det billede, at der lokalt skabes et større ejerskab til områdesekretariatets arbejde, når repræsentanter for helhedsplanerne formelt inddrages i, hvordan områdesekretariatets midler skal prioriteres. Dette kan bl.a. gøres ved at inddrage repræsentanter for helhedsplanernes styregrupper i områdesekretariatets styregruppe.

For det femte er også sekretariatets personalesammensætning af betydning: I de fleste af områdesekretariaterne består personalet primært af analytiske medarbejdere med en akademisk uddannelse og generalistbaggrund. Dog har man i et af områdesekretariaterne en mere sammensat personalesammensætning, hvor der også indgår medarbejdere med praksisnær erfaring med det boligsociale arbejde. Der er forskellige perspektiver på sammensætningen af personalegruppen i områdesekretariaterne: En række boligsociale medarbejdere i helhedsplanerne giver udtryk for, at det kan være problematisk, at personalet i områdesekretariatet ikke har en dyb faglig indsigt og erfaring med boligsocialt arbejde i udsatte boligområder, da personalet på den baggrund har svært ved at forstå og yde kvalificeret lokal støtte til udviklingen af den boligsociale indsats. I den case, hvor medarbejdergruppen har en dyb og praksisnær indsigt i det boligsociale arbejde, er der meget, der tyder på, at samarbejdet med helhedsplanens centrale aktører bliver smidiggjort af en større legitimitet hos og større social accept af områdesekretariats medarbejdere. Omvendt giver aktører udtryk for, at medarbejdergruppens analytiske og akademiske baggrund er en fordel i forhold til de opgaver, som sekretariatet skal varetage på det strategiske og taktiske niveau, herunder samarbejdet mellem kommune og boligorganisation. Det drejer sig især om udviklingen af systematiske monitorerings- og evalueringsdata, som kan understøtte styringen af helhedsplanerne.

Casestudiets datamateriale er for spinkelt til at drage egentlige konklusioner, men vi får et fingerpeg om, at personalesammensætningen kan have betydning for *samarbejdsrelationerne* med de udførende aktører og for den *faglige forståelse* af de lokale udfordringer i områdesekretariatet. I forlængelse heraf synes en *blandet medarbejdersammensætning*, der favner både strategisk-analytiske kompetencer og et indblik i de lokale boligsociale

udfordringer at være en fordel i forhold til at sikre en balance mellem det strategiske og det implementerende niveau.

CENTRALE RESULTATER OG FORANKRINGSMULIGHEDER

På baggrund af de foregående afsnit opsummerer vi nedenfor de centrale resultater af områdesekretariaternes indsats: Hvor er der skabt værdi, og er der omvendt indsatsområder, hvor områdesekretariatene i særlig grad er udfordret? Vi ser efterfølgende på de forankringsmuligheder aktørerne peger på. Da sekretariatene fortsat er i en tidlig udviklingsfase og i flere tilfælde er sat i verden efter helhedsplanernes opstart, er der alene tale om tidlige indikationer, og særligt interessant er måske de udfordringer og udviklingspotentialer, som casebesøgene peger på.

NØGLERESULTATER VEDRØRENDE OMRÅDESEKRETARIATETS INDSATS

Der er variationer på tværs af caseområderne, men i hovedparten af caseområderne giver aktørerne udtryk for, at det strategiske samarbejde er styrket og fagligheden løftet som resultat af områdesekretariaternes indsats. Vi har udfoldet dette tidligere i afsnittet omkring strategifunktionen.

Samtlige de besøgte caseområder giver desuden udtryk for, at netværk og kompetenceopbygning på tværs af caseområderne er forbedret jf. fremstillingen af opgaver på taktisk niveau. I et fremadrettet perspektiv peger aktørerne overvejende mod, at områdesekretariatets potentiale ligger i at styrke det strategiske samarbejde og koordinationen mellem nøgleaktørerne, og i som videnscenter at støtte op om de lokale aktører med evidens, kompetenceudvikling mv. Som beskrevet i kapitel 7 har områdesekretariatene fortsat en begrænset rolle i forhold til målstyring på tværs af områderne, men baseret på casestudiets respondenter, synes der afgjort at ligge et udviklingspotentiale her.

Opgaver, som områdesekretariatet ikke har haft succes med, omfatter især indsatser på det udførende niveau. Her er det den generelle opfattelse, at det er uhensigtsmæssigt for sekretariatet at stå for projektimplementering selv. I flere tilfælde har områdesekretariatene desuden været udfordret i forhold til at skabe kontakt mellem det strategiske og det udførende led, således at der er en flydende videns- og beslutningsudveksling mellem centralt og lokalt plan og i forhold til at skabe legiti-

mitet og ejerskab lokalt. I et fremadrettet perspektiv forekommer det centralt at sikre et klart mandat for områdesekretariatet, ligesom det i nogle tilfælde kan være hensigtsmæssigt at styrke områdesekretariatets beslutningskompetence. Dette bør imidlertid gå hånd i hånd med en løbende inddragelse og relationsopbygning med lokale aktører for at sikre det lokale ejerskab og tillid til områdesekretariatets indsats.

TIDLIGE ERFARINGER MED FORANKRING

Kun i et enkelt af de fire caseområder er der taget beslutning omkring en videre delt forankring af indsatsen. Baggrunden synes i dette tilfælde at være en grundlæggende enighed omkring vigtigheden af og målsætningerne med indsatsen.

I de øvrige caseområder er forankringsovervejelserne fortsat på et meget tidligt stadie både i forhold til enkeltstående projekter i og forhold til den samlede indsats. Aktørerne giver udtryk for forskellige præferencer. Det generelle billede der tegner sig er imidlertid, at forankringen med fordel kan være delt mellem kommune og boligorganisation.

Landsbyggefonden understreger med 2006-2010-puljen vigtigheden af en lokal forankring, der med fordel bør ske tæt på og i samklang med den kommunale indsats. På baggrund af casestudiet af de fire områdesekretariater forekommer forankring dog ikke at være et tema, der sættes kraftigt på dagsordenen, som vi også så, det var tilfældet i forbindelse med de enkeltstående helhedsplaner (jf. kapitel 7). Forholdet må ikke mindst ses i lyset af den udviklingsfase, som områdesekretariaterne fortsat befinder sig i, og det ”åbne”, eksperimenterende mandat, som områdesekretariaterne af samme årsag blev startet med.

BILAG

BILAG 1 DESIGN FOR EFFEKTANALYSEN

I analyserne tager vi udgangspunkt i både boligafdelinger og individer som analyseenhed, dvs. den mindste enhed i analysen. For analyser med individer som analyseenhed kan DiD-modellen opskrives som:

$$y_{ist} = \alpha + \beta_{07} \cdot 1[T_i = 2007] + \beta_{09} \cdot 1[T_i = 2009] + \\ \gamma_1 \cdot 1[He_s = 1] + \gamma_2 \cdot 1[He_s = 2] + \tau \cdot I_i + \\ X\delta_1 + Z\delta_2 + \varepsilon_i$$

hvor y_{ist} udgør udfaldsmålet for individ i i boligafdeling s til tiden t . Det kunne fx være, om den pågældende person har beskæftigelse som primær indkomstkilde eller en kompetencegivende uddannelse eller ej. $1[T_i = t]$ er en indikatorvariabel for, om personen er observeret i 2007 og/eller i 2009, og $1[He_s = he]$ er en indikatorvariabel for, om boligafdelingen s , og dermed individ i , indgår i en af de to indsatsgrupper, nemlig de boligafdelinger, der er tilkendt midler henholdsvis i første runde (2006/07) eller i anden runde (2008/09) af Landsbyggefondens 2006-2010-puljeuddeling. I_{Hvi} er en indikatorvariabel for, om individ i i boligafdeling s er udsat for indsatsen det pågældende år, og τ er altså den primære parameter af interesse. X og Z omfatter henholdsvis relevante tidsinvarian-

te og tidsvarierende afdelingsspecifikke variable. Vi kontrollerer yderligere for boligafdelingsspecifikke fixed-effects (FE) ved at lade hver boligafdeling have eget intercept, hvormed $1[G_s=g]$ samt variable i X differentieres ud.

DiDiD-modellen opskrives i vid udstrækning på samme vis:

$$y_{ist} = \alpha + \beta_{07} \cdot 1[T_i = 2007] + \beta_{09} \cdot 1[T_i = 2009] + \\ \gamma_1 \cdot 1[He_s = 1] + \gamma_2 \cdot 1[He_s = 2] + \tau \cdot I_{Hei} + \\ \rho_1 \cdot 1[Hu_s = 1] + \rho_2 \cdot 1[Hu_s = 2] + \varphi \cdot I_{Hui} + \omega \cdot I_{HeHui} + \\ X\delta_1 + Z\delta_2 + \varepsilon_i$$

I modellen er der nu tilføjet yderligere fire led. $1[Hu_s=hm]$ er en indikatorvariabel for, om boligafdelingen s og dermed individ i indgår i en af de to indsatsgrupper, nemlig de boligafdelinger, der er tilkendt huslejestøtte henholdsvis i første runde (2006/07) eller i anden runde (2008/09) af Landsbyggefondens 2006-2010-puljeuddeling. I_{Hui} er en indikatorvariabel for, om individ i i boligafdeling s har modtaget huslejestøtte det pågældende år, og identificerer således effekten heraf for områder, der ikke indgår i en helhedsplan før 2010 og derefter. Det sidste tilføjede led, nemlig I_{HeHui} , er en indikatorvariabel for, om individ i i boligafdeling s både indgår i en helhedsplan og modtager huslejestøtte. Parametrene φ og ω identificerer således effekten af huslejestøtte for de områder, der er del af en helhedsplan. For analyserne med boligafdelinger som analyseenhed kan modellen opskrives på tilsvarende vis.

BILAG 1.2 UDSATHEDSINDEKS

Graden af udsathed beregnes på baggrund af fem dimensioner:

- Beboerens arbejdsmarkedstilknytning
- Beboerens uddannelsesniveau
- Beboerens etniske baggrund
- Om beboeren er enlig forsørger
- Om beboeren inden for det seneste år har fået en dom for overtrædelse af straffeloven, våbenloven og/eller lov om euforiserende stoffer.

De forskellige socioøkonomiske tilstande vægtes forskelligt også inden for hver enkelt dimension. Bestemmelsen af de forskellige vægte er base-

ret på bidrag fra Landsbyggefonden og Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter og fremgår af tabel B1.1. Desto højere boligafdelingen scorer på denne skala, desto mere udsat er boligområdet.

Den enkelte boligafdelings udsathed er beregnet på baggrund af beboersammensætning blandt beboere i alderen 18 og 64 år. Det samlede mål for den enkelte persons ”udsathed” kan være minimum 0 og maksimum 6.

BILAGSTABEL B1.1

Vægtning ved udregning af boligafdelingernes grad af udsathed.

Socioøkonomisk kategori	Vægt
<i>Arbejdsmarkedstilknytning</i>	
Beskæftigelse, dagpenge eller orlov som primær indkomstkilde	0
Arbejdsløs min. et halvt år	1
Kontanthjælp som primær indkomstkilde	1,5
Mangler arbejdsmarksstatus	1,5
Førtidspensionist 50 år og derover	0,5
Førtidspensionist mellem 18 og 50 år	2,5
<i>Etnicitet</i>	
Dansk	0
Indvandrer og efterkommer fra vestlige lande	1
Indvandrer og efterkommer fra ikke-vestlige lande	1,5
<i>Familiestatus</i>	
Enlig med minimum et hjemmeboende barn samt børn over 17 år tilknyttet familier med enlige forsørgere	1
Øvrig familiestatus	0
<i>Domme for strafbart forhold</i>	
Tildelt mindst en dom inden for det sidste år	1
Har ikke modtaget en dom inden for det sidste år	0

BILAG 2 SURVEYERNE

I februar 2010 gennemførte SFI fire surveyer med fire grupper af aktører, der er involveret i de boligsociale helhedsplaner. Det drejer sig om projektledere i helhedsplanerne, forretningsførere eller boligsociale konsulenter centralt i boligorganisationerne, repræsentanter fra afdelingsbestyrelser og kommunale medarbejdere med ansvar for implementering af helhedsplanen. I april og maj 2013 gennemførte SFI igen fire surveyer med de samme fire aktørgrupper. Vi bad de fire aktørgrupper om dels at forholde sig til nogle af de samme spørgsmål, som de gjorde i 2010, dels besvare nogle nye spørgsmål. De spørgsmål, der både blev stillet i 2010 og i 2013 vedrører boligområdets sociale og fysiske udfordringer og samarbejdsrelationer på tværs af aktørgrupper. Spørgsmålsformuleringer og svarkategorierne er for disse spørgsmåls vedkommende ens i 2010 og 2013. De nye spørgsmål dækker en bred vifte af emner, herunder implementering, organisering og styring.

Surveyerne er formuleret, så der spørges til en specifik helhedsplan i et specifikt boligområde. Da nogle aktører er involverede i flere helhedsplaner, var det derfor nødvendigt at sende mere end én survey til samme aktør. Således fik 14 forretningsførere og 25 kommunale medarbejdere mere end ét skema tilsendt.

Udsendelsen af surveyen er foretaget ud fra en kontaktliste over de respondenter, som i 2010 fik tilsendt en survey. Inden udsendelsen ringede og/eller mailede vi til alle aktører med henblik på at sikre, at surveyen blev sendt til de relevante respondenter. Vi startede med at kontakte kommunerne. Derefter henvendte vi os til projektlederne, som vi bad om at give os kontaktoplysninger på afdelingsbestyrelser og forretningsførere. Det viste sig, at der i en del helhedsplaner var udskiftning, og det var derfor nødvendigt at bruge ekstra tid på at sikre, at udsendelsen af surveyer var korrekt. De aktører, der ikke svarede på vores henvendelser, fik tilsendt flere e-mails, hvor de blev bedt om at be- eller afkræfte, at de var den korrekte at sende en survey til.

På trods af at vi investerede meget tid i at kontakte aktørerne, var der nogle aktører, det ikke lykkedes os at opnå kontakt til. Det drejer sig om 12 projektledere, 12 forretningsførere, 41 repræsentanter fra afdelingsbestyrelser og ansatte i én kommune. De fire aktørgrupper fordeler sig på henholdsvis 12, 12, 17 og 2 helhedsplaner. I 11 helhedsplaner lykkedes det ikke at få fat på afdelingsbestyrelsen, i 2 helhedsplaner fik vi

ikke fat i kommunen, i 12 helhedsplaner opnåede vi ikke kontakt til projektlederen og i 11 helhedsplaner fik vi ikke fat i forretningsføreren. I alt 716 aktører fik tilsendt en survey.

Vi har valgt at medtage både fuldstændige og delvise survey-besvarelser i vores analyser. Den samlede svarprocent for alle fire aktørgrupper er 63 pct., hvis kun de fuldstændige besvarelser medregnes. Hvis både delvise og fuldstændige besvarelser inkluderes, er den 71 pct. Tabel B2.1 viser svarprocenterne for de fire aktørgrupper, og det er opgjort i såvel fuldstændige som i delvise besvarelser.

BILAGSTABEL B2.1

Andele af survey-besvarelser, særskilt for fuldstændighed af besvarelsen og for aktørtype. Procent.

Aktør	Udsendelse (n)	Svarprocent (både delvise og fulde besvarelse)	Svarprocent (kun fulde besvarelser)
Projektleder	125	86	81
Forretningsfører	186	76	65
Kommune	139	72	63
Afdelingsbestyrelse	266	59	52

Kilde: Survey 2013.

Da vores survey-undersøgelse følger op på de surveyer, der blev gennemført i 2010, var det vigtigt for os at få flest mulige besvarelser fra samme helhedsplan i begge år.

DATABEHANDLING

Vi har valgt at behandle vores surveydata på to måder. I de tilfælde hvor vi analyserer spørgsmål, som omhandler boligområdet, har vi summeret aktørernes besvarelser til gennemsnit, hvis mere end én af samme slags aktør fra samme helhedsplan har besvaret surveyen. Det vil sige, at det i disse analyser er helhedsplanen, som er den analyseenhed, vi arbejder med. Summeringerne fordeler sig sådan, at 99 afdelingsbestyrelses-besvarelser er summeret til 32 helhedsplansbesvarelser, mens 35 forretningsførerbesvarelser er summeret til 14 helhedsplansbesvarelser. I kapitel 5 og 7 er survey-analyserne lavet på baggrund af summerede svar.

I de tilfælde hvor vi analyserer aktørrelaterede spørgsmål, har vi derimod valgt at arbejde med de statistiske analyser på aktørniveau. I disse analyser er aktøren den analyseenhed, vi arbejder med. I kapitlerne 6 til 10 er survey-analyserne lavet på baggrund af ikke-summede svar.

Når vi undersøger, om udfordringerne i områderne har ændret sig med indsatsen, skal det bemærkes, at vi i denne del af analysen ikke har en kontrolgruppe. Således er vurderingen af, om indsatserne har ført til en ændring i områdernes udfordringer her baseret på en før-og-eftermåling, hvor vi ikke har mulighed for at tage højde for, om andre forhold – såsom en periode med lavkonjunktur – påvirker boligområdernes udfordring. Derudover var en stor del af helhedsplanerne allerede implementeret og arbejdet godt i gang ved den første survey. Det er derfor langt fra i alle områder, hvor vi kan betragte surveyen fra 2010 som en egentlig før-måling, ligesom helhedsplansarbejdet stadig er i gang i en stor del af områderne, hvorfor 2013-surveyen ikke for alle områder kan betragtes som en egentlig efter-måling. For at have et stort antal besvarelser at basere analyserne i dette kapitel på behandler vi de samlede besvarelser under ét. Disse analyser udfører vi dog med mindre grupper af boligområder opdelt efter helhedsplanernes opstartstidspunkt samt efter, om der er besvarelser om området i begge surveyer. I disse analyser undersøger vi således, om mønsteret er anderledes for disse undergrupper.

Enheden i analyserne i dette kapitel er boligområdet, da det er forandringer i boligområdet, vi ønsker at belyse. For nogle typer af aktører har der været flere besvarelser vedrørende samme helhedsplaner. Det drejer sig hovedsageligt om repræsentanter fra afdelingsbestyrelser og forretningsførere eller boligsociale konsulenter i boligselskaberne, idet der ofte er flere afdelinger og til tider også flere boligselskaber under samme helhedsplan. I de tilfælde hvor vi har haft flere besvarelser fra samme aktørgruppe vedrørende samme helhedsplan, er disse besvarelser samlet til én gennemsnitlig besvarelse.

Når vi gengiver vurderinger fra den samlede aktørgruppe, vægter de fire gruppers vurderinger af de enkelte helhedsplaner/boligområder lige i et samlet gennemsnit. Det kan give et lidt skævt billede, da der er flere boligområder repræsenteret i besvarelserne fra projektledergruppen end der er i de øvrige grupper. Derfor ser vi også på, om der er forskel på, hvordan de fire aktørgrupper vurderer, at områderne og den boligsociale indsats klarer sig.

I surveyen er aktørerne blevet spurgt, hvorvidt de vurderer, at det specifikke boligområde har en række udfordringer, samt hvorvidt de vurderer, at den boligsociale indsats har medført en række resultater. De har kunnet besvare ud fra en skala, som vi efterfølgende har anvendt til

at lave de gennemsnitlige værdier. Således er de gennemsnitlige værdier beregnet på baggrund af følgende skala:

- Slet ikke = 1
- I ringe grad = 2
- I nogen grad = 3
- I høj grad = 4

De besvarelser, hvor svarmuligheden ”ved ikke” er anvendt, indgår ikke i gennemsnitsberegningerne.

BILAG 3 PROCESSEVALUERING

De data, der danner grundlag for procesevalueringen, er indhentet gennem et opfølgende kvalitativt casestudie i 13 boligområder med en boligsocial helhedsplan samt 4 byområder med et områdesekretariat. Casestudiet, der danner grundlag for denne evaluering, er således anden runde af en række casebesøg i de 13 boligområder. Tidligere har vi gennemført et casestudie i boligområderne med henblik på at kortlægge organiseringen af helhedsplanerne.

Dette casestudie har haft til formål at indhente dybdegående viden om drivkræfter og barrierer for implementeringen med afsæt i følgende temaer: samarbejde, styring, koordinering og arbejdstilgange. I den forbindelse har det også været formålet med casestudiet at undersøge, hvordan de kortlagte projektorganiseringer i første runde af procesevalueringen understøtter koordineringen og samarbejdet. Casestudierne er gennemført i form af kvalitative interview med de nøgleaktører i boligorganisationer og kommuner, der er involveret i arbejdet med at implementere den boligsociale helhedsplan.

Der er gennemført interview med følgende nøgleaktører:

- Projektledere i boligorganisationerne
- Projektmedarbejdere i boligorganisationerne
- Ledelse i boligorganisationerne
- Ansvarlige kommunale chefer
- Frontmedarbejdere, herunder kommunale aktører og øvrige aktører
- Beboerdemokrater

Formålet har været at få mere indgående viden om, hvordan aktørerne i de boligsociale indsatser samarbejder om styring og koordinering af helhedsplanerne. De analytiske fund i kortlægningen kan dermed ikke generaliseres til alle boligområder med en helhedsplan, men tegner alene et billede af, hvordan boligorganisationer og kommuner organiserer det boligsociale arbejde og samarbejder om at udmønte helhedsplanen i forskellige kontekster.

UDVÆLGELSE AF BOLIGOMRÅDER

Udvælgelsen af boligområder med henholdsvis boligsociale helhedsplaner og områdesekretariater har fundet sted i samarbejde med Landsbyg-

gefonden. Der er tale om en strategisk udvælgelse, som har sigtet mod at sikre en variation i de udvalgte boligområder, hvad angår størrelse, geografisk placering, organisering og erfaring med boligsocialt arbejde.

De 13 boligområder med helhedsplaner, som indgår i casestudiet er:

- Aalborg Øst, Aalborg Kommune
- Akacieparken, Københavns Kommune
- Albertslund, Albertslund Kommune
- Bispehaven, Aarhus Kommune
- Brønderslev, Brønderslev Kommune
- Charlott kvarteret, Høje Taastrup Kommune
- Finlandsparken, Vejle Kommune
- Høje Kolstrup, Aabenraa Kommune
- Påskeløkken, Odense Kommune
- Randers Nordby, Randers Kommune
- Solbjerg Have og Søndermarken, Frederiksberg Kommune
- Viby Syd, Aarhus Kommune
- Vollsmose, Odense Kommune

De fire udvalgte byer med områdesekretariater er:

- Albertslund
- Høje Taastrup
- Vejle
- Aarhus.

LITTERATUR

- Agger, A. & B. Hoffmann, B. (2008): *Borgerne på banen*. København: Velfærdsministeriet.
- Andersen, J. & M. Frandsen (2007): *Fra bibliotek til lokalsamfundscenter: evaluering af Community Center Gellerup*. Roskilde: Institut for Miljø, Samfund og Rumlig Forandring.
- Andersen, J. (2008). *Ressourcemobiliserende Beskæftigelsespolitik – Strategier og erfaringer fra udsatte byområder*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Aner, L.G., S. Bisgaard, S. & M.F. Madsen (2011): *Beskæftigelse på hjemmebane – effektmåling af kommunale fremskudte beskæftigelses indsatser i udsatte boligområder*. København: Center for Boligsocial Udvikling.
- Aner, L.G. & J. Toft-Jensen (2012): *Godt på vej – virkningen af fritidsjobaktiviteter i udsatte boligområder*. København: Center for Boligsocial Udvikling.
- Angrist, J.D. & A.B. Krueger (1999): “Empirical Strategies in Labor Economics”. I: O. Ashenfelter & D. Card (red.): *Handbook of Labor Economics*, 3A, s. 1031-1083. Amsterdam: North-Holland.
- Best Management Practice (2011): *Managing Successful Programs*, London: TSO (The Stationary Office)
- Christensen, G., M.F. Mikkelsen, K.B. Pedersen & A. Amilon (2010): *Boligsociale indsatser og buslejestøtte – Kortlægning og programevaluering af*

- Landsbyggefondens 2006-10-pulje. Delrapport 1.* København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 10:15.
- Christensen, G. (2013). *Indsatser i udsatte boligområder. Hvad virker, hvorfor og hvordan?* København: Kraks Fond Byforskning, 13:01
- Delica, K.N. (2013): *Biblioteksbaseerede medborgercentre i udsatte boligområder: Om praksisformer, strategier og social innovation i arbejde med avanceret marginalitet.* Roskilde: Roskilde Universitetscenter.
- Ellerbæk L. & A. Høst (2012): *Udlejningsredskaber i Almene Boligområder – En analyse af brugen og effekterne af udlejningsredskaber i almene boligområder* København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 12:05.
- Frederiksen, N.Ø. & M.F. Madsen (2013): *Unge på kanten af uddannelsessystemet – metoder og virkning af relationsbaseret ungearbejde.* København: Center for Boligsocial Udvikling.
- Imbens, G.W. & J.M. Wooldridge (2009): “Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation”. *Journal of Economic Literature*, 47(1), s. 5-86.
- Jessen, L. & M.B. Madsen (2013): *Resultatvurdering 2012. Resultater af de boligsociale helhedsplaner.* København: Center for Boligsocial Udvikling.
- Landsbyggefonden (2007): *Vejledning.* København: Landsbyggefonden. Maj 2007.
- Landsbyggefonden (2008): *LBF orienterer 452 – 2008. Tilskud til social og forebyggende indsats i problemramte afdelinger, 2010 (400 mill.kr).* København: Landsbyggefonden.
- Larsen, T.S. (2009): *De Forsømte – Skitse til en socialvidenskabelig analyse om relationerne mellem produktionen af forsømte boligområder, de sociale kampe om det boligsociale integrationsarbejde og den boligsociale integration.* PhD afhandling no. 60/2009. Roskilde: Roskilde University Institute for Society and Globalisation.
- Madsen, M.F., F. Sigurd, L. Kjeldsen & K.K. Pedersen (2012): *Boligsociale lektiecaféer. En udstrakt hånd til børn og unge i udsatte boligområder.* København: Center for Boligsocial Udvikling.
- Nielsen, H., A Mølgaard & L. Dybdal (2012): *Procesvurdering af boligsociale indsatser. Kvalitativ kortlægning af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje med fokus på projektorganisering og samarbejde. Delrapport 2.* København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 12:15.

- Reisæter, G.S.D. (2008): *Koordinering – Et grensefladeproblem?* ATM – Skriftserie. Nr. 16. Bergen: Rokkansenteret.
- Sigurd, F., K.O. Christensen, M.F. Madsen & K. Leer (2011): *Boligsociale beskæftigelsesindsatser – effektmåling af boligsociale beskæftigelsesindsatser i udsatte boligområder i Danmark*. København: Center for Boligsocial Udvikling.
- Socialministeriet (2005): *Aftale mellem regeringen (Venstre og Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om den fremtidige anvendelse af den almene boligsektors midler og indsatsen mod ghettoisering*. <http://ghettoisering.sm.dk/Boligaftalen/Documents/Ghettoisering%202006.pdf> (2010-06-09).
- Socialministeriet (2006): *Aftale mellem regeringen (Venstre og Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om anvendelsen af den almene boligsektors midler og den fremtidige styring*. <http://ghettoisering.sm.dk/Boligaftalen/Documents/Boligaftalen%202007.pdf> (2010-06-09).
- Wooldridge, M.W. (2002): *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. London: MIT Press.

SFI-RAPPORTER SIDEN 2012

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra www.sfi.dk. Enkelte rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

- 12:01 Lyk-Jensen, S.V., A. Glad, J. Heidemann & M. Damgaard: *Soldater efter udsendelse. En spørgeskemaundersøgelse*. 117 sider. e-ISBN: 978-87-7119-075-5. Netpublikation.
- 12:02 Lausten, M., H. Hansen, A.-K. Mølholt, K.S. Vammen & A.-C. Legendre: *Forebyggende foranstaltninger 14-17 år. Dialoggruppe – om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 5*. 235 sider. ISBN: 978-87-7119-078-6. e-ISBN: 978-87-7119-079-3. Vejledende pris: 230,00 kr.
- 12:03 Rostgaard, T., T.N. Brunner & T. Fridberg: *Omsorg og livskvalitet i plejeboligen*. 150 sider. ISBN: 978-87-7119-080-9. e-ISBN: 978-87-7119-081-6. Vejledende pris: 150,00 kr.
- 12:04 Mølholt, A.-K., S. Stage, J.H. Pejtersen & P. Thomsen: *Efterværn for tidligere anbragte unge. En videns- og erfaringsopsamling*. 222 sider. ISBN: 978-87-7119-082-3. e-ISBN: 978-87-7119-083-0. Vejledende pris: 220,00 kr.
- 12:05 Ellerbæk, L.S. & A.K. Høst: *Udlejningsredskaber i almene boliger. En analyse af brugen og effekterne af udlejningsredskaber i almene boligområder*.

- 258 sider. ISBN: 978-87-7119-084-7. e-ISBN: 978-87-7119- 085-4. Vejledende pris: 250,00 kr.
- 12:06 Høgelund, J.: *Effekter af den beskæftigelsesrettede indsats for sygemeldte. En litteraturoversigt*. 112 sider. e-ISBN: 978-87-7119-086-1. Netpublikation.
- 12:07 Rasmussen, P.S. & P.S. Olsen: *Positiv adfærd i læring og samspil (PALS). En evaluering af en skoleomfattende intervention på 11 pilotskoler*. 159 sider. ISBN: 978-87-7119-087-8. e-ISBN: 978-87-7119-088-5. Vejledende pris: 150,00 kr.
- 12:08 Fridberg, T. & M. Damgaard: *Frivillige i hjemmeværnet 2011*. 120 sider. ISBN: 978-87-7119-089-2. e-ISBN: 978-87-7119-090-8. Vejledende pris: 120,00 kr.
- 12:09 Lyk-Jensen, S.V., J. Heidemann & A. Glad: *Soldater – før og efter udsendelse. En analyse af motivation, økonomiske forhold og kriminalitet*. 164 sider. e-ISBN: 978-87-7119-091-5. Netpublikation.
- 12:10 Bengtsson, S.: *Vækstfaktorer på det specialiserede socialområde*. 120 sider. ISBN: 978-87-7119-092-2. e-ISBN: 978-87-7119-093-9. Vejledende pris: 120,00 kr.
- 12:11 Andersen, D., V. Jakobsen, V.M. Jensen, S.S. Nielsen, K.C.Z. Pedersen, D.S. Petersen & K.M. Thorsen: *Indsatser for tosprogede elever. Kortlægning og analyse*. 162 sider. e-ISBN: 978-87-7119-094-6. Netpublikation.
- 12:12 Christensen, E.: *Nakuusa – vi vil og vi kan. En opfølgning på Youth Forum i Ilulissat 2011*. 48 sider. e-ISBN: 978-87-7119-096-0. Netpublikation.
- 12:13 Christensen, E.: *Nakuusa – piumarugut saperatalu. 2011-mi ilulissani Youth Forum pillugu nangitsineq*. 50 sider. e-ISBN: 978-87-7119-097-7. Netpublikation.
- 12:14 Larsen, M. & L.S. Ellerbæk: *Evaluering af jobplanen. Nuværende og kommende pensionisters kendskab til og betydning af reglerne for at arbejde*. 111 sider. ISBN: 978-87-7119-100-4. e-ISBN: 978-87-7119-101-1. Vejledende pris: 110,00 kr.
- 12:15 Larsen, M., H.B. Bach & A. Liversage: *Pensionisters og efterlønsmodtageres arbejdskraftpotentiale. Fokus på genindtræden*. 181 sider. ISBN: 978-87-7119-102-8. e-ISBN: 978-87-7119-103-5. Vejledende pris: 180,00 kr.
- 12:16 Ottosen, M.H. & S. Stage: *Deleborn i tal. En analyse af skilsmissebørns samvær baseret på SFI's børneforløbsundersøgelse*. 111 sider. ISBN:

- 978-87-7119-104-2. e-ISBN: 978-87-7119-105-9. Vejledende pris: 110,00 kr.
- 12:17 Nilsson, K. & H. Holt: *En vurdering af arbejdsskadestyrelsens fastholdelse-scenter. Kommuners, fagforeningers, arbejdsgivers og forsikringssekskabers erfaringer med fastholdelsescentret.* 89 sider. ISBN: 978-87-7119-106-6. e-ISBN: 978-87-7119-107-3. Vejledende pris: 80,00 kr.
- 12:18 Holt, H.: *Lokal løn på kommunale arbejdspladser. Forskelle i kvinders og mænds løn.* 82 sider. e-ISBN: 978-87-7119-108-0. Netpublikation.
- 12:19 Bengtsson, S. & M. Røgeskov: *Et liv i egen bolig. Analyse af bostøtte til borgere med sindslidelser.* 145 sider. ISBN: 978-87-7119-109-7. e-ISBN: 978-87-7119-110-3. Vejledende pris: 140,00 kr.
- 12:20 Graversen, B.: *Effekter af virksomhedsrettet aktivering for udsatte ledige. En litteraturoversigt.* 72 sider. e-ISBN: 978-87-7119-112-7. Netpublikation.
- 12:21 Albæk, K., H.B. Bach & S. Jensen: *Effekter af mentorstøtte for udsatte ledige. En litteraturoversigt.* 68 sider. e-ISBN: 978-87-7119-114-1. Netpublikation.
- 12:22 Jensen, T.G., K. Weibel, M.K. Tørslev, L.L. Knudsen & S.J. Jacobsen: *Måling af diskrimination på baggrund af etnisk oprindelse.* 134 sider. ISBN: 978-87-7119-115-8, e-ISBN: 978-87-7119-116-5. Vejledende pris: 130,00 kr.
- 12:23 Madsen, M.B. & K. Weibel: *Delt viden. Aktiveringsindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere.* 152 sider. ISBN: 978-87-7119-117-2. e-ISBN: 978-87-7119-118-9. Vejledende pris: 150,00 kr.
- 12:24 Lyk-Jensen, S.V., J. Heidemann, A. Glad & C.D. Weatherall: *Danske hjemvendte soldater. Soldaternes psykiske sundhedsprofil før og efter udsendelse.* 210 sider. e-ISBN: 978-87-7119-119-6. Netpublikation.
- 12:25 Lausten, M., H. Hansen, K.S. Vammen & K. Vasegaard: *Forebyggende foranstaltninger 18-22 år. Dialoggruppe – Om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 6.* 164 sider. ISBN: 978-87-7119-121-9. e-ISBN: 978-87-7119-122-6. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 12:26 Lauritzen, H.H., R.N. Brünner, P. Thomsen & M. Wüst: *Ældres ressourcer og behov. Status og udvikling på baggrund af Ældredatabasen.* 180 sider. ISBN: 978-87-7119-123-3. e-ISBN: 978-87-7119-124-0. Vejledende pris: 180,00 kr.

- 12:27 Høst, A.K., T. Fridberg, D.L. Stigaard & B. Boje-Kovacs: *Når fogeden banker på. Fogedsager og effektive udsættelser af lejere*. 422 sider. ISBN: 978-87-7119-125-7. e-ISBN: 978-87-7119-126-4. Vejledende pris 420,00 kr.
- 12:28 Nielsen, H., A. Mølgaard & L. Dybdal: *Procesevaluering af boligsociale indsatser. Delrapport 2. Kvalitativ kortlægning af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje med fokus på projektorganisering og samarbejde*. 118 sider. e-ISBN: 978-87-7119-127-1. Netpublikation.
- 12:29 Andrade, S.B.: *Levekår i dansk landbrug. Analyse af sammenhænge mellem risikofaktorer og dyrvernssager i landbruget fra 2000 til 2008*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-128-8. e-ISBN: 978-87-7119-129-5. Vejledende pris: 170,00 kr.
- 12:30 Ottosen, M.H. (red.): *15-åriges hverdagsliv og udfordringer. Rapport fra femte dataindsamling af forløbsundersøgelsen af børn født i 1995*. 348 sider. ISBN: 978-87-7119-130-1. e-ISBN: 978-87-7119-131-8. Vejledende pris: 340,00 kr.
- 12:31 Bach, H.B.: *Arbejdsmarkedsparathed og selvforsørgelse*. 36 sider. e-ISBN: 978-87-7119-133-2. Netpublikation.
- 12:32 Christensen, E. & A.P. Langhede: *Evaluering af psykologhjælp til børn på krisecentre*. 61 sider. ISBN: 978-87-7811-197-5. Netpublikation. Udgivet af Ankestyrelsen og SFI.
- 12:33 Termansen, T. & C.S. Sonne-Schmidt: *Forebyggende fysisk træning til ældre. En undersøgelse af effekten af en kort træningsindsats på aldres fysiske funktionsevne*. 64 sider. ISBN: 978-87-7119-135-6. e-ISBN: 978-87-7119-136-3. Vejledende pris: 60,00 kr.
- 12:34 Hansen, H., P.R. Skov & K.M. Sørensen: *Støtte til udsatte børnefamilier. En effektmåling af familiebehandling og praktiske pædagogiske støtte*. 112 sider. e-ISBN: 978-87-7119-137-0. Netpublikation
- 12:35 Ellerbæk, L.S., V. Jakobsen, S. Jensen & H. Holt: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2012*. 182 sider. ISBN: 978-87-7119-138-7. e-ISBN: 978-87-7119-139-4. Vejledende pris: 180,00 kr.
- 12:36 Jakobsen, T.B., S.V. Lyk-Jensen & D.L. Stigaard: *Lige muligheder – metodisk grundlag for en effektevaluering. Evalueringsrapport 2*. 82 sider. e-ISBN: 978-87-7487-140-0. Netpublikation.
- 13:01 Kjeldsen, M.M., H.S. Houlberg & J. Høgelund: *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2012*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-141-7. e-ISBN: 978-87-7119-142-4. Vejledende pris: 170,00 kr.

- 13:02 Liversage, A., R. Bille & V. Jakobsen: *Den danske au pair-ordning*. 281 sider. ISBN: ISBN 978-87-7119-143-1. e-ISBN: 978-87-7119-144-8. Vejledende pris 280,00 kr.
- 13:03 Oldrup, H., A.K. Høst, A.A. Nielsen & B. Boje-Kovacs: *Når børnefamilier sættes ud af deres lejlighed*. 222 sider. ISBN: 978-87-7119-145-5. e-ISBN: 978-87-7119-146-2. Vejledende pris: 220,00 kr.
- 13:04 Lausten, M., H. Hansen & V.M. Jensen: *God praksis i forebyggende arbejde – samlet evaluering af dialogprojektet. Dialoggruppe – om forebyggelse som alternativ til anbringelse*. 173 sider. ISBN: 978-87-7119-147-9. e-ISBN: 978-87-7119-148-6. Vejledende pris: 170,00 kr.
- 13:05 Christensen, E.: *Ilasiaq. Evaluering af en bo-enhed for udsatte børn*. 75 sider. ISBN: 978-87-7119-149-3. e-ISBN: 978-87-7119-150-9. Vejledende pris: 70,00 kr.
- 13:06 Christensen, E.: *Ilasiaq. Meeqqanut aarlerinartorsiortunut najugaqatigiiffimmik nalilersuineq*. 88 sider. ISBN: 978-87-7119-151-6. e-ISBN: 978-87-7119-152-3. Vejledende pris: 70,00 kr.
- 13:07 Lausten, M., D. Andersen, P.R. Skov & A.A. Nielsen: *Anbragte 15-åriges hverdagsliv og udfordringer. Rapport fra tredje dataindsamling af forløbsundersøgelsen af anbragte børn født i 1995*. 153 sider. ISBN: 978-87-7119-153-0. e-ISBN: 978-87-7119-154-7. Vejledende pris: 150,00 kr.
- 13:08 Luckow, S.T. & V.L. Nielsen: *Evaluering af ressource- og risikoskema. Tidlig identifikation af kriminalitetstruede børn og unge*. 90 sider. e-ISBN: 978-87-7119-156-1. Netpublikation.
- 13:09 Winter, S.C. & V.L. Nielsen (red.): *Lærere, undervisning og elevpræstationer i folkeskolen*. 265 sider. e-ISBN: 978-87-7119-158-5. Netpublikation.
- 13:10 Kjeldsen, M.M. & J. Høgelund: *Handicap og beskæftigelse i 2012. Regionale forskelle*. 59 sider. ISBN: 978-87-7119-159-2. e-ISBN: 978-87-7119-160-8. Vejledende pris: 60,00 kr.
- 13:11 Manuel, C. & A.K. Jørgensen: *Systematic review of youth crime prevention intervention – published 2008-2012*. 309 sider. e-ISBN: 978-87-7119-161-5. Netpublikation.
- 13:12 Nilsson, K. & H. Holt: *Halvering af dagpengeperioden og akutpakken. Erfaringer i jobcentre og A-kasser*. 80 sider. e-ISBN: 978-87-7119-162-2. Netpublikation.

- 13:13 Nielsen, A.A. & V.L. Nielsen: *Evaluering af projekt SAMSPIL. En udvidet mødregruppe til unge udsatte mødre*. 66 sider. e-ISBN: 978-87-7119-163-9. Netpublikation.
- 13:14 Graversen, B.K., M. Larsen & J.N. Arendt: *Kommunernes rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen*. 146 sider. e-ISBN: 978-87-7119-168-4. Netpublikation
- 13:15 Bengtsson, S. & S.Ø. Gregersen: *Integrerede indsatser over for mennesker med psykiske lidelser. En forskningsoversigt*. 106 sider. ISBN: 978-87-7119-169-1. e-ISBN: 978-87-7119-170-7. Vejledende pris: 100,00 kr.
- 13:16 Christensen, E.: *Ung i det grønlandske samfund. Unges holdning til og viden om sociale problemer og muligheder*. 58 sider. e-ISBN: 978-87-7119-171-4. Netpublikation.
- 13:17 Christensen, E.: *Kalaallit innuaqatigiivini inuusuttuaqqat. Inuusuttuaqqat inoqatigiinnermi ajornartorsiuutit periarfissallu pillugit ilisimasaat isummertariaasaallu*. 66 sider. e-ISBN: 978-87-7117-172-1. Netpublikation.
- 13:18 Vammen, K.S. & M.N. Christoffersen: *Unge sehskeade og spiseforstyrrelser. Kan social støtte gøre en forskel?* 156 sider. ISBN: 978-87-7119-173-8. e-ISBN: 978-87-7119-174-5. Vejledende pris: 150,00 kr.
- 13:19 Fridberg, T. & M. Damgaard: *Volunteers in the Danish Home Guard 2011*. 120 sider. ISBN: 978-87-7119-175-2. e-ISBN: 978-87-7119-176-9.
- 13:20 Luckow, S.T., T.B. Jakobsen, A.P. Langhede & J.H. Pejtersen: *Bedre overgange for udsatte unge. Midtvejsevaluering af efterværnsinitiativet 'Vejen til uddannelse og beskæftigelse'*. 98 sider. ISBN: 978-87-7119-177-6. e-ISBN: 978-87-7119-178-3. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 13:21 Benjaminsen, L. & H.H. Lauritzen: *Hjemløshed i Danmark 2013. National kortlægning*. 182 sider. ISBN: 978-87-7119-179-0. e-ISBN: 978-87-7119-180-6. Vejledende pris: 180,00 kr.
- 13:22 Jacobsen, S.J., A.H. Klynge & H. Holt: *Øremærkning af barsel til fædre. Et litteraturstudie*. 82 sider. ISBN: 978-87-7119-181-3. e-ISBN: 978-87-7119-182-0. Vejledende pris: 80,00 kr.
- 13:23 Thuesen, F., H.B. Bach, K. Albæk, S. Jensen, N.L. Hansen & K. Weibel: *Socialøkonomiske virksomheder i Danmark. Når udsatte bliver ansatte*. 216 sider. ISBN: 978-87-7119-183-7. e-ISBN: 978-87-7119-184-4. Vejledende pris: 210,00 kr.

- 13:24 Larsen, M. & H.S.B. Houlberg: Lønforskelle mellem mænd og kvinder 2007-2011. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-185-1. e-ISBN: 978-87-7119- 186-8. Vejledende pris: 170,00 kr.
- 13:25 Larsen, M. & H.S.B. Houlberg: *Mere uddannelse, mere i løn?* 50 sider. e-ISBN: 978-87-7117-188-2. Netpublikation.
- 13:26 Damgaard, M., Steffensen, T. & S. Bengtsson: *Hverdagsliv og levevilkår for mennesker med funktionsnedsættelse. En analyse af sammenhænge mellem hverdagsliv, samliv, udsatbed og type og grad af funktionsnedsættelse.* 193 sider. ISBN: 978-87-7119-189-9. e-ISBN: 978-87-7119-190-5. Vejledende pris: 190,00 kr.
- 13:27 Holt, H. & K. Nilsson: *Arbejdsfastholdelse af skadelidte medarbejdere. Virksomhedernes rolle og erfaringer.* 100 sider. ISBN: 978-87-7119-191-2. e-ISBN: 978-87-7119-192-9. Vejledende pris: 100,00 kr.
- 13:28 Rosdahl, A., T. Fridberg, V. Jakobsen & M. Jørgensen: *Færdigheder i læsning, regning og problemløsning med IT i Danmark.* 410 sider. ISBN: 978-87-7119-193-6. e-ISBN: 978-87-7119-194-3. Vejledende pris: 400,00 kr.
- 13:29 Rosdahl, A., T. Fridberg, V. Jakobsen & M. Jørgensen: *Færdigheder i læsning, regning og problemløsning med IT i Danmark. Sammenfatning af resultater fra PLAAC.* 62 sider. ISBN: 978-87-7119-195-0. e-ISBN: 978-87-7119-196-7. Vejledende pris: 60,00 kr.
- 13:30 Christensen, E.: *Børn i Mælkebøtten. Fra socialt udsat til mønsterbryder?* 125 sider. ISBN: 978-87-7119-197-4. e-ISBN: 978-87-7119- 198. Vejledende pris: 120,00 kr.
- 13:31 Christensen, E.: *Meeqqat Mælkebøttenimiittut. Isumaginninnikkut aarlerinartorsiorumiit ileqqunik allannortitsisumut?* 149 sider. ISBN: 978-87-7119-199-8. e-ISBN: 978-87-7119- 200-1. Vejledende pris: 140,00 kr.
- 13:32 Bengtsson, S., H.E.D. Jørgensen & S.T. Grønfeltdt: *Sociale tilbud til mennesker med sindslidelse. Den første kortlægning på personniveau.* 130 sider. ISBN: 978-87-7119-201-8. e-ISBN: 978-87-7119- 202-5. Vejledende pris: 130,00 kr.
- 13:33 Benjaminsen, L., J.F. Birkelund & M.H. Enemark: *Hjemløse borgerees sygdom og brug af sundhedsydelser.* 206 sider. ISBN: 978-87-7119-203-2. e-ISBN: 978-87-7119-204-9. Vejledende pris: 200,00 kr.
- 13:34 Larsen, L.B. & S. Bengtsson: *Talblindhed. En forskningsoversigt.* 175 sider. ISBN: 978-87-7119-205-6. e-ISBN: 978-87-7119- 206-3. Vejledende pris: 170,00 kr.

- 13:35 Larsen, M.: *Lønforskellemellem mænd og kvinder i industrien. Medarbejdere med håndværkspræget arbejde eller operatør- og monteringsarbejde*. 978-87-7119-207-0. Netpublikation.
- 13:36 Bille, R., M.R. Larsen, J. Høgelund & H. Holt: *Falcks partnerskabsmodel på sygedagpengeområdet. Evaluering af et offentligt-privat samarbejde*. 234 sider. ISBN: 978-87-7119-208-7. e-ISBN: 978-87-7119-209-4. Vejledende pris: 230,00 kr.
- 13:37 Kjeldsen, M.M. & J. Høgelund: *Effektmåling af Forebyggelsesfondens projekter*. 96 sider. ISBN: 978-87-7119-210-0. e-ISBN: 978-87-7119-211-7. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 13:38 Björnberg, U. & M.H. Ottosen (red.): *Challenges for Future Family Policies in the Nordic Countries*. 260 sider. ISBN: 978-87-7119-212-4. e-ISBN: 978-87-7119-213-1. Vejledende pris: 250,00 kr.
- 13:40 Holt, H., V. Jakobsen & S. Jensen: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2013*. 170 sider. ISBN: 978-87-7119-216-2. e-ISBN: 978-87-7119-217-9. Vejledende pris: 170,00 kr.
- 13:41 Aner, L.G., A. Høst, W. Alim, A. Amilon, I.K. Nielsen & C.L. Rasmussen: *Boligsociale indsatser og buslejstøtte. Midtvejsevaluering af Landsbyggefondens 2006-2010 pulje*. 220 sider. ISBN: 978-87-7119-218-6. e-ISBN: 978-87-7119-219-3. Vejledende pris: 220,00 kr.

BOLIGSOCIALE INDSATSER OG HUSLEJESTØTTE

MIDTVEJSEVALUERING AF LANDSBYGGEFONDENS 2006-2010-PULJE

Denne rapport er en midtvejsrapport i en længerevarende evaluering af Landsbyggefondens 2006-10-pulje. Landsbyggefonden har i perioden mellem 2006 og 2010 uddelt 2,2 mia. kr. til boligsociale indsatser og huslejestøtte i udsatte boligområder. Formålet er at vende og modvirke en negativ udvikling i områderne.

Rapporten består af en effektevaluering af de foreløbige effekter af at de indsatser, der er finansieret af puljen, og en procesevaluering, som har fokus på organisering og samarbejde i det boligsociale arbejde.

Effektevalueringen viser, at de indsatser, der er finansieret af puljen, har haft en foreløbig positiv effekt på antallet af beskæftigede beboere i området. Det skyldes primært, at nye ressourcestærke beboere er flyttet til områderne.

En survey blandt de centrale aktører i det boligsociale arbejde viser, at de bedste resultater er skabt inden for de brede og trivselsorienterede indsatsområder som fx sociale aktiviteter og øget tryghed for beboerne, mens det er vanskeligere at opnå resultater inden for områder som helbred og beskæftigelse. Således er der her et større behov for koordinering og samarbejde mellem kommune og boligorganisation for at opnå de ønskede resultater.