



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY  
DENMARK

## Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne

*Førmåling og foreløbige resultater*

Nielsen, Rikke Skovgaard; Mechlenborg, Mette; Hansen, Anders Rhiger; Jepsen, Marie Blomgren

*Publication date:*  
2018

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*

Nielsen, R. S., Mechlenborg, M., Hansen, A. R., & Jepsen, M. B. (2018). *Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne: Førmåling og foreløbige resultater*. Polyteknisk Boghandel og Forlag. SBI Bind 2018 Nr. 9

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



## FAKTA BRIEF

# De boligsociale indsatser øger fokus på strategisk styring og udvikling i de udsatte områder

*Landsbyggefonden har med de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne øget fokus på strategisk styring og koordinering af det boligsociale arbejde. Det er sket med kravet om entydig ledelse gennem blandt andet nedsættelse af boligsociale bestyrelser, datadreven monitorering og klare samarbejdsaftaler.*

*Forventningen er, at entydig ledelse vil styrke strategisk styring og udvikling i boligområderne og øge gennemslagskraften af de boligsociale indsatser. De første resultater af de boligsociale indsatters arbejde med entydig ledelse er overvejende positive, men viser også, at der er behov for at arbejde mere intensivt med at sikre en kobling mellem det strategiske og det praktiske niveau i de enkelte helhedsplaner.*

### LANDSBYGGEFONDENS 2015-18-MIDLER

Med 2015-18-midlerne er følgende fire temaer prioriteret:

- Tryghed/trivsel
- Kriminalpræventiv indsats
- Uddannelse og beskæftigelse
- Forebyggelse og forældreansvar.

De boligsociale indsatser består af en række boligsociale aktiviteter, der er beskrevet i samarbejdsaftaler, med tilhørende delaftaler. De gennemføres i samspil med øvrige indsatser i et samarbejde mellem beliggenhedskommuner og boligorganisationer. Derudover består en boligsocial indsats i en organisering, hvor den boligsociale bestyrelse skal medvirke til strategisk styring, koordinering og udvikling af boligområderne. Det

sker gennem en strategisk samarbejdsaftale mellem boligorganisationer og kommune, hvori et boligområdes problemkompleks er belyst og underbygget af data, og hvor der er opstillet strategiske mål og succeskriterier for udviklingen af boligområder og af prioriterede målgrupper i den 4-årige periode, indsatsen varer.

De boligsociale indsatser er således en del af en samlet velfærdsløsning, hvor boligorganisationen og Landsbyggefonden sammen med kommuner og frivillige foreninger søger at forbedre sammenhængskraften og omdømmet i de udsatte boligområder og beboernes livschancer, tryghed og trivsel. De boligsociale indsatser udgør således et væsentligt bidrag til velfærden i udsatte boligområder ved både at være målrettet de problemstillinger, der relaterer sig til beboerne og ved at være målrettet de problemstillinger, der relaterer sig til et boligområde som en samlet enhed.

### EVALUERINGEN AF DE BOLIGSOCIALE INDSATSER UNDER 2015-2018-MIDLERNES

Denne rapport er første afrapportering af evalueringen af Landsbyggefondens boligsociale indsatser under 2015-18 midlerne. Evalueringen forestås af VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd og Statens Byggeforskningsinstitut (SBI). Den blev sat i gang ultimo 2017 og afsluttes ultimo 2022 og er finansieret af Landsbyggefonden.

Evalueringen har fokus på at belyse de boligsociale indsatters bidrag til brud med negativ social arv, øget tryghed og trivsel samt strategisk styring og udvikling. Dertil kommer et fokus på relationen imellem de tre. Evalueringen undersøger således effekter, resultater og sammenhænge, der knytter sig til de overordnede målsætninger: tryghed og trivsel, brud med negativ social og entydig ledelse, der forstås som et ønske om at styrke strategisk styring og udvikling i de udsatte boligområder. Ud over nærværende rapport vil temaet om strategisk styring og udvikling desuden blive adresseret i en rapport i 2021 med fokus på virkninger af den nye organisationsstruktur på et senere tidspunkt i implementeringen heraf. Rapporter vedrørende de to øvrige målsætninger udgives løbende gennem evalueringsperioden.



## RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Rapportens hovedkonklusioner er:

- Blandt de boligsociale aktører er der en stor tilslutning til den nye organisering af helhedsplanen og de til boligsociale bestyrelser.
- Det er lykkedes at sammensætte de boligsociale bestyrelser, så de repræsenterer et højt ledelsesmæssigt niveau fra både boligorganisationer og kommune, typisk direktørniveau i boligorganisationerne og chefniveau i kommunen.
- Det er lykkedes at skabe en tæt koordinering mellem de boligsociale helhedsplaner og den kommunale kernerdrift.
- Koordinering mellem det strategiske niveau med de boligsociale bestyrelser og det praktiske niveau med følgegrupper er udfordret.
- I nogle helhedsplaner deltager politisk valgte repræsentanter. Det giver både fordele og ulemper, og der er fremadrettet behov for at afklare det politiske niveaus rolle i den nye organisationsstruktur.
- Datadreven monitorering har medført, at der arbejdes med data i de boligsociale indsatser som redskab til både problemaf-dækning og styring. Der er dog fortsat behov for at kvalificere, hvordan data kan anvendes mest meningsfuldt til at styrke udviklingen af boligområderne generelt og de boligsociale indsatser specifikt.

### HVORFOR DET ØGEDE FOKUS PÅ STRATEGISK UDVIKLING OG KOORDINERING

Erfaringer fra tidligere evalueringer af Landsbyggefondens boligsociale indsatser viser, at organiseringen af de boligsociale helhedsplaner er afgørende for indsatsernes gennemslagskraft. Landsbyggefonden har derfor i forbindelse med uddelingen af 2015-18-midler indført som krav, at der udarbejdes en strategisk samarbejdsaftale samt delaftaler, og at der nedsættes en boligsocial bestyrelse med deltagelse af ledere fra kommuner og boligorganisationer. Der kan herudover etable-

res styre- og følgegrupper, der står for den praktiske implementering af indsatserne.

Forventningen til entydig ledelse er, at de boligsociale indsatser i højere grad vil blive indtænkt i en bredere og mere langsigtet bystrategisk indsats i kommunerne, så de boligsociale indsatser kan understøtte langsigtede politikker og strategier for udsatte boligområder som et af flere velfærdsgreb.

### UDBREDT OPBAKNING TIL ENTYDIG LEDELSE

Blandt boligsociale projektledere og bestyrelsesmedlemmer er der en generel tiltro til, at de boligsociale indsatser medvirker til at øge kommunernes evne til at løse problemer i udsatte boligområder, at styrke samarbejdet mellem velfærdsinstitutioner i de udsatte boligområder og at styrke det tværgående samarbejde imellem kommune og boligorganisationer. Der er således bred opbakning til den nye organisationsstruktur, der har bidraget til at skærpe opmærksomheden på det boligsociale arbejdes styrker og muligheder hos blandt andet ledere i kommunen.

### HØJT STRATEGISK NIVEAU I BESTYRELSESNES SAMMENSÆTNING

Størstedelen af de boligsociale bestyrelsesmedlemmer er administrative beslutningstagere med ledelsesmæssig kompetence fra toppen af det kommunale og det almene system. Det betyder, at det strategiske niveau og ledelsesmæssige mandat på bestyrelsesmøderne er højt. Samtidig er erfaringsniveauet i bestyrelserne generelt højt: over halvdelen har tidligere siddet i en styre-/følgegruppe, og de fleste har været involveret i udarbejdelsen af den konkrete ansøgning om boligsocial støtte.

Fra den kommunale side er forskellige forvaltninger repræsenterede i bestyrelserne. Det er således især beskæftigelses-, børn/unge-, skole-, familie-, social- og sundhedsforvaltningerne, der er repræsenteret i de boligsociale bestyrelser.

### UNDERSTØTTELSE AF DEN KOMMUNALE KERNEDRIFT

I helhedsplanerne er der i høj grad fokus på de tværgående strategier for udsatte boligområder i



kommunen. De strategiske samarbejdsaftaler viser, at målene for de boligsociale indsatser generelt ligger tæt på den kommunale kernerdrift og matcher de strategiske mål, der er fastsat for perioden i Landsbyggefondens regulativ.

Især de strategiske mål, der har direkte fokus på målgruppen børn og unge, ligger tæt op ad centrale kommunale målsætninger fx vedr. uddannelse og beskæftigelse og tidlig indsats. Derudover arbejdes der med mere generelle strategiske mål, som omhandler boligområdernes sociale sammenhængskraft, trivsel og tryghed, fx gennem netværk, foreningsaktiviteter, fællesskab mv. De centrale samarbejdspartnere for de boligsociale indsatser afspejler målgruppen for det enkelte indsatsområde, fx skoler og daginstitutioner.

I arbejdet med målgrupperne arbejder de boligsociale indsatser ifølge projektlederne i lige så høj grad brobyggende og faciliterende som udførende. Det gør samarbejdsrelationer centrale for brobygning og facilitering. Med koblingen til den kommunale kernerdrift, både i målsætningerne og i form af kommunale samarbejdspartnere i den praktiske implementering af indsatserne, er det afgørende, at kommunale aktører er repræsenteret på såvel strategisk som praktisk niveau.

### **UDFORDRINGER I KOBLINGEN MELLEML PRAKTISK OG STRATEGISK NIVEAU**

Entydig ledelse handler om at sikre både styring og koordinering inden for det strategiske og det praktiske niveau samt mellem det strategiske og praktiske niveau. Inden for hvert niveau ser samarbejdet ud til at være velfungerende og baseret på en udpræget grad af enighed om bl.a., hvad de overordnede mål for den samlede boligsociale indsats er, og hvad de konkrete mål for de forskellige indsatser og aktiviteter er. Især i de boligsociale bestyrelser, som har været i fokus i denne undersøgelse, er der en udpræget grad af enighed. Derimod er udfordringerne større i koblingen mellem det praktiske og det strategiske niveau.

Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer oplever, at der er en relativ høj grad af enighed om, hvad problemerne i de udsatte boligområder er på tværs af og inden for det praktiske og det

strategiske niveau. Til gengæld opleves der langt mindre grad af enighed om, hvordan problemerne skal løses. Der er således et behov for, at de to niveauer løbende diskuterer løsninger og ikke kun målsætninger inden for og imellem niveauer, og for at skabe mere enighed mellem niveauerne. Et godt samarbejde og en klar kobling mellem niveauerne er en forudsætning for, at erfaringer, viden og udfordringer fra det praktiske niveau bringes ind i bestyrelsen, og omvendt at strategiske beslutninger opleves som relevante og realiserbare på praktisk niveau.

### **STYRINGSSTRENGEN I ENTYDIG LEDELSE ER UDFORDRET**

Med det nye krav om entydig ledelse får bestyrelsen det overordnede ansvar for gennemførelsen af helhedsplanen, herunder fremdrift og koordinering. Lokale styre-/følgegrupper er tiltænkt ansvaret for det daglige faglige arbejde i de enkelte indsatser og for den praktiske implementering af indsatserne, så de delmål, der er udstukket i forhold til de enkelte indsatser, nås. Dette niveau i organiseringen fortolkes dog meget forskelligt. Gruppernes profil, formål, navn, aktørsammensætning og rolle i den samlede organisering varierer.

På trods af det sammensatte billede og på det foreløbige datagrundlag kan der peges på fire måder at håndtere styre-/følgegruppe-niveauet på, som går igen: ingen styre-/følgegruppe, én samlet gruppe, indsatsspecifikke grupper samt område-specifikke grupper. Det mest udbredte på nuværende tidspunkt er enten indsatspecifikke grupper eller én samlet gruppe. Derudover opererer en del helhedsplaner med én eller flere supplerende grupper, som ikke har en direkte rolle i fremdriften. De supplerende grupper er primært politiske fora bestående af kommunale politikere og/eller beboerdemokrater. Disse grupper kan forstås som en måde at inddrage den politiske repræsentation på, som de fleste steder ikke er en del af de boligsociale bestyrelser.

Idet styre-/følgegruppernes formål og rolle ikke er defineret i samme grad som bestyrelsernes, får grupperne ofte en koordinerende rolle, mens de i mindre grad bidrager til fremdriften på det praktiske niveau. Det tyder på, at styringsstrengen ikke er etableret imellem niveauerne i organiseringen.



Dette kan gå ud over både fremdriften, den faglige og lokale forankring samt styre-/følgegruppernes mulighed for at byde ind på konkrete løsninger.

### UKLARHED OM DEN POLITISKE REPRÆSENTATION

Projektledere og bestyrelsesmedlemmer udtrykker bekymring i forhold til involveringen af det politiske niveau under den nye organisationsstruktur. Dette gælder både involveringen af beboerdemokratiet samt de kommunale politikere. Der er således behov for, at der i den nye organisering er opmærksomhed på, hvordan indsatserne forankres politisk.

Politisk engagement kan medvirke til at sætte det boligsociale arbejde på den politiske dagsorden og sikre lokal forankring, men kan samtidig flytte fokus fra en faglig tilgang til det boligsociale arbejde og blive en udfordring for det samlede strategiske arbejde, når det kommer til prioriterings spørgsmål og ressourcer i den daglige drift. Samtidig oplever især projektlederne, at der med den nye struktur bliver længere fra beboerdemokratiet til det beslutningsdygtige niveau i bestyrelserne, hvilket kan gå ud over den lokale forankring. Det bliver især et problem, hvis styringsstrengen ikke er etableret, så den tænkte kobling mellem praktisk og strategisk niveau er udfordret.

### PRES PÅ DEN BOLIGSOCIALE PROJEKTLEDERROLLE

Uklarheden i den nye organisering i forhold til styre-/følgegruppeniveauet og koblingen mellem strategisk og praktisk niveau lægger pres på den boligsociale projektlederrolle. Den boligsociale projektleder er centralt placeret det strategiske og praktiske niveau. Projektlederens rolle er, som den også hidtil har været, dobbelt: på den ene side skal projektlederen lede det praktiske arbejde med konkrete aktiviteter og indsatser, og på den anden side skal han/hun sikre, at bestyrelsen er klædt på til at træffe informerede beslutninger om indsatserne.

Mens den praktiske del af projektlederens arbejde er velkendt, er den øgede strategiske funktion i forhold til bestyrelsen ny. I højere grad end tidligere-

re skal projektlederen stå for formidlingen mellem beboere, praktikere og politikere, fordi disse ikke samles i styregrupperne, som de tidligere gjorde. Når involveringen af disse grupper er uklar i den nye organisationsstruktur, kræver det mere af projektlederen at inddrage, koordinere og formidle imellem aktører på de forskellige niveauer i organiseringen.

*Læs mere i SBI-rapport 2018:09 "Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne. Førmåling og foreløbige resultater" (Skovgaard Nielsen et al., 2018).*

*For yderligere information kontakt seniorforsker og forfatter på rapporten Rikke Skovgaard Nielsen per e-mail: [rsn@sbi.aau.dk](mailto:rsn@sbi.aau.dk) eller mobil: 2910 0285.*