

Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser

Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2015-2018-midlerne

Nielsen, Rikke Skovgaard; Larsen, Jacob Norvig; Rudå, Signe; Egsgaard-Pedersen, Aske

Creative Commons License
Ikke-specificeret

Publication date:
2021

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Nielsen, R. S., Larsen, J. N., Rudå, S., & Egsgaard-Pedersen, A. (2021). *Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser: Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2015-2018-midlerne*. (2 udg.) Institut for Byggeri, By og Miljø (BUILD), Aalborg Universitet. BUILD Rapport Bind 2021 Nr. 21

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 providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

BUILD 2021:21

Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser

**Evaluerings af Landsbyggefondens boligsociale
indsatser finansieret af 2015-18-midlerne**



STRATEGISK STYRING OG UDVIKLING I DE BOLIGSOCIALE INDSATSER

Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale
indsatser finansieret af 2015-18-midlerne

Rikke Skovgaard Nielsen

Jacob Norvig Larsen

Signe Rudå

Aske Egsgaard-Pedersen

BUILD 2021:21
BUILD, Aalborg Universitet
2021

TITEL	Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser
UNDERTITEL	Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2015-18-midlerne
SERIETITEL	BUILD 2021:21
FORMAT	Digital
UDGIVELSEÅR	2021
UDGIVET DIGITALT	September 2021
UDGAVE	2.
FORFATTER	Rikke Skovgaard Nielsen, Jacob Norvig Larsen, Signe Rudå og Aske Egsgaard-Pedersen
FAGFÆLLEBEDØMMER	Louise Glerup Aner
SPROG	Dansk
SIDETAL	130
LITTERATURHENVISNINGER	Side 126
EMNEORD	Boligsociale indsatser, Landsbyggefonden, boligområder, entydig ledelse
ISBN	978-87-563-2003-0
ISSN	2597-3118
TEGNINGER	BUILD
FOTO	Signe Rudå
OMSLAGSILLUSTRATION	Signe Rudå
UDGIVER	Institut for Byggeri, By og Miljø (BUILD), Aalborg Universitet A.C. Meyers Vænge 15, 2450 København SV E-post build@build.aau.dk www.anvisninger.dk

Der gøres opmærksom på, at denne publikation er omfattet af ophavsretsloven.



FAGFÆLLE-
BEDØMT

INDHOLD

FORORD	5
1 INDLEDNING	8
1.1 Formål	10
1.2 Metode og data	11
1.3 Konklusion og sammenfatning	12
1.4 anbefalinger	21
1.5 Rapportens opbygning	23
2 ANALYSEDESIGN	26
2.1 Uddeling af Landsbyggefondens midler til boligsociale indsatser	26
2.2 Hvad er entydig ledelse?	27
2.3 Resultater fra tidligere evalueringer af boligsociale indsatser	29
2.4 Teoretiske perspektiver på entydig ledelse af boligsociale indsatser	32
2.5 Analysedesign: Entydig ledelse set gennem fire niveauer	35
3 DE TRE CASES	40
3.1 Svendborg	40
3.2 Roskilde	44
3.3 Kgs. Enghave & Sjælør	48
4 BETYDNINGEN AF ENTYDIG LEDELSE FOR STRATEGISK STYRING AF DE BOLIGSOCIALE INDSATSER	56
4.2 Det konkrete samarbejde i de boligsociale bestyrelser	61
4.3 Det oplevede samarbejde i bestyrelsen	65
4.4 Den ændrede organisationsstrukturens betydning	68
4.5 Datadreven monitorering	72
4.6 Koblingen til den bystrategiske indsats	74
5 BETYDNINGEN AF ENTYDIG LEDELSE FOR PROJEKTLEDELSEN OG DET OPERATIONELLE NIVEAU	80
5.1 Udførende opgaver	81
5.2 Evaluering og afrapportering	83
5.3 Ledelsesmæssige opgaver	84
5.4 Bestyrelsesbetjening	86
6 STYRINGSSTRENGEN I DEN BOLIGSOCIALE ORGANISERING	92
6.1 Organisering af niveau 2	94
6.2 Opfyldelse af strategiske mål	104
6.3 Samarbejdet mellem strategisk og praktisk niveau	107
6.4 Faktorer, der styrker samspillet mellem de involverede aktører	111
7 KOORDINERING OG SAMMENTÆNKNING AF INDSATSER MED EKSTERNE AKTØRER	116

7.1 Nye tiltag i boligområderne	117
7.2 Samarbejdet med eksterne aktører	119
8 LITTERATURLISTE	126
9 BILAG	132

FORORD

Denne rapport præsenterer de endelige resultater af evalueringen af strategisk styring og udvikling af de boligsociale indsatser finansieret af 2015-2018-midlerne. Med uddelingen af 2015-2018-midlerne var det et mål at sikre en mere entydig ledelse af de boligsociale indsatser. Midlet hertil var indførelsen af en ændret organisationsstruktur, hvor boligsociale bestyrelser udgør et centralt og nyt element.

Evalueringen har to overordnede hovedformål, som formidles i denne rapport. Dels undersøges det, hvordan entydig ledelse udmøntes, dvs. hvordan de involverede aktører faktisk arbejder og har arbejdet med den ændrede organisering i helhedsplanerne. Dels analyseres betydningen af entydig ledelse og den nye bestyrelseskonstruktion, herunder om potentialet i den ændrede organisationsstruktur udnyttes, og om der findes barrierer for implementeringen og for realiseringen af målene med entydig ledelse.

Evalueringen af de boligsociale indsatser finansieret af 2015-2018-midlerne forestås af VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd – og Institut for Byggeri, by og miljø (BUILD) på Aalborg Universitet. Den blev sat i gang ultimo 2017 og afsluttes ultimo 2022. I 2018 udgav vi på baggrund af første del af dataindsamlingen en baseline-rapport (Skovgaard Nielsen et al. 2018). Nærværende rapport formidler de samlede resultater af evalueringen af strategisk styring og udvikling af de boligsociale indsatser.

Rapporten er udarbejdet af Rikke Skovgaard Nielsen, Jacob Norvig Larsen, Signe Rudå og Aske Egsgaard-Pedersen, BUILD. I en tidlig fase af dataindsamlingen bidrog Louise Jermiin med udformning og udsendelse af spørgeskema til projektlederne med henblik på kortlægning af styre-/følgegruppeniveauet. Tak til Louise for bidraget til dataindsamlingen.

Evalueringen baserer sig på et stort datagrundlag, der alene er muliggjort af boligsociale aktørers bidrag. Et stort tak til projektledere og bestyrelsesmedlemmer, der har besvaret de udsendte spørgeskemaer. Ligeledes et stort tak til aktørerne fra de tre cases, Svendborg, Roskilde og Kgs. Enghave & Sjøløv, der har deltaget i interviews, delt deres erfaringer og ladet os tage del i bestyrelses- og styre-/følgegruppemøder for på den måde at få indsigt i den ændrede organisationsstruktur.

Evalueringen følges af en arbejdsgruppe samt en følgegruppe, der har bidraget med værdifulde indspark igennem workshops om evalueringens hovedresultater. Afdelingschef Louise Glerup Aner, Videnscentret i Lev uden vold, har forestået fagfællebedømmelsen af rapporten. Tak til alle for de faglige indspark og konstruktive kommentarer.

Institut for byggeri, by og miljø, Aalborg Universitet
Afdelingen for by, bolig og ejendomme
September 2021

Hans Thor Andersen
Forskningschef

The background of the page is decorated with a pattern of thin, dark blue wavy lines that flow across the entire surface. In the upper left quadrant, there is a solid dark blue circle containing the white number '1'.

1

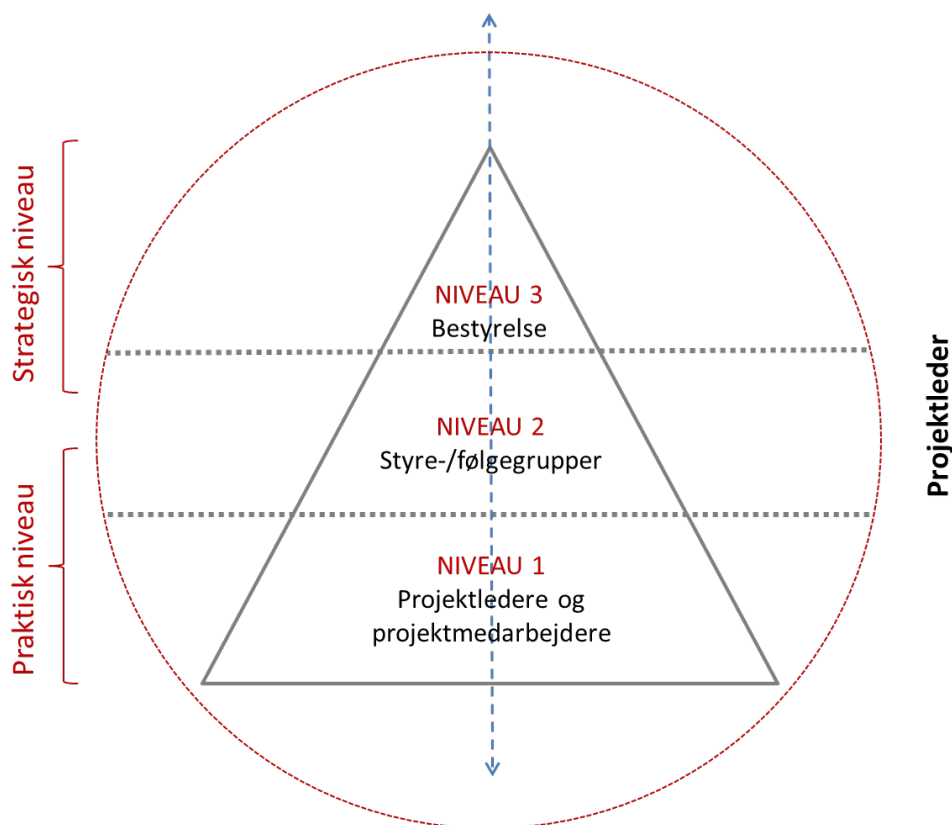
INDLEDNING

1 INDLEDNING

Boligsociale indsatser indgår i at forebygge og løse udsatte boligområders udfordringer; baseret på et tæt samarbejde mellem boligorganisationer, kommuner og øvrige relevante parter (Landsbyggefonden, 2019:3). For at understøtte det strategiske samarbejde mellem aktørerne har Landsbyggefonden med de boligsociale indsatser finansieret af 2015-2018-midlerne indført en ny organisationsstruktur, som skal sikre en mere entydig ledelse. Det centrale element i den nye struktur er indførelsen af boligsociale bestyrelser med repræsentation af ledelsen fra kommune og boligorganisationer. Målet er at skærpe den ledelsesmæssige opmærksomhed på de boligsociale indsatser og at sikre strategisk styring og udvikling af boligområdet (Landsbyggefonden, 2015a; Landsbyggefonden, 2015b). Den ændrede organisationsstruktur skal således føre til bedre styring og ledelse af de boligsociale indsatser med en stærkere og mere tydelig ledelsesmæssig opbakning i boligorganisationer og kommuner. Det skal føre til en tydelig sammenhæng mellem niveauerne i den boligsociale organisationsstruktur, bedre sammenhæng mellem boligsociale indsatser i boligorganisationer og kernetriften i kommuner, samt en kobling af de boligsociale indsatser og det overordnede bystrategiske arbejde. En mere entydig ledelse skal styrke de boligsociale indsatser og lede til en stærkere gennemslagskraft, der kommer de udsatte boligområder og beboerne til gode.

Udfordringerne i de udsatte boligområder er det, man med en teoretiske betegnelse kan kalde 'wicked problems' (Head & Alford, 2015). 'Wicked problems' er komplekse samfundsudfordringer, der er vanskelige at definere og afgrænse, fordi de går på tværs af mange forskellige komplekse problemstillinger. Komplexiteten gør det ofte svært at forudsige, hvordan udviklingen vil være for 'wicked problems' over tid. Det er oftest problemer, der er langvarige, og som det kræver lang tid at løse. Samtidig gør problemernes sammensathed, at mange forskellige aktører, på tværs af institutioner og interesser, skal involveres i at finde mulige løsninger (Head & Alford, 2015). Tværgående samarbejde er en forudsætning for at nærme sig en løsning på 'wicked problems'. Målet er ikke at finde en endelig løsning, da det ofte ikke er realistisk, men derimod at finde fælles fodslag om en sammenhængende indsats på tværs af aktører. For at dette er muligt, skal der skabes en 'shared understanding' (Torfing et al., 2016) af problemernes karakter, mulige løsninger og målet med indsatserne. Det kræver forhandling og vidensudveksling mellem parterne. Netværk, der går på tværs af de forskellige, involverede aktører, giver rum for at opnå en 'shared understanding'. De boligsociale bestyrelser udgør et sådant netværk, der kan skabe en kobling på det strategiske niveau på tværs af organisationer på strategisk niveau. Samtidig er det afgørende, at det strategiske og det praktiske niveau kobles sammen, så strategiske beslutninger kan formidles til det praktiske niveau, og erfaringer fra det praktiske niveau kan formidles til det strategiske niveau (Wagenaar, 2007). Dermed er det afgørende, at der skabes en klar kobling mellem det praktiske og det strategiske niveau i de boligsociale indsatser.

Den ændrede organisationsstruktur kan illustreres med en organisationstrekant over de tre niveauer i den boligsociale organisering (jf. figur 1). Det beskrives mere indgående i afsnit 2.5 men introduceres kort her.



FIGUR 1. Oversigt over de tre organisationsniveauer i den boligsociale organisationsstruktur. Kilde: BUILD.

Niveau 1 i den ændrede organisationsstruktur udgøres af projektlederen, projektmedarbejderne og andre tilknyttede aktører involveret i den praktiske implementering af de boligsociale aktiviteter. Det er det operationelle niveau. Den ændrede organisationsstruktur ændrer ikke som sådan på organiseringen af dette niveau, men har implikationer for det, særligt for projektlederen (dette belyses i kapitel 5). Projektlederen er både en del af det operationelle niveau 1 og arbejder på tværs mellem niveauerne som et led i at skabe en kobling mellem de strategiske og de praktiske niveauer.

Niveau 2 i den ændrede organisationsstruktur udgøres af styre-/følgegrupperne eller lignende organer, der ligger i snitfladen mellem det strategiske og det praktiske arbejde, mellem det operationelle og det strategiske niveau. Det udgør et taktisk niveau, der har ansvar for at omsætte den overordnede strategi for de boligsociale indsatser til de konkrete aktiviteter, som styre-/følgegrupperne superviserer og koordinerer på tværs af deltagende enheder. Niveau 2 i organiseringen har en central rolle i at sikre styringsstrengen i den ændrede organisationsstruktur, dvs. koblingen mellem det strategiske og det praktiske niveau (dette belyses i kapitel 6).

Niveau 3 i den ændrede organisationsstruktur er de boligsociale bestyrelser, som den boligsociale helhedsplan med 2015-2018-midlerne er forpligtet til at nedsætte. Der skal være repræsentation af ledelsen fra kommune og boligorganisation. Derudover kan andre aktører inddrages, fx politiet. De boligsociale bestyrelser er det centrale element i den ændrede organisationsstruktur og er afgørende for målet om at sikre entydig ledelse (dette belyses i kapitel 4).

Målet med at introducere den ændrede struktur er både at styrke den strategiske styring gennem indførelsen af bestyrelserne og at sikre koblingen mellem niveauerne, illustreret ved den blå pil i figur 1. Derudover er der fokus på at sikre koblingen til andre indsatser og til eksterne aktører, hvilket en øget strategisk styring kan være medvirkende til. De udsatte boligområders 'wicked problems' forudsætter koordinering og sammentækning med andre indsatser og med eksterne aktører, hvilket øget strategisk styring skal være med til at sikre (dette belyses i kapitel 7).

Formålet med denne evaluering er at undersøge, dels hvordan entydig ledelse udmøntes, dvs. hvordan de involverede aktører faktisk arbejder med den ændrede organisering i helhedsplanerne. Dels hvilke virkninger entydig ledelse og den nye bestyrelseskonstruktion har haft, herunder om potentialet i den ændrede organisationsstruktur udnyttes, og hvori der eventuelt findes barrierer for realiseringen af målene med entydig ledelse. Den første del af nærværende evaluering (Skovgaard Nielsen et al., 2018) bestod primært af en før-måling baseret på en spørgeskemaundersøgelse med henholdsvis projektledere og bestyrelsesmedlemmer, som belyste de tidlige erfaringer med entydig ledelse. For nogle helhedsplaner var indsatserne under 2015-18-midlerne kun lige blevet igangsat. Den anden del af evaluering, formidlet i denne rapport, belyser, hvordan udviklingen er gået over tid gennem en gentagelse af samme spørgeskemaundersøgelse, samt giver kvalitative input om erfaringerne med den ændrede organisationsstruktur gennem casestudier med aktører fra tre boligsociale helhedsplaner.

Erfaringerne fra den første periode med entydig ledelse under 2015-18-midlerne er centrale at opsamle, da mange af de boligsociale indsatser, der blev støttet af 2015-18-midlerne, er overgået til eller er i proces med at overgå til 2019-2026-midlerne. Kravet om entydig ledelse og boligsociale bestyrelser består, og for størstedelen af de boligsociale indsatser går man således ind i anden periode med boligsociale bestyrelser. Her bliver det afgørende at bygge på erfaringerne med den organisatoriske struktur for indsatserne under 2015-18-midlerne for at værne om og udvikle den ledelsesmæssige opbakning og den strategiske udvikling af boligområderne.

1.1 Formål

Der er to hovedformål med evalueringen af strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser finansieret af 2015-2018-midlerne. Det første er at undersøge, hvordan entydig ledelse udmøntes, dvs. hvordan de involverede aktører faktisk arbejder og har arbejdet med den ændrede organisering i helhedsplanerne. Det andet er at analysere betydningen af entydig ledelse og den nye bestyrelseskonstruktion, herunder om potentialet i den ændrede organisationsstruktur udnyttes, og om der findes barrierer for implementeringen og for realiseringen af målene med entydig ledelse. Hovedspørgsmålene, der undersøges, er for det første:

- hvilke modeller benyttes for organiseringen,
- hvilke mål og målsætninger arbejdes der med og
- hvilke tilgange har parterne til den boligsociale opgave.

For det andet belyses betydningen af entydig ledelse og den bestyrelseskonstruktion, der blev indført med 2015-18-midlerne. Herunder undersøges det, om potentialet i den ændrede organisationsstruktur udnyttes, og om der eventuelt findes barrierer for realiseringen af målene med entydig ledelse. Her er hovedemnerne:

- strategisk styring, fremdrift og prioritering
- kommuner og boligorganisationers kernerdrift, effektivitet og investering i boligområder

- koordinering af sociale indsatser i boligområderne med fysiske, politimæssige og erhvervsmæssige
- udvikling af politikker og strategier for udsatte boligområder
- professionelt samarbejde og organisatorisk kapacitetsopbygning i områderne
- strategisk og praktisk samarbejde.

Rapporten er samtidig en del af den større evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2015-18-midlerne. Denne evaluering foretages af Institut for Byggeri, By og Miljø (BUILD) på Aalborg Universitet og VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE) i konsortium. Formålet med evalueringen som helhed er at tilvejebringe viden om de boligsociale indsatseres effekter og resultater med særligt fokus på de politisk vedtagne mål med de boligsociale indsatser under 2015-18-midlerne: brud med negativ social arv, forbedring af tryghed og trivsel i boligområderne, strategisk styring og udvikling i samarbejdet om boligområderne samt sammenhænge mellem disse tre forhold. Evalueringen skal således samlet set bidrage med viden om boligsociale indsatseres gennemslagskraft i forhold til både beboere og boligområder, samt kvalificere den boligsociale indsats som ét af flere velfærdsgreb. Evalueringen skal også bidrage til den fortsatte udvikling og læring på det boligsociale område; både i forhold til beslutningstagere, praktikere og Landsbyggefonden.

1.2 Metode og data

Evalueringen er baseret på kortlægning af styre-/følgegrupper, spørgeskemaundersøgelser med bestyrelsesmedlemmer og projektledere samt casestudier af konkrete helhedsplaners organisering. Grundlaget for denne rapport er begge runder af spørgeskemaundersøgelser, gennemført primo 2018 og medio 2020. Det gør det muligt at sammenholde data for de to år og se, hvordan udviklingen har været over tid i takt med, at entydig ledelse er blevet implementeret og de boligsociale bestyrelser har fået nogle års erfaring (om end nogle boligsociale bestyrelser var videreførelse af eksisterende organer under et nyt navn, var der også helhedsplaner, hvor man ingen erfaring havde med denne type organ før 2015-18-midlerne).

Evalueringens baselinerapport (Skovgaard Nielsen et al., 2018) byggede overvejende på analyse af spørgeskemadata indsamlet i 2018 og på dokumentariske kilder, samt på enkelte fokusgrupper med projektledere og bestyrelsesmedlemmer. Som grundlag for analyserne i anden del af evalueringen er der i 2020 indsamlet kvantitative data fra en gentaget udgave af 2018-spørgeskemaundersøgelsen. I 2018 indgik 58 helhedsplaner, hvorfra 100 procent af projektlederne og 73 procent af bestyrelsesmedlemmerne besvarede spørgeskemaet. I 2020 indgik 56 helhedsplaner¹, hvorfra 100 procent af projektlederne og 59 procent af bestyrelsesmedlemmerne besvarede spørgeskemaet. Derudover er der foretaget en kortlægning af styre-/følgegruppeniveauet gennem et spørgeskema til projektlederne. Endelig er der gennemført kvalitative casestudier i tre helhedsplaner udvalgt i samarbejde med Landsbyggefonden. Her er der foretaget interviews med en række forskellige aktører, samt observationsstudier ved bestyrelses- og styre-/følgegruppemøder.

Data om helhedsplanernes område og kontekst, eksempelvis kommunernes erfaring, størrelse og andel af almene beboere, boligorganisationernes størrelse, samt helhedsplanernes

¹ Der er to besvarelser færre i 2020, fire helhedsplaner er blevet slået sammen til to. Boligsocialt Hus og Vollsmosesekretariatet i Odense er blevet slået sammen til én samlet helhedsplan. Det samme gælder for Gadehavegaard i Høje Taastrup og Charlottetkvarteret i Hedehusene.

opstartstidspunkt og størrelse, er beskrevet i Skovgaard Nielsen et al. 2018 og vil ikke blive gennemgået her, da det er de samme helhedsplaner rapporterne dækker. Den metodiske tilgang og de dertilhørende overvejelser er beskrevet i bilag 1.

1.3 Konklusion og sammenfatning

Med 2015-18-midlerne fulgte krav om indførelse af en ny organisering, der har til formål at sikre *entydig ledelse*. Dette krav udsprang af Boligaftalen vedtaget af Folketinget i 2014 og udmøntet i regulativ og vejledning fra Landsbyggefonden. Dermed blev der sat fokus på at styrke strategisk styring og koordinering af det boligsociale arbejde, herunder at det sker i et samspil mellem boligsocial indsats og øvrige velfærdsindsatser samt kommunernes og boligorganisationernes kernerdrift i områderne. Der er to hovedformål med indførelsen af entydig ledelse: at skærpe den ledelsesmæssige opmærksomhed på de boligsociale indsatser og at sætte øget fokus på de udsatte boligområder. Dette forudsætter:

- at der skabes en klar styringsstreng, dvs. en organisering med et klart og utvetydigt ansvars- og beslutningshierarki.
- at der i toppen af styringsstrengen etableres en boligsocial bestyrelse. Bestyrelsen skal sikre ledelsesmæssig opmærksomhed fra boligorganisationer og kommuner på den boligsociale indsats' udførelse, dvs. prioritere, koordinere og monitorere indsats og aktiviteter. Den skal desuden bidrage med en strategisk styring af udviklingen i boligområdet og for de prioriterede målgrupper.

Denne evaluering har haft som formål at analysere, hvordan entydig ledelse udmøntes, og hvilken betydning der har været af indførelsen af entydig ledelse, herunder især de boligsociale bestyrelser. De seks hovedpunkter i konklusionen er:

- De boligsociale bestyrelser har medført øget ledelsesmæssig opmærksomhed på de boligsociale indsatser. Det sender et tydeligt signal ind i kommune og boligorganisation om vigtigheden af at prioritere arbejdet med de boligsociale indsatser. Det styrker koblingen til kernerdriften.
- I de boligsociale bestyrelser er der i oparbejdet en ret høj grad af enighed om, hvad de primære problemer i boligområderne er, og hvordan de skal løses. Der sker således en koordinering på strategisk niveau i bestyrelsen. Øget bystrategisk samarbejde skabes der grobund for, men det ses ikke som bestyrelsens hovedopgave.
- Koblingen mellem strategisk og praktisk niveau er udfordret. Det kan blokere for, at strategiske beslutninger og begrundelser videregives fra strategisk til praktisk niveau, og omvendt at praktisk viden og erfaringer bringes fra praktisk til strategisk niveau.
- Beboerinddragelsen er mange steder svækket. Det er med den ændrede organisationsstruktur uklart, hvor og hvordan beboernes perspektiv bringes i spil.
- Projektledernes opbakning til den ændrede organisationsstruktur er faldet på en række centrale parametre. De oplever, at der er sket tilbageskridt i ledelse og koordinering af de boligsociale indsatser.
- Datadreven monitorering anses i stigende grad for at være et velegnet værktøj til at monitorere udviklingen i de udsatte boligområder. Der er dog stadig potentiale for forbedring i forhold til valgte parametre og brug af mere kvalitativ data.

Betydningen af entydig ledelse for fremdrift, prioritering og strategisk styring i de boligsociale indsatser

Evalueringen viser, at de boligsociale bestyrelser har en særdeles stærk repræsentation fra det øverste ledelseslag i de boligsociale indsatsers primære samarbejdende parter: kommuner og boligorganisationer. Det har medført øget opmærksomhed på den boligsociale helhedsplan hos ledere i både kommuner og almene boligorganisationer. Der er en fortsat høj eller højere andel topledelsesrepræsentanter i bestyrelserne. Den ledelsesmæssige opbakning til organisationsstrukturen 'entydig ledelse' synes stærk på baggrund af både den kvalitative og den kvantitative empiri.

De boligsociale bestyrelses medlemmer er primært repræsentanter fra kommuner og boligorganisationer, hvilket afspejler Landsbyggefondens krav om ledelsesmæssig repræsentation fra kommune og boligorganisation. De fleste bestyrelsesmedlemmer, omkring tre ud af fire, har siddet i en styre- eller følgegruppe ved tidligere bevillinger og har mere end fem års erfaring. Lidt over halvdelen af de kommunale repræsentanter, der har besvaret spørgeskemaundersøgelsen, er forvaltningschefer, mens ca. 28 procent er direktører. For boligorganisationerne er knap tre ud af fire bestyrelsesmedlemmer enten direktører eller forretningsførere.

Bestyrelsesinvolvering af de øverste ledelseslag i både boligorganisationers og kommuners forvaltning indebærer, at der ikke er tvivl om begge parter forpligtende engagement i helhedsplanarbejdet. På praktisk niveau kan medarbejderne regne med topledelsens opbakning, og det signaleres, at det er legitimt at arbejde med opgaver i tilknytning til helhedsplaner. Interviewpersoner understreger desuden, at der gradvist udvikles et bedre gensidigt kendskab til og viden om hinandens eksistens, kapacitet, arbejde og udfordringer. Med bestyrelsesdeltagelsen får man et fælles sprog at tale om sociale og andre udfordringer om. Desuden sker der en bedre koordinering, og det bliver muligt hurtigt at beslutte at bringe andre ressourcer i spil, hvis der opstår behov herfor. Med et godt gensidigt kendskab mellem helhedsplan, boligorganisation og kommune bliver det mere naturligt at kontakte hinanden, også når der opstår nye muligheder for samarbejde mellem aktørerne i kraft af ny finansiering eller lignende.

Internt i kommuner og boligorganisationer opleves topledelsens engagement i en boligsocial bestyrelse som et klart signal om, at samarbejde med boligsociale indsatser er en prioritet for organisationen. At arbejde med opgaver i relation til boligsociale indsatser får legitimitet fra ledelsen, og de kommunale frontmedarbejdere er mindre i tvivl om deres opgaveprioritering, når de befinder sig i konkrete samarbejdssituationer i tilknytning til det boligsociale felt.

Fremdrift og monitorering

Bestyrelsesmedlemmerne finder, at de vigtigste emner at drøfte, ud over fremdriften af de boligsociale indsatser, er sammenhængen mellem boligsociale indsatser og kommunal kernerdrift samt strategiske overvejelser. Bestyrelsesmedlemmerne er i ganske høj grad enige om, hvad der er de primære problemer i boligområderne, hvordan de skal løses, samt hvilke både overordnede og konkrete mål, der skal være for indsatserne. I bestyrelsesmedlemmernes opfattelse af hvordan de lykkes med deres opgaver, er de mest tilfredse med bestyrelsernes monitorering af fremdrift og sikring af implementering af indsatserne. Et samarbejdsindeks viser, at bestyrelsesmedlemmerne generelt oplever samarbejdet i bestyrelserne som godt. Indekset samvarierer med en positiv vurdering af den ny organisationsstrukturens betydning med klar rolle- og ansvarsfordeling og mere viden i bestyrelserne om de udsatte boligområders problemer.

Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer vurderer, at den ændrede organisering har medført mere fokus på den boligsociale helhedsplan blandt de forskellige relevante aktører.

Begge parter er samtidig positive over for den ændrede strukturs betydning for at øge fokusset på boligområdet og dets beboere samt den ledelsesmæssige opmærksomhed på styring af helhedsplanen. Dog er projektlederne væsentligt mindre positive i 2020 end i 2018. Noget tilsvarende gør sig gældende på en række specifikke områder som koordinering, konfliktafklaring og gennemsigtighed i beslutninger, hvor projektledernes oplevelse både er mindre positiv end bestyrelsesmedlemmerne og udvikler sig negativt over perioden. Projektlederne er centrale aktører i den boligsociale helhedsplan, og deres opbakning til organisationsstrukturen er afgørende. En nærmere udredning af de konkrete årsager til den negative udvikling har ikke været mulig inden for evalueringens rammer, men evalueringen påviser et behov for at sikre projektledernes opbakning.

Datadreven monitorering som styringsinstrument vurderes positivt på både bestyrelsernes strategiske og projektledernes praktiske niveau. For begge grupper vedkommende betydeligt mere positivt i 2020 end i 2018, i takt med at kendskabet til det nye værktøj er vokset gennem brug. Monitoreringen kan medvirke til at synliggøre effekterne af det boligsociale arbejde og samtidig skabe politisk opbakning og offentlig gennemsigtighed samt sætte retning for det videre arbejde. Casestudierne understøtter den overordnede positive opfattelse af datadreven monitorering, men påpeger samtidig nogle af begrænsningerne herved. Her fremhæves især tvivl om, hvorvidt det er de mest relevante indikatorer, der benyttes, og om kvantitative mål altid er de rette til at vurdere social udvikling og områdeudvikling. Selvom der er mulighed for at vælge indikatorer til den enkelte helhedsplan, vurderes en del effektmål som forhold, hvor helhedsplanernes indsatser reelt er uden indflydelse. Det er afgørende, at det er de rigtige parametre, der fokuseres på. En udfordring i den sammenhæng er, at det ikke nødvendigvis er de samme parametre, der giver mening i forskellige områder. Derfor opleves det som afgørende med lokalt definerede mål. Der er kontinuerligt behov for at vurdere og udvikle indikatorers egnethed og relevans; et arbejde som pågår i Landsbyggefonden. Der kan være behov for et fokus på at udvikle et fælles sprog og en fælles forståelse af, hvad man måler og hvorfor, samt i hvilken grad de boligsociale indsatser kan påvirke det givne mål.

Strategisk perspektiv i bestyrelsesarbejdet

Langt de fleste boligsociale bestyrelsesmedlemmer er beslutningstagere fra øverste ledelselag i kommuner og boligorganisationer. Dermed kan helhedsplanen få gavn af både værdifuld erfaring og af strategiske overvejelser, perspektiver og ideer om nye udviklingsmuligheder inden for det boligsociale område. Det er boligorganisationen, der har det endelige ansvar for økonomien i indsatserne, mens den boligsociale bestyrelse har ansvar for prioriteringerne i økonomi og indsatser samt for koordinering, monitorering af aktiviteter og målopfyldeelse. Der er samtidig en forventning fra Landsbyggefondens side om, at bestyrelsen arbejder med at udvikle den boligsociale indsats i et bredere bystrategisk perspektiv (Landsbyggefonden, 2019). Det vil sige, at på den ene side består bestyrelsesarbejdet af en driftsorienteret styring og ledelse, hvor bestyrelsen leder implementeringen af samarbejdsaftalen og følger op på, at de aftalte aktiviteter udføres med den ønskede effekt. På den anden side er der en strategisk side, hvor bestyrelsen arbejder med behov og langsigtet udvikling, med igangsættelse af nye tiltag samt med fremadrettet at forbinde den boligsociale helhedsplan til andre strategier, planer og aktiviteter i bydelen, byen eller kommunen.

Siden starten af 2015-18-programmet har bestyrelsesarbejdet, ifølge informanter i casestudierne, udviklet sig fra at fokusere primært på økonomisk og ledelsesmæssigt ansvar til, efterhånden som medlemmerne kender hinanden og feltet bedre, at bruge mere tid på bredere diskussioner af strategiske emner. Disse emner er fx helhedsplanen i relation til en fremtidig forankring og brobygning til andre lokale organiseringer og til bydelen som helhed. En mod-

ning har fundet sted i forhold til bestyrelsens arbejde. Landsbyggefondens finansiering opleves i denne sammenhæng som muliggørende for et innovativt rum, der både kan skabe nye aktiviteter i regi af helhedsplanen og grobund for udvikling af yderligere tiltag og samarbejder. Samarbejdet i den boligsociale bestyrelse skaber mulighed for nye relationer, gensidig læring og et bredere samarbejde ud over det boligsociale arbejde. Dog understreger informanterne også, at der er grænser for, hvor bystrategisk det boligsociale bestyrelsesarbejde kan og skal blive. Dels er bestyrelsernes hovedansvar at have fokus på de boligsociale indsatser og deres fremdrift. Dels er der grænser for, hvad bestyrelsen kan nå, og hvad de reelt kan have indflydelse på, da politiske dagsordener og prioriteringer både nationalt og kommunalt begrænser deres virke.

Relation til kommuner og boligorganisationers kernerdrift

Et af bestyrelsens ansvarsområder er, at de skal medvirke til at sikre, at de boligsociale indsatser kobles til lokale initiativer og kernerdrift (Landsbyggefonden, 2019). I tråd hermed vurderer bestyrelsesmedlemmerne i 2020, som i 2018, at de vigtigste emner at drøfte på bestyrelsesmøderne – ud over fremdriften af indsatserne – netop er dels sammenhængen mellem de boligsociale helhedsplaner og kernerdrift i kommunen samt dels strategiske overvejelser, fx relation til kommunale politikker eller ekstern finansiering.

Etableringen af samarbejde på alle tre niveauer i organisationsstrukturen er afgørende for at skabe koblinger ind i kommune og boligorganisationer og dermed for koblingen til kernerdriften. Ved at der skabes koblinger på alle niveauer understøttes en gennemgående opbakning til og forståelse for de boligsociale indsatser igennem hele styringsstrengen i kommune og boligorganisation. Det understøtter koblingen til kernerdriften, når de kommunale medarbejderes leder i den daglige prioritering af arbejdsopgaver har samme forståelse af det boligsociales rolle, som der skabes på øverste ledelsesniveau igennem bestyrelsen og på medarbejderniveau igennem det daglige samarbejde om konkrete aktiviteter. Koblingen på alle niveauer kan enten skabes gennem nedsættelse af styre-/følgegrupper eller oparbejdes gennem andre fora, eksempelvis allerede nedsatte fora som SSP-samarbejdet eller gennem afholdelse af årlige orienteringsmøder, dialogmøder eller konferencer med centrale aktører i kommune og boligorganisation.

Casestudierne giver eksempler på, hvordan der kan arbejdes med at sikre en god forbindelse til den kommunale kernerdrift. Svendborgs by- og boligpolitiske konsulent er en slags 'vindue' til den kommunale organisation, hvorigennem helhedsplanen kan få indsigt i kommunens forhold og kendskab til kernerdrift og vilkårene herfor. Internt i kommunen formidler og koordinerer den by- og boligpolitiske konsulent på tværs af forvaltninger og udbreder kendskabet til helhedsplanens aktiviteter, planer og potentielle muligheder, i relation til daglig drift såvel som med hensyn til bredere kommunale, bystrategiske overvejelser. I København har Politik for Udsatte Byområder og den daglige forvaltning af politikken en tilsvarende brobyggende funktion både mellem fagforvaltninger internt og til boligsociale indsatser og eksterne aktører. Hvis en sådan boligsocial brobyggende funktion er centralt placeret i kommunen, har gennemslagskraft og koblinger til både direktionsniveau og til den operationelle praksis i de relevante forvaltninger, faciliteres en videndeling og forbindelse mellem det boligsociale arbejde og kernerdriften.

Betydningen af entydig ledelse for arbejdet på operationelt niveau

Den ændrede organisationsstruktur har haft konsekvenser for det operationelle niveau, særligt for projektlederens rolle og for beboerdemokratiets mulighed for involvering. Projektlederne for de boligsociale indsatser arbejder på både strategisk og praktisk niveau. Deres ansvarsområde dækker fire overordnede typer af opgaver:

- Udførende opgaver
- Evaluering og afrapportering
- Ledelsesmæssige opgaver
- Bestyrelsesbetjening.

Projektlederen har ansvaret for arbejdet og samarbejdet på det praktiske, operationelle niveau. Opgaverne er udførende opgaver i relation til de boligsociale aktiviteter, samt evaluering og afrapportering. Fra 2018 til 2020 er der sket en udvikling, hvor projektlederne bruger mindre tid på udførende opgaver, hvilket bl.a. skyldes, at der med større helhedsplaner bliver flere ledelsesmæssige opgaver og dermed mindre tid til at tage del i det udførende arbejde. Også evaluering og afrapportering tager mindre tid nu end tidligere, i takt med at det er blevet en mere velkendt opgave for alle parter at fremskaffe og afrapportere data. Datadreven monitoring opleves, som nævnt, mere positivt i 2020 end i 2018. Dog opleves det som frustrerende for projektledere og -medarbejdere, hvis målene er for langt fra noget, de oplever at kunne påvirke. Uanset at det fra alle sider anerkendes, at man ikke kan forvente, at de boligsociale indsatser alene rykker på et givent mål, er det frustrerende for projektleder og medarbejdere, at deres arbejde bliver målt på noget, der opleves som uden for ens påvirkning.

De nye opgaver på strategisk niveau inkluderer for mange projektledere betjening af den boligsociale bestyrelse. Det opleves af projektlederne som en stor arbejdsopgave. Både case-studier og spørgeskemaundersøgelsen viser, at mange projektledere varetager bestyrelsesbetjeningen alene. Andre gør det i samarbejde med en kommunal eller boligsocial part. I København og Aarhus foregår bestyrelsesbetjening i større fællessekretariater.

Dertil kommer projektlederens ledelsesmæssige opgaver, fx koordinering og økonomi, som er vokset, fordi de boligsociale sekretariater, foruden de boligsociale medarbejdere, i stigende grad omfatter fondsfinansierede medarbejdere, frikøbte medarbejdere og delte stillinger med fx kommunen. Der er flere ansatte, og det kræver desuden mere administration og ledelse at koordinere flere typer af stillinger og sikre finansiering og daglig økonomi.

Projektlederen har en afgørende funktion som formidler af information og viden horisontalt mellem den boligsociale bestyrelse, styre-/følgegrupperne og det operationelle niveau. Samtidig skal projektledere bruge ressourcer på vertikalt at skabe netværk, forbindelser og tværgående samarbejder, fordi disse er en forudsætning for på længere sigt at sikre forankring og tilknytning til kernerdrift i kommuner og boligorganisationer. Projektlederen har således fortsat en afgørende rolle som bindeled mellem de forskellige dele af organiseringen, samtidig med, at mængden af arbejdsopgaver vokser, og en del helhedsplaner bliver større og kræver mere medarbejderledelse. Det kan give udfordringer i prioriteringen af opgaver. Samtidig medfører projektlederens centrale placering en sårbarhed over for fx personaleudskiftninger, hvorfor der er behov for at overveje måder at (for)dele ansvaret og involveringen i netværk og samarbejder.

Spørgeskemaundersøgelsen tegner et gennemgående billede af, at projektlederne er mere skeptiske over for den ændrede organisationsstruktur end bestyrelsesmedlemmerne og dens betydning for det boligsociale arbejde. Samtidig er projektlederne blevet mindre positive over for den ændrede organisationsstruktur fra 2018 til 2020. Det gælder både i forhold til betydningen for det boligsociale arbejde, men også for om entydig ledelse skaber en klar rolle- og ansvarsfordeling, gennemsigtighed i beslutningskompetence, bedre koordinering og en tydeligere fælles retning mellem aktører i de enkelte indsatser og aktiviteter. Således tegner der sig i evalueringen et billede af, at opbakningen til den ændrede organisationsstruktur er størst

på strategiske niveau og mindre på det operationelle niveau. Projektlederne er centrale aktører i de boligsociale indsatser, og det er derfor afgørende at sikre deres opbakning til den ændrede organisationsstruktur. To konkrete områder, der udfordrer den ændrede organisationsstruktur for projektlederne, omhandler henholdsvis etableringen af en kobling mellem niveauerne i organiseringen og involveringen af beboere.

Hvis styre-/følgegruppeniveauet er uafklaret eller ikke udviklet, lægger det et større pres på projektlederen i forhold til at sikre koordinering mellem top og bund i den boligsociale organisationstrekant. Samtidig sidder projektlederne ikke altid med til bestyrelsesmøderne, hvilket yderligere mindsker muligheden for koordinering, ligesom det gør projektlederens rolle i forhold til bestyrelsen mere uklar. Også i forhold til kommunen viser erfaringerne fra de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne, at projektlederens rolle opleves som uklar, når de søger at understøtte den kommunale kernetrift. En klar organisationsstruktur med kobling mellem niveauerne fremmer koordineringen og afhjælper presset på projektlederen.

Med den nye organisationsstruktur er beboerdemokratiets rolle mange steder uafklaret. Dermed kommer projektlederrollen i højere grad end tidligere til at skulle stå som formidlende instans mellem beboere, praktikere og politikere, fordi de nogle steder ikke samles i styregrupper som i tidligere generationer af de boligsociale indsatser (før 2015-18-midlerne). Når involveringen af disse grupper er uklar i den ændrede organisationsstruktur, kræver det mere arbejde for projektlederen at inddrage, koordinere med og formidle til dem.

Beboerdemokratiets rolle

Beboerdemokratiets manglende rolle i den ændrede organisering påvirker projektledernes arbejde, men er også bredere set en udfordring, viser evalueringen. Inddragelsen af beboere og deres valgte beboerdemokrater er mange steder ikke medtænkt i den formelle boligsociale organisation, og der er ikke krav til deres involvering fra Landsbyggefondens side. Cirka hver femte boligorganisationsrepræsentant i de boligsociale bestyrelser er fra en afdelings- eller organisationsbestyrelse. På baggrund af evalueringens baselinerapport anbefaler Landsbyggefonden dog, at beboerdemokratiets involvering får opmærksomhed og foreslår, at beboere med særlig viden eller interesse kan blive involveret i ad hoc arbejds-/netværksgrupper (Landsbyggefonden, 2019). Det ser dog ikke ud til at have ændret meget (endnu). Således oplever projektlederne i endnu højere grad i 2020 end i 2018, at den ændrede organisationsstruktur har svækket inddragelsen af beboerdemokraterne.

Beboernes områdekendskab, viden og erfaring opleves af de interviewede aktører som vigtig for helhedsplanens ledelse; især for de kommunale repræsentanter. Det skyldes, at en stor del af den erfaring som gøres i boligområderne er ukendt for mange i den kommunale forvaltning, der lovmæssigt er forpligtet til at orientere sig mod individer og ikke boligområder. Også på bestyrelsesniveau kan det give helt central realindsigt i boligområdets daglige virkelighed, for der kan være meget langt fra direktører fra kommune og boligorganisation til beboere. Beboere og/eller beboerdemokrater kan bidrage med relevant viden og perspektiver. Et muligt forum for involvering af beboere er på styre-/følgegruppeniveau. Det giver mulighed for, at deres indsigt og viden kan blive inddraget i forhold til de konkrete aktiviteter og kan formidles direkte videre til bestyrelsen. Inddragelse kan også ske i andre organer afhængigt af den lokale struktur. Det afgørende er, at beboerne og beboerdemokratiet indtænkes i organisationsstrukturen.

Samspil mellem strategisk og praktisk niveau

Evalueringen viser, at der er betydelig variation i måden, hvorpå samspelet mellem helhedsplanernes strategiske og praktiske niveau er organiseret på indsatsniveau (niveau 2), dvs. det

taktiske niveau mellem boligsocial bestyrelse og praktisk aktivitetsniveau. Nogle helhedsplaner har ingen formel organisering på dette niveau, andre har én gruppe, mens størstedelen har flere grupper, som igen er opdelt på forskellig vis; primært ud fra indsatsområder eller geografisk område.

Deltagerne er i halvdelen af helhedsplanerne ledere, såsom institutionsledere, kontor- /teamchefer og driftschefer, og i yderligere hver fjerde helhedsplan ledere sammen med frontlinjemedarbejdere. Fra 2018 til 2020 er der alt i alt flere helhedsplaner, der har etableret niveau 2-grupper. Samtidig ser det ud til, at der inden for den enkelte helhedsplan er tilstræbt en vis forenkling af organisationsstrukturen for at undgå (for) mange grupper. Det kan skyldes et ønske om administrativ forenkling og den erkendelse, at der skal allokeres en vis mængde fagligt indhold og faktisk mulighed for at træffe beslutninger til grupperne. I evalueringens kvalitative del er identificeret tre forskellige organisationsmodeller: En formel model, som udvikler en selvstændig niveau 2-organisering mellem strategisk og praktisk niveau (svarende til organisationstrekantens model), en fleksibel model, hvor det praktiske niveau udbygges "opad" med arbejdsgrupper, og endelig en (storby)model, hvor det strategiske bestyrelsesniveau udbygges "nedad" med bydelsbestyrelser og fælles sekretariat.

Den formelle models primære styrke er, at ansvarsfordeling og kommunikation mellem top og bund organiseres entydigt og transparent, hvilket har positiv betydning for implementeringen, fordi institutions- og driftsledere har beslutningskompetence og ressourcer med effekt på praktisk niveau. Den fleksible models styrke er agilitet og, at der ikke bindes ressourcer i permanente strukturer, hvor der ikke er tilstrækkeligt indhold. Samlet set viser evalueringen dog, at der er behov for organisering mellem det operationelle niveau og bestyrelsen for at sikre koblingen mellem niveauerne og dermed styringsstrengen. Uanset modellen viser casestudierne, at det er afgørende, at de nedsatte organer er meningsfulde for deltagerne, at organiseringen tilpasses løbende efter behov, og at aktørerne kan se relevansen af deres deltagelse i det givne organ. Hvis der nedsættes styre-/følgegrupper, bør bestyrelsen derfor sikre en klar beskrivelse af gruppen/gruppernes arbejdsområde og mandat samt løbende holde det á jour. Styre-/følgegrupperne bør selv have fokus på indledningsvist at definere, hvorfor de enkelte aktører sidder med om bordet og løbende holde fokus på at sikre relevansen for aktørerne i at deltage.

I samarbejdet om at løse de komplekse udfordringer de udsatte boligområder står over for, er en fælles forståelse af mål, problemer og løsningsmuligheder afgørende for at løse udsatte boligområders 'wicked problems'. Bestyrelsesmedlemmer og projektledere oplever, at der på tværs af strategisk og praktisk niveau i nogen grad er enighed, om hvad de primære problemer i boligområderne er, og hvad der er de overordnede mål med indsatserne. Projektlederne vurderer imidlertid, at enigheden er mindre, når det kommer til de konkrete problemer i områderne, og hvordan de i praksis skal løses. Det afspejler selvsagt, at bestyrelsesmedlemmer og projektledere ser på samarbejdet fra forskellige placeringer i organiseringen, men er også et udtryk for svag forbindelse mellem niveauerne. En vis grad af enighed er en forudsætning for at løse 'wicked problems'. Dette bør være et opmærksomhedspunkt lokalt og kan opnås gennem et forbedret samspil mellem strategisk og praktisk niveau, hvilket en velfungerende niveau 2-organisering såsom styregrupper kan medvirke til at skabe.

Casestudierne viser gode erfaringer med, at styregrupper kan formidle samspillet mellem strategisk og praktisk niveau. En formel organisering skaber tid og rammer for udvikling af gensidigt kendskab og respekt for hinandens faglighed og sikrer, at der er ledelsesmæssig opbakning også på mellemliderniveau. På niveau 2 er der mulighed for at udvikle og afprøve konkrete samarbejder, hvilket forbedrer koblingen mellem vision og aktiviteter og igen styrker

netværksdannelse på tværs af organisationer og niveauer internt i boligorganisationer og kommuner. Niveau 2-grupper skal tildeles reelt indhold, ansvar og beslutningskompetence. Både for at sikre, at potentialet for et styrket samspil mellem strategi og praksis udnyttes, og for at motivere deltagerne.

Både spørgeskemaundersøgelsen og casestudierne viser, at koblingen mellem det strategiske og praktisk-operationelle niveau i de boligsociale indsatser med fordel kan styrkes; både i forhold til at skabe konsensus mellem niveauerne og for at sikre formidling af erfaringer nedefra og beslutninger oppefra. Evalueringen viser, at den ændrede organisering ikke alle steder har medført en tydelig ledelsesstreng. Der er således et voksende behov for, at parterne løbende diskuterer løsninger (og ikke kun målsætninger) inden for og imellem niveauer og især for at skabe mere overensstemmelse mellem niveauerne. Et godt samarbejde og en klar kobling mellem niveauer 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 faktisk realiserbare i helhedsplanens praksis. At indføre styre-/følgegrupper kan være én måde at sikre koblingen mellem det praktiske og det strategiske niveau, viser casestudierne. Dette er blandt andet fordi deres aktivitet knyttet til implementering af delaftaler bidrager til at skabe kendskab til relevante aktører og viden om aktiviteter, samt hjælper med at flytte information mellem organiserings forskellige niveauer.

Gensidighed er et nøgleord i samarbejdet i styre-/følgegrupperne, fordi man igennem samarbejdet om konkrete opgaver opnår ikke bare et gensidigt kendskab, men også opbygger gensidig respekt, forpligtigelse og tillid. Sådanne konsekvenser af samarbejdet har selvsagt betydning for formidling af det boligsociale arbejde til alle samarbejdsparter, men medfører samtidig opmærksomhed på muligheden for at samarbejde om andre ting også. Det gælder mellem kommune, boligorganisationer og andre aktører, men det gælder også internt mellem forskellige kommunale parter, der ikke nødvendigvis kender til hinandens eksistens eller er vant til at samarbejde.

Casestudierne viser, at når de kommunale aktører mødes i styre-/følgegrupper, kan kommunens opdeling i parallelle sektorer blive blødt op, hvilket skaber basis for mere tværgående koordinering og samarbejde internt i kommunen. De boligsociale indsatser tilbyder et anderledes mødeforum, hvor man får mulighed for at stille nogle andre spørgsmål, få nogle nye overvejelser og snakke sammen på en anden måde end i de traditionelle kommunale fora. Denne type opmærksomhed på nye muligheder for samarbejde og aktiviteter kan ses som en form for proces- og produktinnovation i den offentlige forvaltning, der kan medvirke til, at der kan leveres bedre serviceydelser til beboere i udsatte boligområder.

Koordinering og sammentænkning af indsatser i boligområderne

De boligsociale indsatser har som mål at bidrage til at løse de komplekse udfordringer i de udsatte boligområder. Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer oplever i høj grad, at de boligsociale helhedsplaner bidrager til at:

- Øge kommunernes evne til at løse problemer i udsatte boligområder
- Styrke samarbejdet mellem velfærdsinstitutioner i de udsatte boligområder fx skole, jobcenter og bibliotek
- Styrke det tværgående samarbejde imellem kommune og almene boligorganisationer.

Alle tre er kerneområder for de boligsociale indsatser, og her oplever aktørerne i høj grad, at indsatserne lykkes.

De boligsociale indsatser gennemføres i et tæt samarbejde mellem boligorganisationer, kommuner og øvrige relevante parter (Landsbyggefonden, 2019). Derfor er der behov for koordinering og sammentænkning med andre indsatser og aktører. Det sker dog kun i begrænset grad igennem bestyrelsen, da kun en lille andel af bestyrelsesmedlemmerne repræsenterer andre aktører end kommune og boligorganisation. En stærkere inddragelse af eksterne aktører, herunder mere forpligtende samarbejde, kunne medvirke til at forbedre muligheden for at løfte de komplekse problemstillinger i de udsatte boligområder.

En anden måde at sikre koordinering og sammentænkning er gennem udviklingen af nye tiltag i samarbejde med andre aktører. Over halvdelen af både bestyrelsesmedlemmerne og projektlederne angiver, at der er lavet nye eller væsentligt ændrede tiltag i form af nye services i forbindelse med det boligsociale arbejde. Services omfatter alle former for hjælp, tilbud og aktiviteter, der ikke er fysiske forandringer. Evalueringen viser, at samarbejdet omkring den boligsociale helhedsplan giver anledning til nye tiltag, både i regi af helhedsplanen og ud over helhedsplanen, samt til nye relationer og samarbejder med eksterne aktører. Det kan ses som et udtryk for en tilpasning til den foranderlige virkelighed, indsatserne virker i.

Langt det almindeligste er, at nye tiltag udvikles i samarbejde med andre aktører. Oftest kommunale aktører og dernæst beboere, men der bliver også samarbejdet med andre eksterne aktører, som fx politiet, erhvervslivet og frivillige organisationer. Der er samtidig sket en mindre stigning i andelen af samarbejder med eksterne aktører fra 2018 til 2020. Det understøtter, at de boligsociale indsatser virker sammen med andre indsatser og i samarbejde med andre aktører.

Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer oplever, at den ændrede organisationsstruktur har bidraget til øget fokus på helhedsplanen hos eksterne aktører som politi, erhvervsliv og frivillige organisationer. Det er især samarbejde med politiet, der opleves bedre i 2020 end i 2018. Halvdelen af de boligsociale indsatser, som samarbejder med politiet, samarbejder i relation til implementeringen af konkrete indsatser. Der er sket et fald i politirepræsentanter i den boligsociale bestyrelse, men en stigning i andelen af styre-/følgegrupper, hvor politiet er repræsenteret. Politiets involvering i det boligsociale arbejde er således i stigende grad fokuseret på det operationelle implementeringsniveau og i mindre grad på det strategiske niveau. En udfordring, der opleves i casestudierne, er, at der ikke altid er sammenfald mellem helhedsplanens og politikredsens prioriteringer, fx i forhold til hvilke geografiske områder, der er i fokus, og det kan udfordre involveringen af politiet set fra helhedsplanens side.

Generelt er der en vis stigning i andelen af samarbejder med erhvervslivet, borgerne, frivillige organisationer og NGO'er. Blandt disse nævnte aktører er der flest samarbejder med erhvervslivet fx om fritidsjobs mv. Når det kommer til de frivillige organisationer, viser casestudierne, at samarbejdet skal tænkes ind fra helhedsplanens begyndelse og prioriteres for at skabe en solid brobygning. Frivillige (lokale) organisationer kan have stor interesse i samarbejde, men har ofte få ressourcer herunder tid til at deltage i faste møder. Fleksibilitet og evnen til at gribe muligheden, når den opstår, er afgørende for, at samarbejdet med frivillige aktører kan lykkes. Samarbejdet med (nationale) NGO'er er ofte forbundet med en økonomisk udgift i form af honorar eller lignende og skal derfor indtænkes økonomisk. Det kan blive en udfordring, når midlerne til boligsociale indsatser reduceres.

Både bestyrelsesmedlemmer og projektledere oplever i højere grad i 2020 end i 2018, at de boligsociale helhedsplaner medvirker til at tiltrække yderligere finansiering til boligområderne. Denne positive udvikling er i tråd med det stigende fokus på tiltrækning af eksterne midler og flere fondsansøgninger, som med reduktionen i afsatte midler til boligsociale indsatser bliver

særligt centralt. Empirien tyder på, at dette arbejde i nogen grad bærer frugt. Casestudierne peger på det boligsociale som en form for gæringstank for udviklingen af nye ideer på tværs af aktører. Her er det samtidig muligt at finansiere aktiviteter, der stadig er under etablering, mens mere veletablerede og fungerende aktiviteter kan flyttes over i den kommunale kernerdrift eller finde finansiering fra andre kilder.

1.4 anbefalinger

På baggrund af evalueringen af de boligsociale indsatser finansieret af 2015-2018-midlerne leder denne rapport til syv anbefalinger.

Den ledelsesmæssige opmærksomhed skal oparbejdes og fastholdes

De boligsociale bestyrelser har sikret et betydeligt engagement fra øverste forvaltningsniveau i kommuner og boligorganisationer. Den ledelsesmæssige opmærksomhed er øget, og det understøtter de kommunale medarbejders engagement, når ledelsen tydeligt viser prioriteringen af det boligsociale arbejde. Det anbefales, at den ledelsesmæssige opmærksomhed og høje prioritering af boligsociale indsatser i både kommuner og boligorganisationer fastholdes. Her er det afgørende, at deltagerne oplever det som meningsfuldt for dem selv og deres organisation at deltage. De helhedsplaner, hvor den ledelsesmæssige opmærksomhed ikke er etableret, bør have fokus på at sikre dette. Den ledelsesmæssige opmærksomhed kan oparbejdes og fastholdes ved kontinuerligt at italesætte vigtigheden af det strategiske engagement for udviklingen i de udsatte boligområder. Det er ligeledes vigtigt at tydeliggøre for ledelseslaget i kommuner og boligorganisationer, hvad de kan få ud af at bruge tid og ressourcer på boligsocialt bestyrelsesarbejde. De centrale fordele for bestyrelsesmedlemmerne er:

- Bedre koordinering internt i henholdsvis kommune og boligorganisationer, imellem kommune og boligorganisation og med samarbejdspartner
- En stigende grad af områdefokus i arbejdet med sociale indsatser
- Understøtning af et helhedssyn på boligområdet
- Flere ressourcer til det sociale arbejde.

Den boligsociale bestyrelses primære fokus bør være den boligsociale indsats og dernæst den fremadrettede forankring

Den boligsociale bestyrelses arbejde har både styringsmæssige og strategiske elementer. Den driftsmæssige styring består i at være ansvarshavende i forhold til projektøkonomi, fremdrift, resultater mv. og reagere på manglende fremdrift og andre udfordringer ved at iværksætte relevante tiltag. Den strategiske, fremadrettede del består i at udvikle nye tiltag samt forankre den boligsociale indsats i et bredere bystrategisk arbejde i kommunen. Hvor de styringsmæssige opgaver dominerede arbejdet i de første år af bestyrelsernes liv, er der i mange velfungerende bestyrelser nu ressourcer til at udvikle nyt og tænke mere strategisk og langsigtet. Bestyrelsens primære fokus bør fortsat være den boligsociale indsats, dens mål, planlægning og gennemførelse samt brobygning til kernerdrift i kommuner og boligorganisationer. Dernæst bør fokus være en langsigtet forankring af indsatsen i en bæredygtig organisering, der kan levere de relevante ydelser, og udvikling af nye tiltag, hvor det er nødvendigt. Endelig kan et godt tværgående samarbejde i bestyrelsen udnyttes til at arbejde med et bredere bystrategisk fokus, der sikrer integration af den boligsociale indsats i et bredere byperspektiv.

Nedsættelse af samarbejdsfora på det taktiske niveau er afgørende for etableringen af en stærk styringsstreng

Styringsstrengen, dvs. koblingen mellem det strategiske og praktiske niveau, er udfordret i de boligsociale indsatser. Styre-/følgegrupper kan sikre denne kobling samt øge inddragelsen af relevant faglighed. Det anbefales derfor, at der nedsættes styre-/følgegrupper eller tilsvarende fora på det taktiske niveau, dvs. imellem de boligsociale bestyrelses strategiske niveau og det operationelle niveau, praktiske niveau, og at disse gives ansvar for udførelse af delaftaler. Dermed etableres en klar styringsstreng for de boligsociale indsatser. Det er afgørende, at man sikrer, at alle aktører kan se relevansen af deres deltagelse i styre-/følgegrupperne, herunder at der formuleres en klar beskrivelse af gruppens rolle, arbejdsområde og mandat. Med etableringen af en klar styringsstreng understøttes formidlingen af beslutninger fra strategisk niveau nedad i organisation og af viden fra det praktiske niveau opad i organisationen.

Beboerinddragelsen bør indtænkes i den organisatoriske struktur

Inddragelsen af beboerdemokrater er i mange helhedsplaner ikke indtænkt i den formelle boligsociale organisation. Beboere med særlig viden eller interesse kan dog inddrages i ad hoc- eller netværksgrupper. Beboernes input bliver imidlertid nemt hjemløse, og deres input er vigtige ikke mindst for de kommunale repræsentanter i helhedsplanens styrende organer. Det anbefales, at man indtænker beboerdemokraterne i de boligsociale indsatsers organisation og definerer deres rolle og mulighed for indflydelse. På bestyrelsesniveau kan det give udfordringer, da der kan være langt fra direktører fra kommune og boligorganisation til beboere. Inddragelse i styre-/følgegrupper eller organer på samme niveau er mere oplagt. Her kan beboerdemokraterne bidrage med viden og perspektiver, som sjældent kendes af aktører fra boligorganisationer, kommuner og andre myndigheder. De kan desuden være ambassadører for den boligsociale indsats indadtil i egen organisation og udad til andre boligorganisationer og -afdelinger.

Projektlederens kerneopgaver bør defineres

Boligsocial projektledelse er en stadigt foranderlig størrelse. Også i perioden finansieret af 2015-18-midlerne har projektlederens opgaveportefølje udviklet sig hurtigt og er vokset betydeligt. Det vil, efter alt at dømme, også være tilfældet fremover, hvor fundraising, personaleledelse og organisering af nu større projektsekretariater er nye og voksende opgaver. Det anbefales derfor, at de boligsociale bestyrelser i samarbejde med Landsbyggefonden definerer projektlederens kerneopgaver og løbende overvejer, om nogle opgaver skal flyttes til andre aktører; også for at mindske personafhængigheden. Heri ligger også bevidst at overveje, forberede og tilpasse, *på den ene side*, bestyrelsernes opfattelse, definition og praktiske anvendelse af projektlederrollen, og, *på den anden side*, at tilbyde projektledere mulighed og værktøjer til at udvikle deres varetagelse af en funktion, hvor opgaveporteføljen løbende udvikles og kontinuerligt kræver nye individuelle og kollektive kompetencer af projektteamet. Mens det første forudsætter en afklaring og vejledning i et samarbejde mellem Landsbyggefonden og bestyrelserne, kan det andet i stor udstrækning rekvireres hos CFBU og Boligsocialt Net gennem rapporter, rådgivning og netværk. Projektlederen er central for at understøtte koblingen mellem niveauer i organiseringen, og denne rolle skal der skabes tid til.

De boligsociale indsatser skal kobles til kommune og boligorganisation på alle niveauer i organiseringen

Ligesom en stærk styringsstreng er central for at skabe mere entydig ledelse, er koblinger mellem de tre styringsniveauer og de tilsvarende niveauer i kommune og boligorganisation vigtige. Det anbefales, at der på alle niveauer arbejdes offensivt med at udvide og udvikle samarbejde og samarbejdsformer. Der eksisterer allerede mange eksterne samarbejder på operationelt niveau i arbejdsgrupper, konkrete aktiviteter mv. Der bør fremadrettet derudover

udvikles forbindelser på taktisk niveau og strategisk niveau, hvorfra henholdsvis indsatsers forankring og bæredygtighed og den fremtidige, langsigtede udvikling af en boligsociale indsats i et lokalområde styres. Også for koblingen mellem de boligsociale indsatser og andre eksterne parter, såsom politi og civilsamfundsorganisationer, er der behov for at sikre den ledelsesmæssige opbakning og kobling, der kan understøtte medarbejdernes engagement i de boligsociale indsatser. Styre-/følgegrupperne er velegnede fora til dette. Derudover kan der være behov for at afholde årlige orienteringsmøder med centrale aktører i kommune og boligorganisation. Der kan være behov for ekstern inspiration og vejledning om udvikling af samarbejds- og netværksformer, der ikke medfører øget administrativ byrde, for eksempel fra Landsbyggefonden, CFBU og BSN.

Datadreven monitorering er et velegnet og uundværligt værktøj, men indikatorerne bør forbedres og suppleres med nye

Datadreven monitorering er et centralt værktøj til at følge boligområdernes tilstand og udvikling samt indsatsernes effekter. Der er dog fortsat brug for at skærpe dette værktøj. Dels opleves de valgte indikatorer ikke alle som lige relevante, og dels måler de en virkelighed i konstant udvikling; en udvikling som målene skal reflektere. Derfor bør de kvantitative indikatorer, der indgår i datadreven monitorering, skærpes, så de så vidt muligt måler på forhold, som de boligsociale indsatser reelt kan gøre en forskel for. Samtidig er kvantitative mål kun velegnede til at afdække dele af de boligsociale indsatsernes effekter, da social udvikling og områdeudvikling kan være vanskelig at operationalisere kvantitativt. Nogle data bruges som mål for fænomener, der ikke kan kvantificeres. Endelig er der flere forhold, for eksempel strukturelle, socioøkonomiske forandringer, som boligsociale indsatser har meget begrænset eller ingen indflydelse på. Der er derfor brug for øget fokus på de benyttede indikatorers begrænsninger og på at udvikle supplerende, kvalitative metoder til monitorering af ikke-kvantificerbare forhold med stor betydning for effektivitet, gennemførelse og resultat af boligsociale indsatser, fx i relation til:

- Organisering
- Samarbejdsformer
- Netværk
- Opgavefordeling
- Bæredygtighed
- Forankring.

For at understøtte den datadrevne monitorering kan man med fordel udvikle og videreudvikle eksisterende kollegiale fora, hvor man kan vidensdele, få et fælles sprog om data og blive bedre til rent teknisk at måle.

1.5 Rapportens opbygning

Denne rapport indledes med en redegørelse for analysedesignet for evalueringen, herunder den teori, der har dannet rammen om analysen af strategisk styring og udvikling af de boligsociale indsatser (kapitel 2). Dernæst følger en præsentation af de tre cases, der har dannet grundlag for casestudierne (kapitel 3). Det leder til analysen, der består af fire kapitler (4-7). Kapitel 4 analyserer betydningen af entydig ledelse for den strategiske styring af de boligsociale indsatser. Kapitel 5 analyserer betydningen af entydig ledelse for projektledelsen og det operationelle niveau. Kapitel 6 fokuserer på styringsstrengen i den boligsociale organisering efter indførelsen af entydig ledelse. Endelig belyser kapitel 7 koordinering og sammentænkning af de boligsociale indsatser med andre indsatser og med eksterne aktører.



2

ANALYSEDESIGN

2 ANALYSEDESIGN

Dette kapitel er en gengivelse af kapitel 2 i evalueringens baselinerapport, Skovgaard Nielsen et al. 2018 (s. 16-26). Dog er dele af afsnit 2.3 om resultater fra tidligere evalueringer revideret med de nyeste resultater fra relevante evalueringer foretaget siden udgivelse af baselinerapporten. Det vil også fremgå tydeligt forinden tilføjelserne præsenteres. Kapitlet er medtaget her, da det giver en introduktion til de boligsociale indsatser under 2015-18-midlerne, herunder indførelsen af entydig ledelse, præsenterer resultater fra tidligere evalueringer før 2015-18-midlerne, gennemgår teoretiske perspektiver på entydig ledelse af boligsociale indsatser samt præsenterer denne evalueringens analytiske design. Evalueringen af Landsbyggefondens boligsociale indsatser under 2015-18-midlerne skal ses i lyset af de seneste års udvikling på det boligsociale felt. Den bygger samtidig videre på den eksisterende viden om boligsociale indsatser og deres resultater og effekter. Formålet med dette kapitel er at sætte rammen om evalueringen.

2.1 Uddeling af Landsbyggefondens midler til boligsociale indsatser

Landsbyggefondens finansiering af boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne er uddelt på baggrund af boligaftalen i 2014. Heri fastsættes de overordnede linjer for Landsbyggefondens uddeling af midler. Heraf fremgår tre centrale, overordnede målsætninger: at øge tryghed og trivsel i områderne, at bryde med den negative sociale arv og at sikre entydig ledelse af helhedsplanerne.

Fokusset på brud med negativ social arv skyldes en stigende anerkendelse af vigtigheden af en tidlig indsats, der kan bryde den negative sociale arv og løfte individer til en bedre position i samfundet end deres forældre. Børn og unge, der vokser op i udsatte områder, har ringere livschancer end dem, der vokser op i andre boligområder (Christensen et al., 2018a). Indsatserne retter sig særligt mod tidlig indsats blandt de 0-6-årige og understøttelse af fritidsliv, skolegang, job og uddannelsesmuligheder for børn og unge i tæt samarbejde med skoler, daginstitutioner mv.

Fokusset på tryghed og trivsel er baseret på en anerkendelse af vigtigheden af tryghed og trivsel for at føle sig hjemme i sit boligområde, for beboernes livskvalitet, samt for at skabe attraktive boligområder, hvor der er en høj grad af social sammenhængskraft indadtil såvel som udadtil i forhold til omverdenen.

Endelig er der for 2015-2018-midlerne fokus på strategisk styring og udvikling af de boligsociale indsatser. Det tydeliggør vigtigheden af organiseringen omkring indsatserne for deres fremdrift og gennemslagskraft. Det har ført til indførelsen af entydig ledelse, som er i fokus i denne rapport. Den entydige ledelse er et redskab til at nå målet om at skabe fremdrift i indsatserne og udvikling i boligområderne.

Udmøntningen af boligaftalen sker i Landsbyggefondens regulativ (Landsbyggefonden, 2015b), hvori det præciseres, at de boligsociale aktiviteter skal falde inden for fire indsatsområder:

1. Tryghed/trivsel
2. Kriminalpræventiv indsats
3. Uddannelse og beskæftigelse
4. Forebyggelse og forældreansvar

2.2 Hvad er entydig ledelse?

Entydig ledelse er et styringsredskab, der har til formål at styrke strategisk styring og koordinering af indsatserne i de udsatte boligområder med afsæt i det boligsociale arbejde. Med afsæt i Boligaftalen 2014 har Landsbyggefonden i marts 2015 udarbejdet et regulativ om støtte fra Landsbyggefonden (Landsbyggefonden 2015a). Af den samtidig udsendte vejledning fremgår det, at: "En entydig ledelse i helhedsplanerne skal opprioriteres for at sikre, at der arbejdes mod det samme mål, og der skal sikres fremdrift og effektivitet i helhedsplanerne inden for de prioriterede områder" (Landsbyggefonden 2015b:7). Formålet med den nye organisationsform, som entydig ledelse udgør, er at imødegå tidligere udfordringer forbundet med organiseringen af helhedsplanerne. Disse beskrives af CFBU som værende (CFBU, 2017:5):

1. Der var mange, mindre helhedsplaner, som manglede gennemslagskraft og derfor havde svært ved at positionere sig som strategisk samarbejdspartner for kommunerne.
2. Styregrupperne, der ledede helhedsplanerne under 2006-2010 og 2011-2014-midlerne, bestod mange steder af repræsentanter med begrænset beslutningskompetence i kommune og boligorganisation, hvilket medførte, at helhedsplanerne ikke blev tilstrækkeligt integrerede i det samlede bystrategiske arbejde.
3. Nogle indsatser manglede en klar problemforståelse og klare overordnede strategiske mål. Det førte til manglende sammenhæng mellem konkrete indsatser og overordnede strategiske mål. Dette blev yderligere problematisk af, at der manglede datagrundlag og kompetencer i forhold til at kunne følge og styre fremdriften i områderne.

Landsbyggefonden har søgt at imødegå ovenstående udfordringer ved at indføre en ny organisationsstruktur i form af entydig ledelse. Denne struktur er centreret omkring nedsættelsen af handlekraftige boligsociale bestyrelser med tilstrækkelig beslutningskompetence til at understøtte de boligsociale indsatser. Formålet med entydig ledelse, og dermed med bestyrelserne, er todelt:

- At skærpe den ledelsesmæssige opmærksomhed på de boligsociale indsatser, herunder fremdrift og styring af de boligsociale indsatser, forstået som de aktiviteter og samarbejder, der sættes i gang i regi af den boligsociale bevilling
- At sikre strategisk styring og udvikling af boligområdet, herunder styrket viden om områdernes udvikling (data), styrket generel indsats (kernedrift), styrket koordinering af redskaber (fysisk, social, udlejning, politi etc.) samt udvikling af fælles strategier.

De boligsociale bestyrelser har til opgave at prioritere, koordinere og monitorere indsatserne, herunder sikre målopfyldelse af den strategiske samarbejdsaftale. Denne aftale mellem kommune og boligorganisation fastlægger en række overordnede fireårige mål og succeskriterier for boligområdets og prioriterede målgruppers udvikling i det pågældende boligområde under

hensyntagen til eventuelle andre igangværende initiativer, som har betydning for boligområdet (den kommunale kernerdrift, renovering, kommunale byplanforhold mv.). Til samarbejdsaftalen hører delaftaler for de op til fire indsatsområder, som en helhedsplan kan bestå af. Delaftalerne skal fastlægge de nærmere arbejdsopgaver og konkrete årlige mål og succeskriterier for det daglige arbejde, knyttet til de enkelte indsatser under helhedsplanen. Delmålene skal alle understøtte de strategiske mål. Under ansøgnings-/tilsagnsprocessen er der fokus på at sikre analyse af og fælles opbakning på tværs af de involverede aktører til problemkompleks, identifikation af målgrupper, mål og succeskriterier. Strategisk samarbejdsaftale, delaftaler, budget samt et-årseftersyn understøtter målopnåelsen i driftsfasen.

Det er bestyrelsens ansvar, at målene i den strategiske samarbejdsaftale faktisk nås, og de har derfor til opgave løbende at følge med i udviklingen og sætte ind, såfremt fremdriften for indsatserne ikke er tilstrækkelig til at nå målene. Et centralt led i at kunne følge med i denne udvikling er den datadrevne monitorering. Denne monitorering sker gennem et fælles monitoreringssystem udviklet af Landsbyggefonden, der gør det muligt at følge udviklingen i boligområderne på en række sammenlignelige statistiske parametre som fx andelen af sigtede unge eller karaktergennemsnittet i dansk og matematik. Det tværgående monitoreringssystem suppleres flere steder af lokale data fra den pågældende kommune eller boligorganisation. Monitoreringen muliggør, at både bestyrelsen og Landsbyggefonden kan følge med i områdets udvikling, og at bestyrelsen kan drøfte behovet for at optimere eksisterende indsatser eller igangsætte yderligere indsatser for at sikre det samlede løft af boligområdet.

De boligsociale bestyrelser indføres som et påkrævet niveau over styre-/følgegrupperne. De lokale parter kan stadig nedsætte styre-/følgegrupper, der kan have som formål at sikre det lokale ejerskab samt opfyldelsen af delmålene beskrevet i delaftalerne for de enkelte indsatsområder. Der er dog ikke krav om at nedsætte sådanne styre-/følgegrupper, til udformningen af dem eller til deres ansvar og sammensætning.

Med den nye organisering ændres også projektlederens og beboerdemokratiets rolle. Projektlederen har i den nye organisering fået en central rolle i forhold til at sikre, at bestyrelsen får de nødvendige oplysninger for at kunne udfylde rollen som bestyrelse. Dette vil især gælde i de helhedsplaner, hvor projektlederen fungerer som bestyrelsesbetjener eller sekretariatsbetjener. Projektlederen vil fortsat have ansvaret for den daglige gennemførelse af helhedsplanen. Da der under 2015-18-midlerne er øget mulighed for løbende tilpasning af aktiviteter under indsatsområderne, vil projektlederens rolle også ændre sig i relation hertil (Landsbyggefonden, 2015b). Beboerdemokratiet vil i langt de fleste tilfælde ikke længere sidde med i det øverste organ i helhedsplanen, der nu er bestyrelsen. De vil i stedet kunne være en del af en styre- eller følgegruppe eller en anden form for lokal organisering, der understøtter indsatsernes implementering, og har fortsat til formål at forankre og legitimere indsatserne (Landsbyggefonden, 2015b:12).

Samlet set skal den nye organisationsstruktur skabe en klar og veldefineret styringsstreng, der kobler de forskellige niveauer i de boligsociale indsatser, herunder på tværs af det strategiske og praktiske niveau såvel som mellem de forskellige aktører involveret i de boligsociale indsatser.

Bag ønsket om øget strategisk styring og udvikling af de boligsociale indsatser ligger en skærpet forståelse af, at helhedsplanerne arbejder med målsætninger, der ligger tæt på den kommunale kernerdrift. Således står indsatserne ikke alene om at løfte de udsatte områder. De suppleres af og supplerer en række andre indsatser. Bestyrelsen får dermed også en central

rolle i forhold til at sikre koblingen til øvrige indsatser og bringe andre værktøjer i spil sammen med helhedsplanen med henblik på at skabe udvikling i områderne.

2.3 Resultater fra tidligere evalueringer af boligsociale indsatser

Overordnet set dokumenterer de tidligere evalueringer, at det boligsociale arbejde har sin styrke i at nå de udsatte grupper der, hvor de bor, og at det boligsociale arbejde tilbyder en fleksibilitet, idet det kan veksle mellem at supplere, være et alternativ til og bygge bro mellem andre eksisterende velfærdstilbud (Aner et al., 2013; Christensen et al., 2010). Når man ser nærmere på resultaterne fra tidligere evalueringer kan der trækkes tydelig spor til den nyligt indførte organisationsform. Det er således tydeligt, hvordan erfaringer fra tidligere ligger til grund for indførelsen af entydig ledelse og boligsociale bestyrelser.

På baggrund af 2006-2010-midlerne er der udgivet flere rapporter, hvoraf særligt midtvejs-evaluering er relevant i denne sammenhæng (Aner et al. 2013). Denne omhandler dels en effektevaluering af de foreløbige effekter af de boligsociale indsatser og dels af en procesevaluering med fokus på organisering og samarbejde. Sidstnævnte er relevant i sammenhæng med den nuværende evaluering af strategisk styring og udvikling.

Procesevalueringen er baseret på casestudier i 13 boligområder med boligsociale helhedsplaner og fire byområder med områdesekretariater, suppleret med besvarelser fra en spørgeskemaundersøgelse blandt fire aktørgrupper: projektledere, forretningsførere, medlemmer af afdelingsbestyrelser og kommunale medarbejdere med ansvar for implementering af helhedsplanerne. Fokus var på samarbejdsformer, styring, koordinering og arbejdsmetoder inden for hhv. det strategiske og det udførende niveau.

Overordnet set kan der peges på en række afgørende elementer i organiseringen af indsatserne på strategisk niveau, som har betydning for implementeringen af indsatserne² (Aner et al., 2013:21-22):

- Samarbejde mellem kommune og boligorganisation om at udforme helhedsplanen øger enigheden om strategisk retning og målsætninger, baseret på nøgleaktørernes interesser, strategier og fokusområder.
- Ledelsesmæssig opbakning inden for både kommune og boligorganisation understøtter og fastholder en fælles prioritering af helhedsplanenes strategiske indsatsområder, hvilket styrker fremdrift, implementering og realisering af målsætninger.
- Løbende understøtning af ledelsen med relevant viden, der sikrer ledelsesmæssig forankring og muliggør strategiske beslutninger om rammer, retning og prioritering i helhedsplanen.
- Klare samarbejdsaftaler på strategisk niveau mellem kommune og boligorganisationer tydeliggør og regulerer aktørernes roller og ansvar. Dels kan konkurrerende og parallelle indsatser igangsat hhv. inden for og uden for de boligsociale indtaster dermed undgås. Dels mindsker det samarbejdsvanskeligheder og uklarhed om rolle- og ansvarsfordeling på det udførende niveau.

² Procesevalueringen adresserer også samarbejde og implementering på det udførende niveau, men det er mindre relevant i den konkrete sammenhæng, da det i høj grad handler om samarbejde i relation til de konkrete indsatser, hvor nærværende rapport har et mere overordnet fokus. Samtidig behandles også områdesekretariaternes rolle. Disse er sidenhen blevet afskaffet.

- Et koordinerende lag mellem det strategiske og det udførende niveau, hvor kommune og boligorganisationer løbende kan drøfte udfordringer, nye tiltag og igangsatte indsatser, tydeliggør rollefordeling mellem de centrale aktører.
- Jo tættere indsatsområderne er på den kommunale kernerdrift, desto vigtigere er det at have repræsentanter på ledelsesniveau fra kommune og boligorganisation i helhedsplanens styregruppe. Dermed kan der bedre sikres stærk strategisk forankring, fastsættelse af de strategiske rammer og klare snitflader mellem de involverede aktører.

Procesevalueringen identificerer også centrale faktorer for at sikre god programstyring af indsatserne (Aner et al., 2013:23-24):

- God projektstyring kræver indledende etablering af enighed omkring problemforståelse og overordnede strategiske mål imellem samarbejdspartnerne. Dette øger klarheden om rolle- og ansvarsfordeling, mindsker gnidninger, der kan udgøre barrierer for implementeringen, og fremmer samarbejdet, hvilket alt sammen i sidste ende øger sandsynligheden for at realisere gevinsterne ved boligsociale indsatser.
- God projektstyring forudsætter etablering af gode processer og rammer for en løbende styringsdialog for spillet mellem strategiske mål og den daglige implementering, herunder indsatsmål, samt at helhedsplanen anvendes som værktøj til strategisk styring.
- Målstyring skal bygge på godt dokumentationsmateriale og systematisk anvendelse heraf i forbindelse med styring og implementering.

Nedenstående afsnit er som det eneste i dette kapitel revideret siden første delrapport, da der siden udgivelsen i 2018 er blevet publiceret en række evalueringsrapporter, som har relevans for indeværende rapports tema om organiseringen af de boligsociale indsatser.

På baggrunden af 2011-2014-evalueringen er der udgivet fem rapporter om de boligsociale indsatsers bidrag til hhv. at forbedre børns og unges uddannelseschancer (Christensen et al., 2018a), at forbedre unge og voksne beboeres beskæftigelseschancer (Christensen et al., 2018b), og at forbedre forældrekompetencerne hos småbørnsfamilier (Christensen et al., 2018c) samt om kriminalitetsforebyggelse (Christensen et al. 2019a). Derudover er der udarbejdet en samlet rapport, som præsenterer effekter og resultaterne af de boligsociale indsatser under 2011-2014 midlerne (Christensen et al., 2021). Rapporterne har fokus på afdækning af målgrupperne for indsatserne, konkrete aktiviteter og effekterne heraf, men belyser også organiseringen omkring indsatserne. Det er især disse dele af rapporternes resultater, der er relevante for nærværende evaluering. De bygger på spørgeskemadata og kvalitative interviews med nøgleaktører inden for det boligsociale felt, herunder samarbejdspartnere. Konklusionerne af primær relevans for strategisk styring og udvikling kan opsummeres i følgende sekspunkter:

- Omend både skolegang og uddannelse samt beskæftigelse primært er kommunale ansvarsområder, kan de boligsociale indsatser yde et centralt bidrag igennem dels at bygge bro mellem beboere og det kommunale system og dels at supplere den offentlige velfærd. Derigennem kan de boligsociale indsatser understøtte den kommunale kernerdrift. Indsatsernes særlige styrke ligger i, at de er baseret på frivillighed, lyst og tillid mellem beboere og boligsociale medarbejdere.
- Centrale aktører såsom kommunale medarbejdere, frivillige og medarbejdere fra boligorganisationer vurderer, at de boligsociale indsatser medvirker til at bringe nye faglige perspektiver og metoder i spil, som bidrager til at skabe forandringer for målgruppen.
- Relativ metodefrihed og muligheden for at justere aktiviteter og metoder udgør særlige styrker ved de boligsociale indsatser. Det gør indsatserne mere fleksible og dynamiske end de fleste kommunale tilbud. Ligeledes samler de boligsociale indsatser en række fagligheder i en flerfaglig tilgang, der øger mulighederne for at nå og fastholde beboerne.

- Det tværsektorielle samarbejde om målgruppen er en styrke, der understøttes af den formelle organisering, hvor indenfor arbejdet koordineres. To udfordringer i samarbejdsrelationen fremhæves: hvis der ikke er enighed om målet med projektet, og hvis de involverede parter ikke anser hinanden for at være ligeværdige. Det boligsociale anses for at have bidraget til et bedre tværsektorielt arbejde, men der er fortsat behov for afklaring af rolle- og ansvarsfordeling ifølge centrale aktører.
- I relation til kriminalitetsforebyggelse udgør den boligsociale helhedsplan en platform for samarbejde mellem lokale velfærdsaktører (dagtilbud, skole, SSP og politi mv.). Det muliggør vidensdeling og aktivering af beredskab i relation til konkrete konflikter og tilspidsede situationer. Kommunikation mellem parterne, der samarbejder om kriminalitetsforebyggelse, er afgørende på både strategisk og praktisk niveau. Derfor anbefales det, at der er repræsentation af politiet på både bestyrelsesniveau og i styre-/følgegrupper for at opnå den rette aktørsammensætning af mennesker med viden fra det praktiske og det strategiske niveau i målet om at være bedre rustet til at mindske kriminaliteten i de udsatte boligområder.
- Agilitet fremhæves som en styrke ved det boligsociale arbejde. Den boligsociale indsats kan samle relevante fagligheder på tværs af aktører, der kan indgå i hurtig problemidentifikation og problemløsning i relation til eksempelvis kriminel oprustning i et boligområde. Agiliteten er en forudsætning for hurtig problemløsning.
- Strategiske kompetencer blandt medarbejderne fremhæves som én af fire centrale kompetencer, der har afgørende betydning for indsatsernes gennemslagskraft, herunder at styre efter strategiske mål og at inddrage relevante samarbejdspartnere.
- Samlingen af de boligsociale indsatser i større helhedsplaner fremhæves som en fordel på det organisatoriske plan. Det beskrives som givende større organisatorisk muskelmasse, der muliggør øget samarbejde på tværs af organisationer, synliggør det boligsociale arbejde, øger indsatsernes strategiske rolle og gør dem til en mere oplagt samarbejdspartner for kommunen. Ulempen er dog, at der med de større helhedsplaner følger en risiko for, at beboer-nærheden mindskes, og den ikke-planlagte dialog og de spontane beboer-inputs får sværere vilkår.

Samlet set kan man sige, at de forudgående rapporter tydeliggør vigtigheden af, at de boligsociale indsatser tænkes ind i et større bystrategisk greb med kobling til den kommunale kernerdrift samt samarbejde mellem kommune, boligorganisation og de boligsociale indsatser. Forudsætningen for dette er en forpligtende organisering baseret på gensidig anerkendelse og ledelsesmæssig opbakning. Enighed om de udfordringer, der skal løses, mål for indsatserne samt klare samarbejdsaftaler er afgørende for et godt tværgående samarbejde. Tilsammen understøtter ovenstående den fælles prioritering af indsatserne, som igen er med til at styrke fremdrift, implementering og realisering af målsætninger. For at det strategiske samarbejde skal fungere optimalt, skal der blandt de boligsociale medarbejdere være strategiske kompetencer, der kan trækkes på. Samtidig skal der være gode og klare rammer for samspillet mellem strategiske mål og den daglige implementering med anvendelse af helhedsplanen som værktøj til strategisk styring. Målstyring skal bygge på godt dokumentationsmateriale og systematisk anvendelse heraf i forbindelse med styring og implementering.

Fra evalueringen af de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne er der indtil videre udgivet to rapporter. Den første rapport er 'Strategisk styring og udvikling af de boligsociale indsatser under 2015-2018 midlerne' (Skovgaard Nielsen et al. 2018). Den præsenterer de foreløbige resultater om organiseringen af de boligsociale indsatser forud for de endelige resultater, der præsenteres i denne rapport. Den anden rapport om indsatserne under 2015-2018-midlerne er 'Tryghed og trivsel i udsatte boligområder. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2015-2018 midlerne' (Christensen et al., 2019b),

som er den første delrapport om det generelle billede af trygheden og trivslen i de udsatte boligområder, og hvordan der arbejdes med disse temaer i regi af det boligsociale arbejde. I løbet af 2021 udkommer desuden en evalueringsrapport om social arv. Endelig vil der blive udarbejdet en tværgående evalueringsrapport, som går på tværs af de tre temaer; tryghed og trivsel, social arv samt strategisk styring og udvikling af de udsatte boligområder.

2.4 Teoretiske perspektiver på entydig ledelse af boligsociale indsatser

I dette afsnit præsenteres nogle teoretiske perspektiver på strategisk styring og udvikling i relation til komplekse problemstillinger, såsom dem der kendetegner de udsatte områder, som er det boligsociale arbejdes genstandsfelt. Nedenstående er langt fra en fyldestgørende introduktion til de teoretiske perspektiver på strategisk styring og udvikling af de boligsociale indsatser. Dette ligger uden for denne rapports formål. Formålet med nedenstående er i stedet at skitsere den teoretiske ramme om analysen i nærværende rapport.

Strategisk styring inden for det boligsociale felt balancerer mellem det, der inden for forvaltningsforskningen kaldes for New Public Management (NPM) og New Public Governance (NPG). Mens NPM har fokus på organisatorisk lederskab og resultatbaseret styring, har NPG fokus på tværorganisatorisk ledelse af netværk, aktiv borgerdeltagelse og balancering af forskellige strategiske interesser (Espersen & Andersen, 2017; Torfing et al., 2016). På den ene side er de boligsociale indsatser præget af resultatbaseret styring med klar opstilling af mål, forventede effekter og succeskriterier, som indsatserne er organiseret ud fra (Espersen & Andersen, 2017; Torfing et al., 2016). På den anden side er det boligsociale arbejde baseret på tværsektorielt, netværksbaseret og borgerinddragende arbejde: "det tværsektorielle, netværksbaserede og borgerinddragende arbejde er en grundstruktur i det boligsociale arbejde, både på operationelt niveau i de konkrete indsatser og i de rammesættende partnerskabskonstruktioner mellem kommune og boligselskaber" (Torfing et al., 2016: 210). Dermed er den strategiske styring af de boligsociale indsatser influeret af både NPM- og NPG-paradigmet.

Behovet for udvikling af nye, mere tværgående styringsformer skyldes en ny forståelse af de samfundsproblemer, det offentlige skal løse. De færreste af disse problemer har en klar definition med tilhørende klar løsningmodel. Et sådan samfundsmæssigt problem kan beskrives som et "wicked problem" (Head & Alford, 2015): en samfundsmæssig udfordring der er kompleks, vanskelig at definere, ofte uforudsigelig i sin udvikling, langvarig og genstand for konflikt og uenighed. 'Wicked problems' går ofte på tværs af mange problemkomplekser, institutionelle aktører og forskellige interesser. Head & Alfords pointe er, at sådanne samfundsmæssige udfordringer ikke kan løses ud fra den klassiske offentlige systemtænkning i forskellige faglige siloer, men kræver, at der tænkes i tværgående samarbejder. Her citerer de Conklin (2007), der fremhæver: "You don't so much 'solve' a wicked problem as you help stakeholders negotiate shared understanding and shared meaning about the problem and its possible solutions. The objective of the work is coherent action, not final solution" (Head & Alford, 2015:718). Det kræver et tværgående strategisk samarbejde for at sikre koordinering horisontalt på tværs af organisationer på strategisk niveau.

Samtidig er det afgørende, at der sker en vertikal koordinering. Wagenaar skelner mellem det politiske og det praktiske niveau, mellem beslutningstagere og "street level experts", som ofte vil have en anden, mere kompleks forståelse af problemernes karakter end den forståelse, der hersker på beslutningsniveau. I mange tilfælde har beslutningstagere heller ikke adgang

til den viden, der eksisterer på det praktiske niveau. Derfor bør der arbejdes på at skabe koordinerings- og kommunikationsprocesser, hvor viden kan flyde fra det ene niveau til det andet (Wagenaar, 2007). Kernen i New Public Governance er styring, der mobiliserer alle relevante parter i en fælles innovativ samarbejds- og løsningsproces, hvor alles ressourcer og input bruges optimalt (Torfing & Triantafillou, 2017): "Grundfortællingen i NPG er, at tværgående samarbejde er den mest effektive måde at løse de komplekse problemer på, som vi står over for i dag" (2017:32). Paradigmet er mest relevant på områder, hvor behovet for koordinering er størst, og hvor problemerne er 'wicked'. Den offentlige sektor kan i den sammenhæng blive en arena for samskabelse, hvor relevante offentlige og private parter sammen søger at løse de problemer, som de definerer som fælles (Torfing et al., 2016:8): offentlige og private aktører søger at løse fælles, komplekse problemstillinger gennem et konstruktivt samarbejde baseret på udveksling af ideer, viden og kompetencer, der tilsammen stiller aktørerne bedre i stand til at adressere de komplekse udfordringer, end hvis de adresserede dem hver især. Samskabelse involverer ofte også borgerne som relevant aktør i forhold til at løse udfordringerne. Det er afgørende for samskabelsesprocesser, at der er enighed om en klar rollefordeling, og at der etableres netværk mellem de relevante aktører, både politiske, offentlige og private samt på tværs af organisationer og forvaltninger (Torfing et al., 2016:8).

Entydig ledelse inden for det boligsociale felt kan tolkes som et forsøg på at sikre effektiv horisontal og vertikal koordinering af og samarbejde omkring klart definerede mål for boligområdernes og prioriterede målgruppers udvikling, hvor problemstillingerne udgør et 'wicked problem', der går på tværs af institutionelle aktører og forskellige interesser.

2.4.1 Netværksstyring, koordinering og monitorering

Netværk er centrale for NPG, da det er igennem netværk, at der sker en tværgående koordinering og samarbejde omkring at adressere 'wicked problems' (Head & Alford, 2015). Dette går igen i den nye organisationsstruktur for det boligsociale arbejde. De boligsociale indsatser er områdebaserede, dvs. udviklet i relation til lokale behov og ressourcer inden for en geografisk lokalitet frem for inden for en bestemt forvaltning. Samtidig er de boligsociale indsatser baseret på tværgående indsatser, der sammenkobler en række forskellige aktører på tværs af forvaltninger og organisationer. Denne sammenkobling skaber netværk i form af en bestyrelse og styre-/følgegrupper, der skal styre de boligsociale indsatser. Derfor er netværksstyring central. Netværksstyringen kan skabe tillid og fælles retning imellem parterne i en organisatorisk ramme, som veksler mellem områdespecifikke indsatser og velfærdssystemets generelle indsatser (Engberg, 2008). Et styringsnetværk kan defineres som en relativt stabil sammenkobling af aktører, der er gensidigt afhængige, men operationelt set selvstændige, og som interagerer gennem forhandlinger i et afgrænset, defineret fællesskab (Sørensen & Torfing, 2005). Den boligsociale bestyrelse i dens tiltænkte udformning kan ses som et eksempel på et styringsnetværk: aktørerne inden for det boligsociale arbejde er selvstændige aktører, men som er afhængige af hinanden for at løfte udfordringerne i de udsatte boligområder. Disse aktører kobles i bestyrelsen sammen i et stabilt, afgrænset og defineret fællesskab og interagerer gennem forhandlingerne først i ansøgnings- og tilsagnsprocessen og senere på bestyrelsesmøderne undervejs i implementeringen af indsatserne.

Samarbejde omkring komplekse problemstillinger skal bygge på en vis grad af enighed i form af fælles forståelse, enighed om formål, gensidig tillid og en grad af gensidig afhængighed (Head & Alford, 2015). Således også på det boligsociale område: I et felt med mange interesser og aktører er det en vigtig del af opgaven at udvikle en række overordnede mål eller værdier, som alle kan se sig selv i uanset rammebetingelser og bagvedliggende dagsorden (CFBU, 2017). Fastsætningen af fælles værdier foregår både horisontalt og vertikalt med fo-

kus på at skabe synergi mellem de forskellige aktørers mål og værdier. Der skal ikke nødvendigvis være fuldstændigt overlap af værdier, men alle skal have noget ud af samarbejdet for, at det fungerer. Det er en sådan enighed om værdier og mål, der søges skabt med den strategiske samarbejdsaftale for de boligsociale indsatser og de tilhørende delaftaler.

Selve samarbejdet om at adressere de komplekse udfordringer kræver koordinering. Det kan både være "negativ koordinering", som fokuserer på at undgå eller håndtere konflikter, og "positiv koordinering", hvor parterne skaber synergi og udvikling på tværs af faglige og organisatoriske grænser (Scharpf, 1997). Ofte vil der være behov for begge dele. Inden for det boligsociale felt skal der ikke kun koordineres inden for den enkelte boligsociale helhedsplan, men også i forhold til andre indsatser i kommune og boligorganisationer. Det er et centralt element i tilgangen til de boligsociale indsatser, at de ikke skal ses som en isoleret størrelse, men at de netop skal samtænkes med øvrige relevante indsatser, hvis de komplekse udfordringer skal kunne løses. Samtidig vil der være behov for både koordinering på bestyrelsesniveau med samarbejdsaftalen som det styrende redskab og bestyrelsesmøderne som den primære koordineringsplatform, og koordinering på det praktiske niveau med delaftalerne som de styrende redskaber og løbende dialog, møder og koordinering som de primære koordineringsredskaber. Kommunikation er central for at sikre den nødvendige koordinering, da det øger sandsynligheden for konfliktløsning, hjælper med at finde en fælles retning og kan bistå i en proces af gensidig tilpasning i takt med, at der opstår udfordringer undervejs i implementeringen (Head & Alford, 2015). Dette gør værktøjer til kommunikation og koordinering centrale.

Med indførelsen af entydig ledelse får projektlederen eller sekretariatsfunktionen en koordinerende rolle i netværket. Her skal både koordineres "opad" i forhold til betjening af de nye bestyrelser og "nedad" i forhold til styre-/følgegrupperne, de boligsociale medarbejder og de konkrete indsatser (se også CFBU, 2017).

De boligsociale indsatser er et eksempel på, at overgangen fra New Public Management til New Public Management Government sjældent er fuldstændig: ofte er begge paradigmer i spil. I de boligsociale indsatser ses NPM-paradigmets indflydelse særligt tydeligt i den systematiske målstyring, som af Landsbyggefonden er defineret som central for arbejdet med entydig ledelse. En sådan resultatbaseret styring er et centralt element i en NPM-tilgang og baserer sig på (Espersen & Andersen, 2017):

- formulering af styrende målsætninger
- konkretisering af forventede effekter, mål og succeskriterier samt organisering af indsatser herudfra
- veldefinerede forventninger til sammenhæng mellem indsats og ønskede resultater
- løbende monitorering og evaluering

For de boligsociale indsatser opnås en sådan målstyring gennem på den ene side opstilling af målinger, der er meningsfulde lokalt, og for hvilke udviklingen løbende følges, og på den anden side et nyt monitoreringssystem, der stiller tværgående målinger til rådighed på tværs af de enkelte helhedsplaner. En udfordring ved resultatbaseret styring er, at det er svært at måle på det, man gerne vil måle på, og derfor måler man i stedet på det, man kan (Møller, Iversen & Andersen, 2016). Da målene kommer til at styre medarbejdernes adfærd, kan der ske en målforskydning, ligesom de nemmeste mål forfølges for at øge produktiviteten, mens de vanskeligere mål tilsidesættes. Resultatmåling kan opleves som kontrollerende af frontlinjen og dermed demotiverende, hvilket igen kan få produktiviteten til at falde (Andersen & Pe-

dersen, 2013). Således kræver det en særlig opmærksomhed at benytte monitorering på komplekse eller såkaldte 'wicked problems'. Omvendt er det afgørende at kunne følge udviklingen for de forskellige målsætninger under de boligsociale indsatser for at kunne reagere, såfremt udviklingen bevæger sig i den forkerte retning, og tilpasse aktiviteter og indsatser herefter. Samtidig er datadreven monitorering med til at bibringe viden om målgrupperne, om boligområdet udfordringer og om effekterne af de boligsociale indsatser, hvilket er medvirkende til at legitimere indsatserne. NPM- og NPG-paradigmerne kan opleves som konfliktuerende (Espersen & Andersen, 2017). Det kan blive en udfordring i det boligsociale arbejde, hvilket denne evaluering sætter fokus på.

Fælles for teorierne om New Public Governance er et øget fokus på kompetenceopbygning eller læring i organisationen (Torfin & Triantafillou, 2017). Dette ses også inden for det boligsociale felt, hvor aktørerne i stigende grad styres i forhold til den overordnede retning, mens der gives rum for mere fleksibilitet i den konkrete udmøntning af indsatserne. De involverede aktører skal således agere som medproducerende parter i et komplekst samarbejde. Det stiller krav til, hvordan de enkelte aktører forstår dels de komplekse problemer, der skal løses, og dels hvad deres og andres rolle i den samlede indsats er.

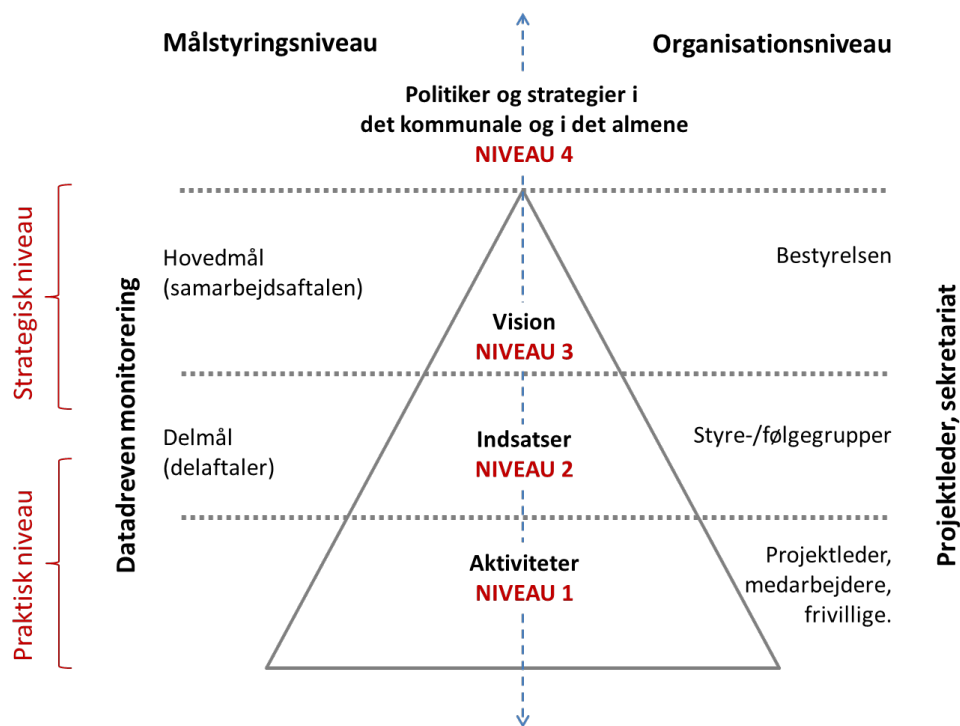
Ovenstående teoretiske gennemgang fremdrager en række perspektiver, som vil være i fokus i denne rapport, nemlig rollefordeling, ansvarsfordeling, koordinering, kommunikation og fælles retning samt enighed om overordnede mål, konkrete mål, problemer og løsninger i de udsatte boligområder. Derudover vil fokus være på betydningen af den nye organisationsstruktur for de boligsociale indsatsers virkekraft, herunder implementering, fremdrift og fokus på indsatserne blandt centrale aktører. Endelig vil rapporten berøre de konkrete værktøjer til samarbejde og strategisk styring, som er i spil i relation til implementeringen af de boligsociale indsatser.

2.5 Analysedesign: Entydig ledelse set gennem fire niveauer

Bestyrelseskonstruktionen i den ny organisationsstruktur har betydning for, hvordan de boligsociale helhedsplaner styres og koordineres, samt for hvordan der træffes beslutninger undervejs i processen. I et planlægningsmæssigt perspektiv kan man sige, at det boligsociale arbejde med den ny organisationsstruktur for alvor tager fat på det strategiske samarbejde omkring de boligsociale udfordringer.

Som grundlag for evaluering af den nye organisationsstruktur har vi udviklet en model, der tydeliggør de forskellige niveauer i entydig ledelse. Modellen viser, hvordan entydig ledelse består af fire styringsniveauer fordelt på et praktisk og et strategisk navigationsniveau. Tilsammen udgør disse niveauer den nye styringsstreng for de boligsociale indsatser (se figur 2).

- Niveau 1 er projektmedarbejdere og frivillige, eksempelvis beboere (praktisk niveau).
- Niveau 2 er styre-/følgegrupper for delaftaler og de konkrete indsatsområder (praktisk niveau/strategisk niveau).
- Niveau 3 er den boligsociale bestyrelse, der skal sikre opfyldelsen af samarbejdsaftalen (strategisk niveau).
- Niveau 4 er ledere i kommune og boligorganisation og henviser til andre relevante politikker, strategier og indsatser (strategisk/politisk niveau).



FIGUR 2. Modellen illustrerer entydig ledelse og de styringsformer, der knytter sig hertil i et idealtypisk billede. Kilde: BUILD.

Trekanten udgør organiseringen af selve helhedsplanen bestående af tre niveauer. Niveau 3 repræsenterer bestyrelsesniveauet og er helhedsplanens øverste styringsniveau. Styringen foretages på baggrund af samarbejdsaftalen. Niveau 2 repræsenterer styre-/følgegruppeniveauet. Målingsredskabet er her delmålene for de enkelte indsatsområder. Niveau 1 er det praktiske niveau i form af de konkrete aktiviteter inden for de forskellige indsatsområder som varetages af projektmedarbejderne og kan inddrage frivillige. Projektlederne og de boligsociale sekretariater koordinerer i høj grad i den nye organisering på tværs af niveauer. I det daglige arbejde vil projektlederen desuden indgå på niveau 1 i implementeringen af indsatserne. Projektmedarbejdere kan desuden sidde med i styre-/følgegrupperne. Datadreven monitorering er et centralt redskab på tværs af niveauerne til at følge fremdriften af indsatserne. På det strategiske niveau er monitorering centralt for at kunne følge udviklingen og i sidste ende sikre opfyldelsen af de strategiske succeskriterier.

Over de tre niveauer, som den boligsociale organisering udgør, findes niveau 4, der repræsenterer de forskellige politiske og almene strategier og indsatser, som ikke er direkte inkluderet i helhedsplanen. De er dog ofte indtænkt i bestyrelsens drøftelser og relevante, idet de influerer på helhedsplanens kontekst, ligesom det er et centralt mål med entydig ledelse at sikre koordinering med kommunale og almene politikker og strategier.

Hvert af de fire styringsniveauer relaterer til hver sin organisationsform (eks. Bestyrelse og Styre-/følgegruppe), som igen forholder sig til en konkret målstyringsramme (hovedmål og delmål). Modellen tydeliggør en hierarkisk og dynamisk forståelse af de sammenhænge, der er mellem niveauerne, samtidig med at den viser, hvordan strategi og praktik hænger sammen. Den giver således et overblik over den samlede projektorganisering, når styringsniveauer og centrale ansvarsopgaver kobles inden for det boligsociale område.

Som det fremgår af modellen, udmøntes de strategiske beslutninger på niveau 3 i konkrete indsatser og aktiviteter på niveau 1 og 2. Det er på niveau 1, at der arbejdes med de konkrete

målgrupper for indsatserne. På niveau 3 er bestyrelsen placeret med ansvaret for samarbejdsaftalens hovedmål. Heri ligger den overordnede vision for helhedsplanen, forstået som de strategiske mål og succeskriterier, der er opstillet for helhedsplanen. Bestyrelsen koordinerer på det strategiske plan arbejdet mellem kommunens og boligorganisationernes politikker og dagsordener og de konkrete indsatser, og den er derved med til at sikre fremdrift og smidighed i processerne mellem beslutning og eksekvering.

Evalueringen er tilrettelagt, således at styringsniveauerne og samarbejdet analyseres både vertikalt og horisontalt. Som beskrevet i de teoretiske perspektiver, er det afgørende for at adressere de komplekse udfordringer i de udsatte boligområder, at der både koordineres på det strategiske niveau mellem forskellige aktører, men også koordineres mellem det strategiske niveau og det praktiske niveau. Et særligt fokus i denne evaluering vil derfor være på samspillet mellem det strategiske og praktiske niveau samt på den boligsociale bestyrelse, som er det centrale element i den nye organisationsstruktur. Niveau 4 ligger i princippet uden for det boligsociale handlingsrum, men indskrives i det via det strategiske samarbejde med kommunen. Da dette samarbejde er særlig centralt for strategisk ledelse, vil det også blive inddraget i evalueringen af strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser.



3

DE TRE CASES

3 DE TRE CASES

Som en central del af evalueringen af strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser er der foretaget casestudier af, hvordan forskellige helhedsplaner har valgt at organisere deres indsatser. Undersøgelsen tager udgangspunkt i tre caseområder: Kgs. Enghave & Sjælør Boulevard i det sydlige København, Roskilde på Midsjælland og Svendborg på Sydfyn. Alle casestudier er gennemført med udgangspunkt i organiseringen af de boligsociale indsatser, som har fået bevilliget 2015-2018-midler. I følgende afsnit bliver de tre caseområder præsenteret.

	Svendborg	Roskilde	Kgs. Enghave & Sjælør
Titel på leder	Projektchef	Projektleder	Projektleder
Antal af medarbejdere	Syv fuldtidsmedarbejdere og en studenterhjælp er finansieret af den boligsociale helhedsplan. En medarbejder er finansieret af midler fra den A.P. Møllerske Støttefond og en medarbejder er halvt finansieret af midler fra KVINFO og SIRI.	Tre fuldtidsmedarbejdere, to deltidsmedarbejdere og to studentermedhjælpere finansieret af den boligsociale helhedsplan. Herudover en fuldtidsmedarbejder og en studentermedhjælp finansieret af midler fra Trafik, Bygge og Boligstyrelsen.	Syv fuldtidsmedarbejdere. Alle syv er finansieret af midler fra den boligsociale helhedsplan. Derudover er én medarbejder ansat i UU-København, men halvt finansieret af helhedsplanen.
Boligforeningerne	Svendborg Andels-Boligforening (SAB) og Boligselskabet Sydfyn	Boligselskabet Sjælland	Boligselskabet AKB - København (v/KAB), Boligselskabet 3B, Boligselskabet AAB og Boligselskabet VIBO
Antal boligafdelinger*	10 afdelinger, hvoraf tre afdelinger er Boligselskabet BSB Svendborg og syv er Svendborg Andels-Boligforening (SAB)	11 afdelinger, som alle hører under Boligselskabet Sjælland	23 afdelinger, hvoraf 16 afdelinger er Boligselskabet AKB.
Antal af lejemål*	2033 lejemål	2699 lejemål	3456
Antal beboere*	3689 beboere	4872 beboere	6656
Antallet af almene boliger i kommunen 2014*	6852 almene boliger	8537 almene boliger	58.263 almene boliger
Nuværende projektperiode	2018-2021	2017-2020	2017-2020
Økonomisk medfinansiering**	Samlet budget 16.560.000 kr. Heraf 12.000.000 kr. fra Landsbyggefonden, 2.512.000 kr. fra boligorganisationerne og 2.144.000 kr. fra kommunen. Medfinansieringsprocent: 27,5 %	Samlet budget 21.225.000 kr. Heraf 9.000.000 kr. fra Landsbyggefonden, 4.922.000 mio. kr. fra boligorganisationen og 7.303.000 mio. kr. fra kommunen. Medfinansieringsprocent: 57,6 %	Samlet budget 25.103.000 kr. Heraf 18.822.000 kr. fra Landsbyggefonden, 3.141.000 kr. fra boligorganisationerne og 3.140.000 kr. fra kommunen. Medfinansieringsprocent: 25,0 %

FIGUR 3. Oversigt over de tre caseområder på tidspunkt for dataindsamling.

Kilde: *VIVEs database for boligsociale indsatser under 2015-18-midlerne baseret på data fra Landsbyggefonden og Danmarks Statistik.

** Landsbyggefondens oversigt over økonomisk medfinansiering.

3.1 Svendborg

I Svendborg Kommune er der ca. 5500 almene boliger, som hovedsageligt er placeret i den nordøstlige del af byen (Aktive Boligområder 2019: 41). Der har været boligsociale indsatser i Svendborg i en længere årrække. Allerede i midten af 1990'erne fik Skovparken/Byparken en indsats i forbindelse med Byudvalget. I den første periode med midler fra Landsbyggefonden, 2008-2013, havde Svendborg Andels-Boligselskab (SAB) boligsociale indsatser i én af deres boligafdelinger, Skovparken. I 2014-2017 indgik boligforeningerne Svendborg Andels-

Boligforening (fremover SAB) og Boligselskabet BSB-Svendborg³ (fremover BSB) et samarbejde om at gennemføre boligsociale indsatser for boligområderne Skovparken, Jægermarken og Toftemarken.

I 2017 blev Svendborg bevilliget en ny periode med boligsociale indsatser, hvis projektperiode løber fra 2018-2021. I 2019 blev de boligsociale indsatser udvidet til at dække ti boligafdelinger. De tre nye boligafdelinger er Toftemarken/Klintemarken/Frilandsvej under boligforeningen BSB-Svendborg og St. Byhavevej og Strynøvej/Lyøvej under SAB (Aktive Boligområder 2019: 41).

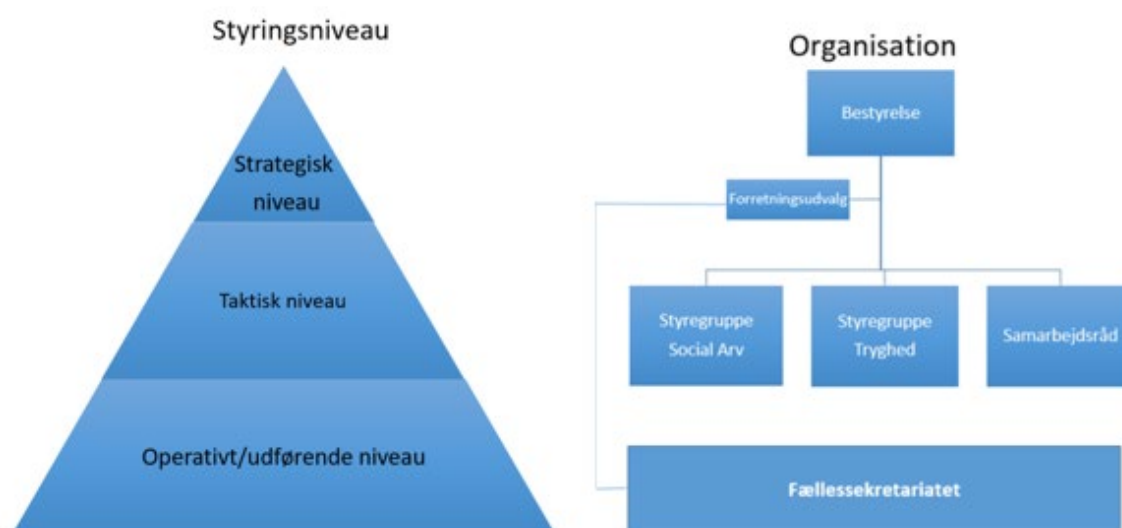
TABEL 1. Oversigt over de almene boligafdelinger, der er omfattet af de boligsociale indsatser i perioden 2018-2021.

De ti boligafdelinger, som er omfattet af boligsociale indsatser 2018-2021.	
Svendborg Andels-Boligforening	
• Skovparken • Elmevænget • Sandalsparken • Munkevænget • Bispeløkken/Priorvej • St. Byhavevej • Strynøvej/Lyøvej	
Boligselskabet BSB Svendborg	
• Jægermarken • Hjerteparken • Toftemarken/Klintemarken/Frilandsvej	

Kilde: Aktive Boligområder 2021c.

3.1.1 Organiseringen af de boligsociale indsatser i Svendborg

Siden 2014 har de boligsociale indsatser i Svendborg været organiseret i tre forskellige styringsniveauer; et operativt, et taktisk og et strategisk (se figur 4).



FIGUR 4. Oversigt over organiseringen af de boligsociale indsatser i 2018-2021. Kilde: Aktive Boligområder 2020a.

³ Ultimo 2020 blev BSB Svendborg og en række andre boligforeninger på Fyn lagt sammen og hedder nu Boligselskabet Sydfyn.

Sekretariatet

Det operative og udførende niveau i den organisatoriske styringstrekant bliver varetaget af sekretariatet, som er ansvarlige for implementeringen og den daglige drift af de boligsociale indsatser. Sekretariatet hedder officielt Aktive boligområder i Svendborg. Den boligsociale helhedsplan er et samarbejde mellem boligforeningerne Boligselskabet Sydfyn og SAB samt Svendborg Kommune. Sekretariatet er lokaliseret i en af stuelejlighederne i Jægermarken samt en lejlighed i Skovparken. Sekretariatet er forankret i boligforeningen Boligselskabet Sydfyn, som administreres af Domea.dk. Medarbejderstaben består af en projektchef samt to beboerkonsulenter, økonomirådgiver/mentorkoordinator, fritidsjobsambassadør, uddannelsesvejleder, projektmedarbejdere samt en nøddeknækker, som er ansat i Svendborg Kommune, men som indgår i det boligsociale team. Ud over nøddeknækkerstillingen har de i Svendborg indgået et samarbejde mellem UU (Ungdommens Uddannelsesvejledning) i Svendborg, hvor der er frikøbt én fritidsjobmedarbejder. Den anden UU-medarbejder, der er frikøbt i 15 timer om ugen, er tilknyttet helhedsplanens aktivitet 'På Sporet igen', som arbejder med at opsøge 18-30 årige med henblik på at søge job. Det er lederen af UU-centeret i Svendborg, som har den personalemæssige ledelse af fritidsjobsmedarbejderen, hvorimod at projektlederen og lederen af UU-centeret har delt ledelse af UU-medarbejderen, som er frikøbt 15 timer om ugen.

Styregrupperne i Svendborg

I Svendborg består det taktiske niveau af styregrupper og et samarbejdsråd. Der er etableret to styregrupper, hvis temaer er hhv. social arv og tryghed. Styregruppernes rolle er at være tæt på delaftale- og aktivitetsniveau, hvor de medlemmerne i samarbejde skal planlægge og koordinere de forskellige boligsociale indsatser, der hører ind under deres tema. Formålet med styregrupperne, er at sikre koblingen mellem delaftalernes indsatser og aktiviteter og øvrige indsatser, som fx kommunen har i boligområdet (Landsbyggefonden 2017).

I styregruppen for social arv deltager en række repræsentanter fra forskellige relevante forvaltninger i Svendborg Kommune: Interkulturelt team, Familieafdelingen, Center for børn, unge og familier, sundhedsplejen, Svendborg Juniorklubber, dagtilbudsområdet, skoleområdet, UU-Sydfyn, jobcenteret og ungdomsskolen. Ud over repræsentanter fra kommunen deltager to beboervalgte repræsentanter fra afdelingsbestyrelserne. Styregruppen for social arv er den af de to styregrupper, som har flest medlemmer med i alt 16 medlemmer.

I styregruppen for tryghed deltager repræsentanter fra ældreområde, sundhedsområdet, socialområdet, Byg, Plan og Miljø og center for børn, unge og familier (SSP). De to beboervalgte repræsentanter, der deltager i styregruppen for social arv, deltager også i styregruppen for tryghed. Denne gruppe har 11 medlemmer.

Begge styregrupper består af afdelingsledere fra forskellige relevante afdelinger i Svendborg Kommune. Styregrupperne mødes som udgangspunkt fire gange årligt. Mødeplanlægning, mødeafvikling og sekretariatsbetjening varetages af projektchefen i den boligsociale helhedsplan i samarbejde med den by- og boligpolitiske udviklingskonsulent fra Svendborg Kommune.

Ud over de to styregrupper er der etableret et samarbejdsråd, som består af to beboervalgte repræsentanter fra hver afdelingsbestyrelse, som er omfattet af helhedsplanen. Samarbejdsrådet fungerer som en følgegruppe, der løbende følger med i helhedsplanens aktiviteter og projekter, hvortil de giver sparring og indstiller forskellige sager til styregrupperne. Det er projektchefen, der er sekretær for samarbejdsrådet. Projektchefen sparrer og samarbejder om

planlægningen af møderne med repræsentanterne i styregrupperne. Samarbejdsrådet mødes fire gange om året. I tillæg til møderne afholdes der en tema- eller visionsdag for alle medlemmerne i afdelingsbestyrelserne (Landsbyggefonden 2017:5).

Boligsociale bestyrelse

Den nuværende boligsociale bestyrelses formål er at sikre den strategiske styring og koordinering af de boligsociale indsatser på alle tre niveauer; det operative niveau, det taktiske niveau og det strategiske niveau. De har tilmed ansvaret for sikre koordineringen på tværs af boligorganisationer, boligafdelingerne og Svendborg Kommune (Svendborg Kommune, 2017). Den boligsociale bestyrelse i Svendborg har en længere historik end mange andre boligsociale bestyrelser. I 2014 tog den nuværende kommunaldirektør i Svendborg Kommune initiativ til at oprette en styregruppe, som skulle varetage koordineringen og ansvaret for de boligsociale indsatser i Svendborg. Før 2014 var kommunens engagement begrænset, og på ønske og opfordring fra kommunale medarbejdere om en bedre koordinering og en øget ledelsesmæssig opmærksomhed blev der etableret en styregruppe. Styregruppen bestod af afdelingsledere, repræsentanter fra organisationsbestyrelserne i SAB og Boligselskabet Sydfyn, by- og boligpolitisk konsulent og projektchefen for den boligsociale indsats. Da Landsbyggefonden udstedte et nyt regulativ om støtte til boligsociale indsatser i 2015, der indeholdt et krav om oprettelsen af boligsociale bestyrelser, skiftede styregruppen navn til den boligsociale bestyrelse i Svendborg. I praksis er denne bestyrelse en fortsættelse af den tidligere styregruppe, hvorfor flere af de involverede parter i de boligsociale indsatser i Svendborg har erfaring med at organisere sig i tre styringslag. I tillæg til navneændringen udtrådte kommunaldirektøren, da samarbejdet begyndte at vokse, og for at sikre at de kommunale direktører i højere grad fik indsigt i det boligsociale arbejde består den boligsociale bestyrelse i dag af ledelsesrepræsentanter fra boligorganisationer og Svendborg Kommune.

TABEL 2. Oversigt over stillingsbetegnelser på bestyrelsesmedlemmerne i Svendborg.

Boligorganisationer	Kommune
Direktør fra boligforeningen SAB	Direktør for Social, Sundhed og Beskæftigelsesområdet
Regionsdirektør fra Boligselskabet Sydfyn	Direktør for Børn og Unge
Chef for bæredygtige indsatser i Domea.dk	Afdelingschef for Direktionssekretariatet
Projektchef fra den boligsociale indsats i Svendborg	By- og boligpolitisk udviklingskonsulent

Kilde: Aktive Boligområder 2020b.

I den ændrede organisering er der yderligere et fagligt fora knyttet til den boligsociale bestyrelse: forretningsudvalget. Forretningsudvalgets rolle er at planlægge bestyrelsesmøderne forinden afholdelse. Forretningsudvalget mødes som udgangspunkt to gange årligt forud for bestyrelsesmøderne. Hvis der opstår behov for drøftelser, sparring og akutte sager, som kræver konkrete og hurtige løsninger, er der lagt op til, at forretningsudvalget kan mødes flere gange end de planlagte to årlige møder (Landsbyggefonden 2017). Forretningsudvalget består af kundechefen fra Boligselskabet Sydfyn, direktøren for Svendborg Andels-Boligforening samt by- og boligpolitisk udviklingskonsulent fra direktionssekretariatet i Svendborg Kommune (Aktive Boligområder, 2014; Landsbyggefonden, 2017).

Projektlederen for de boligsociale indsatser og den by- og boligpolitiske konsulent fra direktionssekretariatet deltager begge aktivt i bestyrelsesarbejdet. Både projektchefen og den by- og boligpolitiske konsulent holder formøder med kommunaldirektøren inden de boligsociale bestyrelsesmøder for at sikre intern koordinering i kommunen og i helhedsplanen. Herudover er styregruppemøderne planlagt med hensigten om at kunne nå at få input og orientering fra dem, inden der afholdes boligsociale bestyrelsesmøder. På den måde sikres det at viden fra

de andre styringslag medtages i møderne på bestyrelsesniveau. Projektlederen deltager i bestyrelsesmøderne, men er ikke officielt medlem af bestyrelsen. I 2013 fik projektlederen ansvaret for sekretariatsbetjeningen af bestyrelsens møder og referater. Efter stigende antal arbejdsopgaver og krav til projektlederrollen har chefen for bæredygtige indsatser i administrationsselskabet Domea.dk dog overtaget ansvaret for sekretariatsbetjening af bestyrelsen.

Kommende boligsociale indsatser finansieret af 2019-2026-midlerne

Den boligsociale indsats i Svendborg løber til udgangen af 2021. Svendborg har ansøgt om ny boligsocial indsats og har i løbet af 2020 fået en prækvalifikation, således at de kan udarbejde en ny boligsocial indsats. Projektlederen og de boligsociale medarbejdere, styregrupperne og den boligsociale bestyrelse er i gang med at konkretisere aktiviteterne i den strategiske samarbejdsaftale. Frem mod den næste fireårige periode var der et ønske om at inddrage styre-/følgegruppeniveauet. Derfor blev der inden prækvalifikationen nedsat en mindre gruppe på otte-ti stykker fra de eksisterende styregrupper, som havde til opgave at komme med input til udviklingen af den kommende helhedsplan. Organisatorisk har man planer om, at der skal etableres én til styregruppe, så der i alt vil være tre styregrupper. I dag er der som beskrevet to styregrupper med hhv. 11 og 16 medlemmer. Der er et stigende ønske om fremadrettet at komme tættere på aktiviteterne i helhedsplanen og et ønske om at sikre, at styregruppemedlemmerne har mulighed for at få mere ansvar. Derfor vil etableringen af tre styregrupper kunne nedjustere antallet af medlemmerne i hver gruppe og derved give medlemmerne mere taletid og mulighed for at sikre en større nærhed til aktiviteterne i boligområderne. I Svendborg har de gode erfaringer med frikøbte medarbejdere, hvor de bl.a. har samarbejdet med familieafdelingen gennem nøddeknækkeren. I den tværgående analyse vil nøddeknækkerstillingen blive præsenteret nærmere. Arbejdet med udviklingen af den boligsociale indsats for 2022-2024 i Svendborg pågår, indtil den strategiske samarbejdsaftale mv. er godkendt af den boligsociale bestyrelse, boligorganisationerne, Svendborg Kommune og Landsbyggefonden i slutningen af 2021.

3.2 Roskilde

I Roskilde Kommune er der ca. 9200 almene boliger, som er geografisk spredt i kommunen (Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, 2019). Boligselskabet Sjælland (herefter BOSJ) har 75 boligafdelinger af meget varierende størrelse i kommunen. Siden 2012 har BOSJ og Roskilde Kommune samarbejdet om boligsociale indsatser. I perioden 2012-2016 var ti boligafdelinger omfattet af boligsociale indsatser. Herefter blev helhedsplanen udvidet så den i 2017-2020 dækker 14 boligafdelinger (Roskilde Kommune, 2018:1).

I 2017 blev to af BOSJ afdelinger, Æblehaven og Rønnebærparken, en del af regeringens liste over udsatte boligområder (Handleplan, 2019:6). Men allerede i december 2019 blev de to boligafdelinger taget af listen, fordi andelen af beboere i alderen 18-64 år, som er uden beskæftigelse eller tilknytning til arbejdsmarkedet, var faldet til under 40 procent (Roskilde Kommune, 2020a:1).

TABEL 3. Oversigt over de almene boligafdelinger, der er omfattet af de boligsociale indsatser i perioden 2017-2020.

De 14 boligafdelinger, som er omfattet af boligsociale indsatser.
Boligselskabet Sjælland (BOSJ)
• Æblehaven/Rønnebærparken • Hedeboparken inkl. ungdomsboliger • Ringparken/Vognmandsmarken/Bakkegården • Bjergbakken (Rørmosen) • Knolden • Filosofparken • Trekantsområdet • Frederiksberg Huse • Gyvelparken • Fælledgårdene • Korsgårdene • Kristianslund • Parkvænget

Kilde: Roskilde Kommune 2019.

3.2.1 Organiseringen af de boligsociale indsatser i Roskilde

I den oprindelig helhedsplan for 2017-2020 blev de boligsociale indsatser i Roskilde organiseret med afsæt i de fire indsatsområder: tryghed og trivsel, uddannelse og beskæftigelse, kriminalpræventive indsatser samt forebyggelse og forældreansvar. Til en midtvejsevaluering i 2019 besluttede de boligsociale parter i kommune og boligorganisation at ændre organiseringen fra at være temabaseret omkring de fire indsatsområder til i stedet at være målgruppeorienteret; centreret om tre forskellige målgrupper: børn og unge, småbørn og familier samt psykisk syge og sårbare (se figur 5). Dette skyldtes at de oplevede, at temastrukturen omkring de fire indsatser blev for ufleksible, og at der var behov for at tænke i målgrupper i stedet for temabaseret. I praksis er organiseringen af indsatserne primært baseret på arbejdsgrupper for konkrete aktiviteter.



FIGUR 5. Kort over ny organisering i Roskilde. Kilde: Boligselskabet Sjælland 2019:5.

Sekretariatet

I Roskilde er sekretariatets rolle at sikre at de boligsociale indsatser bliver implementeret, herunder koordinere og planlægge arbejdet med de boligsociale aktiviteter og delaftaler. Den boligsociale indsats i Roskilde er et samarbejde mellem BOSJ og Roskilde Kommune. Det boligsociale team i Roskilde har deres lokale sekretariat i Æblehaven. Medarbejderstaben består af én projektleder, fire boligsociale medarbejdere, økonomirådgiver, sociale viceværter, caféledere og studentermedhjælpere. Det boligsociale team mødes ugentligt til teammøder, hvor de orienterer hinanden om de aktiviteter, som de hver især har ansvaret for.

Arbejdsgrupper

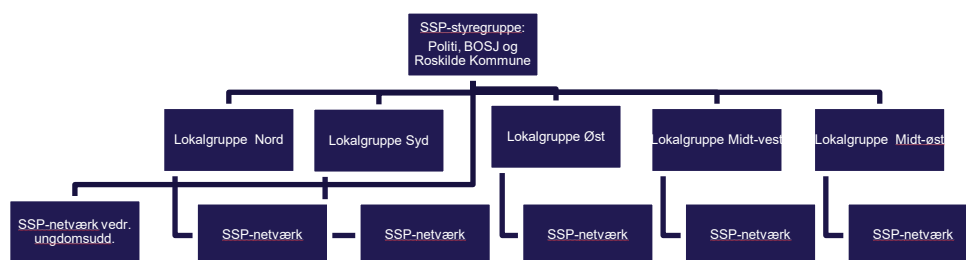
Arbejdsgrupperne i Roskilde har til opgave at være den primære 'arbejdende gruppe', som planlægger, koordinerer og gennemfører de forskellige aktiviteter, som de har ansvaret for. I 2017-2020 er der forskellige typer af samarbejder under indsatsområderne. Der er arbejdsgrupper, uformelle arbejdsgrupper, uformelt samarbejde og ad hoc arbejdsgrupper. I 2019, da de boligsociale parter omstrukturerede deres organisering, blev dette styringsniveau til dels ændret.

Den ændrede organisering er som beskrevet opdelt i tre overordnede målgrupper. Under de tre målgrupper er der to underspor (jf. figur 5). Det ene underspor går igen i alle målgrupperne og består af en løbende orientering af chef-/ledelsesniveau om de forskellige aktiviteter. Dette niveau minder om styre-/følgegruppeniveauet, men er ikke nedsat som reelle grupper. Det andet underspor består af arbejdsgrupper.

Arbejdsgrupperne har forskellige former i forhold til antal deltagere, mødeform og -frekvens, deltagere mv. og tilpasses løbende efter aktivitetens udvikling. Et eksempel på en af arbejdsgrupperne er den kriminalpræventive gruppe for Rønnebærparken og Æblehaven. Arbejdsgruppen har ca. 11 medlemmer. Medlemmerne af gruppen er både frontlinjemedarbejdere i form af pædagoger, lærer, socialt opsøgende medarbejdere og socialpsykiatrien, men også repræsentanter fra ledelsesniveauet i de forskellige lokale institutioner, som fritidsklubberne og dagsinstitutionerne. Der er også en politibetjent med i arbejdsgruppen. Arbejdsgruppen mødes én gang om måneden. Det er en boligsocial medarbejder og en SSP-konsulent fra Roskilde Kommune, som planlægger og koordinerer møderne. Efter behov bliver privatskolerne orienteret om drøftelserne i den kriminalpræventive gruppe. For andre aktiviteter kaldes grupperne for ad hoc arbejdsgrupper. Et sådan gruppe findes eksempelvis for aktiviteten naturoplevelsesklubben. Det er oprindeligt et projekt, der udspringer fra organisationen Red barnet. Som en informant udtaler 'projektet kører lidt af sig selv' forstået således, at det ikke kræver særligt meget koordinering. Det er en boligsocial medarbejder og en koordinator fra Red Barnet, som har ansvaret for aktiviteten, og de drøfter løbende aktiviteten efter behov. Kendetegnende for en del af ad hoc grupperne er, at de oprindeligt var arbejdsgrupper, som over år har ændret form til at være mere dialogbaseret efter behov frem for faste møder og fast struktur.

Ud over de boligsociale medarbejders deltagelse i forskellige arbejdsgrupper, er en del medarbejderne integreret i SSP-indsatsen, som er forankret i Roskilde Kommune. SSP-samarbejdet er en kommunal kerneopgave, men de boligsociale medarbejdere bidrager i de forskellige SSP-samarbejder i form af medarbejdertimer. De boligsociale medarbejders deltagelse i SSP-samarbejder muliggør deling af netværk, hvilket kan være brugbart i arbejdet med unge. Derudover er forankringen af helhedsplanens aktiviteter og indsatser, allerede tænkt ind i det eksisterende arbejde med SSP. SSP omtales af de interviewede aktører som en central del af samarbejdet mellem kommune og helhedsplan, hvorfor organiseringen herfor er relevant at beskrive nærmere.

I Roskilde Kommune er SSP-arbejdet organiseret i tre forskellige niveauer med en overordnet SSP-styregruppe med ledelsesrepræsentanter fra skolerne, klubberne, børne- og ungeforvaltningen, politiet og Boligselskabet Sjælland (jf. figur 6). Hertil er der fem SSP-lokalgrupper under den overordnede styregruppe, som består af skoleledere, ungeleder fra klubområdet, repræsentant fra Midt- og Vestsjællands Politi, ledere fra børn og ungeområdet i kommunen, ungdomsskoleledelsen, repræsentant fra den boligsociale helhedsplan og en SSP-konsulent. De to repræsentanter fra den boligsociale helhedsplan deltager i lokalgrupperne for hhv. Midt-Øst og Midt-Vest. De fem SSP-netværksgrupper består af medarbejdere, som også sidder i SSP-lokalgruppen for området. Det er lokalgrupperne, der har ansvaret for at nedsætte de forskellige SSP-netværk. Ud over medarbejdere fra lokalgrupperne deltager andre relevante parter fx medarbejdere fra sundhedsområdet i SSP-netværkene. Der er oprettet et separat SSP-netværk for alle ungdomsuddannelserne (Roskilde Kommune, 2020b).



FIGUR 6. Oversigt over organiseringen af SSP-samarbejdet i Roskilde. Kilde: Roskilde Kommune 2020b.

Den boligsociale bestyrelse

Den boligsociale bestyrelse i Roskilde har til opgave at sikre fremdrift og koordinering af de boligsociale indsatser; herunder de forskellige aktiviteter og projekter. Det er tilmed bestyrelsens ansvar at sikre sammenhæng og prioritering på tværs af både kommune og boligorganisation (Boligselskabet Sjælland, 2017). Da Roskilde fik sin første boligsociale helhedsplan i 2012 etablerede BOSJ og Roskilde Kommune et Boligsocialt Udvalg (BSU). Det Boligsociale Udvalg bestod af ledelsesrepræsentanter fra henholdsvis boligorganisation og kommune (Boligselskabet Sjælland, 2012:20). I 2017, hvor Roskilde fik bevilliget en ny periode med boligsociale indsatser, overgik Boligsocialt Udvalg til at blive en boligsocial bestyrelse, hvilket betød af ændringen primært var i form af en navneændring, ligesom i Svendborg. Derfor har BOSJ og kommunen erfaring med at samarbejde i denne organisationsstruktur.

TABEL 4. Oversigt over stillingsbetegnelser på bestyrelsesmedlemmerne i Roskilde.

Boligorganisation	Kommune
Direktør fra Boligselskabet Sjælland	Direktør for Skole og Børn
Udviklingschef fra Boligselskabet Sjælland	Direktør for Social, Job og Sundhed
Projektleder fra Boligselskabet Sjælland	Afdelingschef for Job
	Afdelingschef for Børn, Unge og PPR
	Konsulent i Skole og Børnesekretariatet

Kilde: Roskilde Kommune 2020c.

Samarbejdet mellem BOSJ og kommunen går længere tilbage end ved oprettelsen af Boligsocialt Udvalg. I Roskilde er BOSJ langt den største almen boligorganisation, og den har i mange år været den eneste.

Den boligsociale bestyrelse mødes tre gange om året. Sekretariatsbetjeningen til bestyrelsen varetages af en konsulent fra Børne- og Ungesekretariatet i kommunen i samarbejde med projektlederen fra den boligsociale indsats. Ud over sekretariatsrollen er konsulenten fra Børne- og Ungesekretariatet primært ansat til at løse andre arbejdsopgaver i relation til børne- og ungeområdet. Dermed dækker konsulentens arbejdsopgaver meget andet end det boligsociale. Projektlederen af den boligsociale indsats og udviklingschefen fra BOSJ er ikke medlemmer af bestyrelsen, men deltager som observatører.

Kommende boligsociale indsatser finansieret af 2019-2026-midlerne

I Roskilde vil den boligsociale bestyrelse under den nye boligsociale indsats blive markant mindre i antal medlemmer. Der er lagt op til, at bestyrelsen skal bestå af seks medlemmer. Medlemmerne fra Roskilde Kommune vil være direktør for Social, Job og Sundhed og Socialchef. Medlemmerne fra BOSJ vil være direktøren og udviklingschefen. Projektlederen fra den boligsociale helhedsplan vil deltage som observatør til bestyrelsesmøderne og en konsulent fra Roskilde Kommune, vil fungere som sekretær (Landsbyggefonden 2021). Som det tidligere er beskrevet har man ikke under indsatserne finansieret af 2015-18-midlerne haft styregrupper i Roskilde, men ifølge prækvalifikationsarbejdet fremgår det, at den kommende helhedsplan vil iværksætte styregrupper. Der vil blive etableret tre styregrupper med udgangspunkt i målgrupper. De tre styregrupper kommer til at være; 1) Børne-, unge- og forældreindsats, 2) Fremskudt beskæftigelse og 3) Jobplaneten, som fokuserer på fritidsjobindsatsen. Under styregruppen for børne-, unge- og forældreindsatsen vil der være syv arbejdsgrupper, som er tæt knyttet til de forskellige projekter og aktiviteter i boligområderne. Størstedelen af arbejdsgrupperne er også en del af helhedsplanen for 2018-2021. Under hver af styregrupperne for fremskudt beskæftigelse og jobplaneten vil der være én arbejdsgruppe. Styregrupperne vil bestå af forskellige relevante kommunale chefer og/eller (projekt)ledere, repræsentanter fra foreningslivet og eksterne aktører som fx DIF (Danmarks Idrætsforbund), fonsrådgiver fra den A.P. Møllerske Støttefond, repræsentant fra VIVE (Viden til Velfærd), udviklingschef fra BOSJ og boligsociale medarbejdere fra helhedsplanen (Boligselskabet 2021). Opdraget til styregrupperne er, at de skal fungerer som grupper, hvor der er mulighed for at sparre og sikre den rette fremdrift i indsatserne og aktiviteterne, der ligger under hver af styregruppernes ansvarsområde. Der er lagt op til at styregruppen for børne-, unge- og forældreindsatsen og fremskudt beskæftigelse skal mødes to gange årligt, men styregruppen for jobplaneten skal mødes fire gange årligt. Der er ikke beboerrepræsentanter med i styregrupperne. Beboerne vil løbende blive orienteret og inddraget af projektlederen. En stor forskel fra indeværende evaluering af de boligsociale indsatser under 2015-2018 midlerne bliver, at de i Roskilde i kommende bevillingsperiode under 2019-2026-midlerne vil iværksætte styregrupper som led imellem det praktiske og det strategiske niveau.

3.3 Kgs. Enghave & Sjøelør

I Københavns Kommune er der ca. 60.000 almene boliger, som er fordelt mellem 25 forskellige boligorganisationer (Københavns Kommune, 2020). 12 boligområder er omfattet af boligsociale indsatser (Boligsocialt-kort 2020). Én af de 12 boligsociale indsatser er Kgs. Enghave & Sjøelør. Boligområdet har i alt 3200 almene lejligheder med ca. 7000 beboere, som er fordelt mellem fire forskellige boligorganisationer (CFBU, 2020). Kgs. Enghave & Sjøelør har været omfattet af flere boligsociale indsatser. Tilbage i 2013-2016 havde Kgs. Enghave & Sjøelør hver deres helhedsplan, og omfattede derved mindre geografiske områder med færre boligafdelinger (KAB, 2012a; KAB, 2012b). I 2017-2020 blev det besluttet at slå de to helhedsplaner sammen, og de boligsociale indsatser kaldes for *Fællesskaberne*. Fællesskaberne udgør

den største boligsociale indsats i København med et samarbejde mellem fire forskellige boligorganisationer og 21 forskellige afdelingsbestyrelser (Landsbyggefonden, 2017: 6). I 2010 kom Sjælør Boulevard på regeringens ghettoliste, men forlod den igen i 2014 (Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, 2010 & 2015).

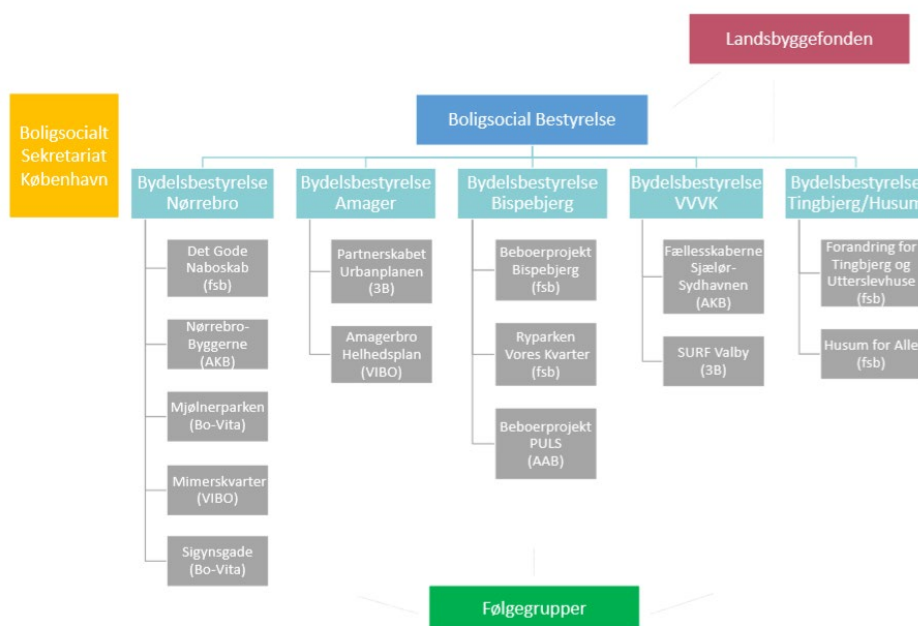
TABEL 5. Oversigt over de almene boligafdelinger, der er omfattet af de boligsociale indsatser i perioden 2017-2020.

De 24 boligafdelinger omfattet af boligsociale indsatser i Kgs. Enghave og Sjælør:	
Boligselskabet AKB, København (v/KAB)	
• 15 afdelinger i Kgs. Enghave • 1 afdeling på Sjælør Boulevard	
Boligforeningen 3B	
• 6 afdelinger i Kgs. Enghave	
Boligforeningen AAB	
• 1 Afdeling på Sjælør Boulevard	
Boligforeningen VIBO	
• 1 afdeling på Sjælør Boulevard	

Kilde: Landsbyggefonden 2017.

3.3.1 Organisering af de boligsociale indsatser i Kgs. Enghave & Sjælør

Siden indførelsen af den boligsociale bestyrelse har de boligsociale indsatser i Københavns formelt været organiseret i tre styringsniveauer. Det øverste niveau er et strategisk niveau med to forskellige fora i form af én boligsocial bestyrelse og fem bydelsbestyrelser (se figur 7). Der er lagt op til, at helhedsplanerne i København organiserer følgegrupper i de forskellige boligområder, men det er ikke blevet etableret i Kgs. Enghave & Sjælør. Det nederste styringsniveau er det operationelle niveau, og det arbejde er forankret i sekretariatene i helhedsplanen.



FIGUR 7. Organiseringen af de boligsociale indsatser i København 2020. Kilde: Fsb boligorganisation 2020a.

Sekretariatet

Sekretariatet i Kgs. Enghave & Sjøløv har til opgave at iværksætte, planlægge og sikre implementeringen af de forskellige aktiviteter og indsatser i boligområdet. Deres rolle er derfor at være tæt på beboerne, samarbejdspartnere og andre, som er del af de forskellige aktiviteter. De boligsociale indsatser i Kgs. Enghave & Sjøløv er et samarbejde mellem de fire boligorganisationer i boligområderne og Københavns Kommune. Det boligsociale team består foruden projektleder af projektmedarbejdere, boligsociale viceværter, familiemedarbejder og ungevejleder. Det boligsociale team mødes ofte for at orientere og drøfte projekter med hinanden.

ERFA-udvalg og følgegrupper

I 2017 blev der etableret et ERFA-udvalg. ERFA-udvalget har til opgave at drøfte erfaringer og udfordringer i de forskellige boligafdelinger med henblik på at kunne sikre gode aktiviteter i og på tværs af boligafdelinger. Hertil har udvalget haft til formål at dele erfaringer mellem driften og de forskellige ejendomskontorer i boligområderne. I ERFA-udvalget deltager projektlederen for de boligsociale indsatser, boligsociale konsulenter (én fra hver af de fire boligselskaber) og fem ejendomsledere. Da AKB både har boliger i Kgs. Enghave & Sjøløv, deltager der en ejendomsleder fra hver af disse områder, hvorfor antallet ikke passer med antallet af boligselskaber, som er en del af de boligsociale indsatser. Det er projektlederen, der er sekretær i ERFA-udvalget og står derfor for indkaldelse og dagsorden til møderne (Landsbyggefonden, 2017). Projektlederen afholder ERFA-møderne lige før bydelsbestyrelsesmødet for at give mulighed for at orientere og videreformidle ERFA-udvalgets drøftelser til bydelsbestyrelsen. I tillæg til dette afholdes, der hvert år et seminar, hvor beboerne fra boligområdet inviteres til dialog. Her bliver de orienteret om de forskellige aktiviteter i helhedsplanen og har i samme forbindelse god mulighed for at få indflydelse på udviklingen af aktiviteter (Landsbyggefonden, 2017).

I Kgs. Enghave & Sjøløv var der på tidspunktet for casestudiernes gennemførelse hverken styre- eller følgegrupper. I begyndelsen af helhedsplanens projektperiode fra 2017-2020 havde de tre følgegrupper; én i Kgs. Enghave (AKB), én i Kgs. Enghave (3B) og én på Sjøløv Boulevard. I Kgs. Enghave var der allerede et eksisterende koordinationsforum, og det udgjorde derfor følgegruppen. Koordinationsforummet blev oprettet, da områdefornyelsen kom til Sydhavnen (Landsbyggefonden, 2017). Følgegrupperne skulle favne et stort geografisk område, hvilket blev en stor udfordring for beboerne fra de forskellige boligområder. Derfor ophørte følgegrupperne, og i stedet besøgte projektlederen de forskellige boligafdelinger for at orientere dem om aktiviteter, samt drøfte deres udfordringer og behov.

I 2013-2016 havde man i Sjøløv nedsat en overordnet lokal styregruppe. Den lokale styregruppe bestod af afdelingsbestyrelsesmedlemmer fra de tre boligorganisationer i Sjøløv samt lokal administration fra AAB. Hertil deltog boligsociale medarbejdere fra boligorganisationer, ejendomslederen fra AKB/KAB og den daværende projektleder af helhedsplanen (KAB, 2012a). For den daværende organisering i Kgs. Enghave var intentionen om en lokal styregruppe den samme. Det var dog ikke muligt at nedsætte en lokal styregruppe, da medlemmerne ikke var repræsentative for boligområdet, og der var et manglende ejerskab og engagement. I stedet besøgte boligsociale medarbejdere afdelingsbestyrelserne et par gange om året (KAB 2012b).

Bydelsbestyrelser

Bydelsbestyrelsens berettigelse og formål er at sikre den strategiske og overordnede styring af de boligsociale indsatser, der er en del af den pågældende bydel. De har til opgave at sørge for at samarbejdsaftalen og delaftalerne gennemføres. Medlemmerne i bydelsbestyrelserne

repræsentere den organisation de kommer fra, og har derfor mandat til at træffe beslutninger ved bydelsbestyrelsesmøderne (Boligsocialt Sekretariat København, 2020a).

I København er det strategiske niveau organiseret i to forskellige fora: bydelsbestyrelser og en boligsocial bestyrelse. Denne struktur fremkom med indførsel af indsatserne, der støttes af 15-2018-midlerne, på baggrund af boligforliget fra 2014.

I København er der nedsat bydelsbestyrelser for hver af de bydele, hvor der er boligsociale indsatser. Det er bydelsbestyrelsen VVVK, som varetager styringen og prioriteringen af helhedsplanerne for Kgs. Enghave & Sjøelør Boulevard samt Vigerslevsamarbejdet (Folehaven). Bydelsbestyrelsen har mandat til at justere indholdsmæssige og økonomiske tiltag i den bydel, som de er ansvarlige for. I bydelsbestyrelserne sidder der både repræsentanter fra chefniveauet i boligforeningerne og fra Københavns Kommune. Bydelsbestyrelserne mødes ca. tre gange om året hvortil varigheden af møderne vil være bestemt ud fra antallet af helhedsplaner og antal sager. I bydelsbestyrelsen for Amager og VVK er mødet to timer langt (Boligsocialt Sekretariat, 2020a). Tidligere havde man fem bestyrelser; de er primo 2021 sammenlagt til tre bydelsbestyrelser.

TABEL 6. Oversigt over stillingsbetegnelser på medlemmerne af VVVK-bydelsbestyrelsen

Boligorganisationerne	Kommune
Kundechef fra KAB (AKB)	Områdechef fra Beskæftigelse- og Integrationsforvaltningen
Chef for boligsociale indsatser fra KAB (3B)	Områdechef fra Børne- og Ungdomsforvaltningen
Byggechef fra AAB	Chef for Sikker By i Økonomiforvaltningen
Boligsocial chef fra VIBO	En områdechef fra Socialforvaltningen BCU (Borgercenter Voksne)
Driftschef fra fa09 (boligorganisationsadministration)	En områdechef fra Socialforvaltningens BBU (Borgercenter Børn og Unge)
	Områdechef fra Kultur- og Fritidsforvaltningen
	Enhedschef fra Teknik- og Miljøforvaltningen

Kilde: Boligsocialt Sekretariat København (2020b). Tabellen er baseret på stillingsbetegnelser fra VVVK-bestyrelsen, da bydelsbestyrelsesniveauet var opdelt i fem bydelsbestyrelser (17.06.2020).

I 2012 blev der i samarbejde med syv af Københavns Kommunes forvaltninger og de fire boligorganisationer, der har almene boliger i Kgs. Enghave & Sjøelør, etableret et Boligsocialt Forum. Tilsvarende Boligsociale Forums blev etableret for de andre bydele, som er omfattet af boligsociale indsatser, og kan i struktur og indhold ses som forløbere for bydelsbestyrelserne. Formålet med det daværende Boligsocialt Forum var at sikre, at der var et forum, hvor samarbejdspartnere kunne mødes for at koordinere, forberede, gennemføre og sikre forankring i de boligafdelinger, der var omfattet af boligsociale indsatser (Københavns Kommune, 2012). Medlemmerne af Boligsocialt Forum var boligsociale medarbejdere og projektledere og inspektører fra boligorganisationerne i bydelene. Fra Københavns Kommune deltog ledere fra de lokale kommunale forvaltninger, medarbejdere, der har en ansvarsrolle i forbindelse med det boligsociale arbejde samt en repræsentant fra TMF, hvis opgave var at stå for faciliteringen og sekretariatsbetjeningen (Københavns Kommune, 2012).

Den boligsociale bestyrelse

Den boligsociale bestyrelse har som formål er at sikre strategisk styring og koordinering af de boligsociale indsatser i København. Bestyrelsens opgave er at sørge for kobling og samspil

mellem de boligsociale indsatser og kommunens indsatser. Bestyrelsens medlemmer er direktører fra kommunale forvaltninger, kontorchefer fra forvaltningerne og direktører fra boligorganisationerne. Bestyrelsen mødes ca. to gange om året (Landsbyggefonden, 2016).

Boligsocialt sekretariat i København

I 2016 blev der i København nedsat et boligsocialt sekretariat, hvis opgave er at varetage sekretariatsbetjeningen for den boligsociale bestyrelse og bydelsbestyrelserne, analysearbejde af den boligsociale udvikling samt koordinering på tværs af kommune, boligorganisationer og de mange boligsociale indsatser (Fsb boligorganisation, 2020). Sekretariatet er forankret i boligorganisationen fsb, men samarbejder med Teknik- og Miljøforvaltningen i forbindelse med betjeningen af den boligsociale bestyrelse og bydelsbestyrelserne. Det boligsociale sekretariat i København er etableret med støtte fra Landsbyggefonden og boligorganisationerne, hvis afdelinger er omfattet af boligsociale indsatser.

Kommende boligsociale indsatser under 2019-2026-midlerne

I december 2020 løb bevillingen til de boligsociale indsatser ud for helhedsplanens i Kgs. Enghave & Sjælør. Det samme gjorde den for helhedsplanen i Folehaven i Valby. Efter at parallelsamfunds aftalen er trådt i kraft, er rammen for bevillinger til boligsociale indsatser reduceret med 100 mio. kr., hvilket udfordrer muligheden for at fortsætte nuværende boligsociale indsatser. Som konsekvens heraf blev de to helhedsplaner slået sammen per 1. januar 2021 til én samlet helhedsplan for Sydhavnen og Valby, som hedder 'Mit Kvarter'.

I 2020 blev det besluttet, at den øverste boligsociale bestyrelse i København bliver en del af det allerede eksisterende samarbejdsforum i Københavns Kommune (Københavns Kommune 2019). Samarbejdsforum består af det administrative ledelsesniveau i Københavns Kommune, og forummet har haft ansvaret for de strategiske samarbejder mellem kommune og de almene boligorganisationer fx i forhold til drøftelser om parallelsamfunds aftalen. Ønsket var bl.a. at undgå unødigt mange fora, som havde nogenlunde samme agenda. Ud over Samarbejdsforummet i Københavns Kommune er der et tilsvarende Partnerskabsforum, hvis opgave er at samarbejde med den almene boligsektor. Partnerskabsforummet er på politisk niveau, og består af de syv borgmestre og op til syv repræsentanter fra den almene boligsektor, som BL's 1. kreds udpeger (Københavns Kommune, 2014).

Den 1. september 2020 ændrede man også organiseringen af bydelsbestyrelsesniveauet fra at have fem bydelsbestyrelser (jf. figur 7) til i dag at have tre bydelsbestyrelser. De tre bydelsbestyrelser er; Nørrebro-Bispebjerg, Amager-VVVK (Valby, Vigerslev, Vesterbro og Kgs. Enghave) og Tingbjerg-Husum (Fsb boligorganisation, 2020b). Tankerne bag ændringen var bl.a. at man ønskede at øge antallet af møder for at give bydelsbestyrelsesmedlemmer en tættere føling med helhedsplanerne og derved kunne sikre en effektiv styring af boligområderne (Københavns Kommune, 2019).

Som det fremgår i indeværende casebeskrivelse af Kgs. Enghave & Sjælør, har der ikke været iværksat styregrupper til at varetage koblingen mellem sekretariatet og bydelsbestyrelsen. I den nye helhedsplan 'Mit Kvarter' er der nedsat én styregruppe, hvis ansvar er at drøfte udviklingen af helhedsplanen. I styregruppen sidder der repræsentanter fra afdelingsbestyrelserne, ejendomsdriften og andre relevante eksterne. Det var et ønske fra afdelingsbestyrelserne, at der blev oprettet et forum, hvor de kunne deltage aktivt i udviklingen af boligområderne. Under den tidligere helhedsplan i Kgs. Enghave & Sjælør tog projektlederen på besøg i de forskellige afdelingsbestyrelser for at orientere og drøfte udviklingen af de boligsociale indsatser. Disse besøg fastholdes under den nye helhedsplan. Ud over én styregruppe har de valgt at etablere følgegrupper i nogle af de afdelinger, hvor de oplever særlige udfordringer.

I Kgs. Enghave & Sjøløv er der oprettet en følgegruppe, som skal arbejde med at forbedre oplevelsen af tryghed.

Under de boligsociale indsatser 2017-2020, havde helhedsplanen for Kgs. Enghave & Sjøløv begrænsede erfaringer med at frikøbe kommunale medarbejdere eller at have eksternt finansierede medarbejdere. Med den nye helhedsplan 'Mit Kvarter' fulgte der en markant mindre finansiering fra Landsbyggefonden, hvilket betød, at der var økonomi til at ansætte tre-fire stillinger inkl. projektleder. Derfor har man oprettet partnerskabsstillinger med Børne- og Ungdomsforvaltningens klubber (BUF), Borgercenter Børn og unge (BBU), tryghedspartnerskabet i Folehaven,) og afdelingsbestyrelser. Pga. partnerskabsstillingerne tæller medarbejderstaben nu 15 boligsociale medarbejdere. Projektlederen har personaleansvar for alle medarbejderne, hvilket er i modsætning til i Svendborg, hvor de frikøbte medarbejdere fortsat har deres daglige forankring i fx den kommunale forvaltning. Ud over partnerskabsstillinger er de begyndt at arbejde med partnerskabsaftaler, som betyder, at nogle af de almene boligafdelinger, som er en del af helhedsplanens boligområder, men som ikke er omfattet af boligsociale indsatser, kan købe sig til en aftale. Som en informant udtrykker det 'vi har nogen hyldevarer, og dem kan man købe'. Med dette henvises der til, at der findes en række tilbud, man som boligafdeling kan købe sig til. Fx har Frederiksholm-karrerne i Sydhavnen købt sig til en aftale om at få en boligsocial vicevært tilknyttet boligafdelingerne. På denne måde kan også afdelinger, der ikke er dækket af en boligsocial indsats, og som ikke har brug for en større indsats, købe sig til afprøvede aktiviteter eller tilbud efter behov.

I den nye helhedsplan 'Mit Kvarter' har de bibeholdt sekretariatene. Dvs. der er ét på Sjøløv Boulevard i AKB's boligafdeling og ét i Folehaven i Valby. De har valgt at organisere sig således, at der er én repræsentant for hver delaftale i hver af de to sekretariater. De to repræsentanter mødes til sekretariatsmøder hver anden uge og bibeholder stadig den geografiske nærhed til boligområderne.

BETYDNINGEN AF ENTYDIG LEDELSE FOR STRATEGISK STYRING AF DE BOLIGSOCIALE INDSATSER

4 BETYDNINGEN AF ENTYDIG LEDELSE FOR STRATEGISK STYRING AF DE BOLIGSOCIALE INDSATSER

De boligsociale indsatser har som mål at bidrage til løsningen af problemer i de udsatte boligområder. Disse problemer kan teoretisk benævnes 'wicked problems', som beskrevet i kapitel 2. De færreste af disse problemer har en klar definition med en tilhørende klar løsningsmodel. De er 'wicked' og ikke "tame", fordi de ikke kan beskrives udtømmende, da der ikke er en endegyldigt rigtig eller falsk politik over for dem, og der ikke findes én løsning på dem (Rittel & Webber, 1973). Sådanne samfundsmæssige udfordringer, der er vanskelige at definere og ofte uforudsigelig, giver nemt anledning til konflikt eller i al fald uenighed om, hvad der skal gøres, og om, at det der bliver gjort, virker som forventet (Head & Alford, 2015). 'Wicked problems' går ofte på tværs af mange problemkomplekser, institutionelle aktører og forskellige interesser. Det kræver et tværgående strategisk samarbejde for at sikre koordinering horisontalt på tværs af organisationer på et strategisk niveau. Det er et sådant samarbejde, entydig ledelse søger at skabe igennem de boligsociale bestyrelser. I hvilken grad det er lykkedes, og om det har de ønskede konsekvenser, belyses i dette kapitel. Samtidig er det afgørende, at der sker en vertikal koordinering mellem praktiske og strategiske niveauer. Wagenaar skelner mellem det politiske og det praktiske niveau, mellem beslutningstagere (såsom den boligsociale bestyrelse) og "street level experts" (såsom boligsociale projektledere og -medarbejdere), som ofte vil have en anden, mere kompleks forståelse af problemernes karakter end den forståelse, der hersker på beslutningsniveau. I mange tilfælde har beslutningstagere heller ikke adgang til den viden, der eksisterer på det praktiske niveau, og de har dermed ikke samme grundlag for deres vurderinger (Wagenaar, 2007). I kapitel 5 ser vi derfor nærmere på betydningen af entydig ledelse for projektledelsen og det operationelle niveau, hvorefter den vertikale koordinering belyses i kapitel 6 om styringsstrengen i den ændrede organisationsstruktur og koblingen til øvrige indsatser og aktører i kapitel 7.

Sammenlignet med kommuner og de fleste boligorganisationer er boligsociale indsatser relativt set små projekter i forhold til organisation og økonomi. Mens en helhedsplan sjældent har mere end 10-20 medarbejdere, har boligorganisationer og kommuner hundredvis eller tusindvis af ansatte. En løbende udfordring for helhedsplanerne har tidligere været at få tilstrækkelig opmærksomhed og engagement fra både kommunale politikere og forvaltning og fra boligorganisationernes driftsorganisation. Samtidig har relevante kommunale medarbejdere og ledere ofte haft begrænset kendskab til helhedsplanernes eksistens, aktiviteter og organisation. Det gælder i relation til den daglige drift og i forhold til langsigtede by- og boligpolitiske strategiske beslutninger. Ifølge Landsbyggefondens rammer for de boligsociale indsatser støttet af 2015-2018-midlerne er det et fokusområde at fremme koordinering på tværs af boligorganisationer, boligafdelinger og kommune gennem oprettelse af en projektorganisation med en boligsocial bestyrelse:

"Organisatorisk er der fokus på entydig ledelse i helhedsplanerne for at sikre, at de involverede parter forpligter sig gensidigt og arbejder mod de samme mål. Konkret betyder det, at der i forbindelse med en bevilling skal oprettes en projektorganisation med en bestyrelse, der har ansvar for gennemførelse af helhedsplanen. Dette for, at en entydig og kompetent ledelse kan sikre koordinering af den lokale indsats og prioritere på tværs af alle niveauer og organi-

sationer, herunder boligorganisationer, boligafdelinger og kommune. Bestyrelsen skal ligeledes sikre fremdrift og effektivitet i helhedsplanerne inden for de prioriterede indsatsområder. Ved indførelsen af bestyrelser øger Landsbyggefonden de ansvarlige parter mulighed for at foretage justeringer af indsatsen i takt med at arbejdet udvikler sig lokalt, hvilket både skal sikre øget effektivitet og fleksibilitet i indsatsen” (Landsbyggefonden, 2017b).

De boligsociale bestyrelser er således tiltænkt en central rolle i at sikre gensidig forpligtigelse, koordinering og prioritering på tværs af organisationer og niveauer samt fremdrift og effektivitet i helhedsplanerne. Formålet med indførelsen af entydig ledelse var at styrke den ledelsesmæssige opbakning, da der tidligere – i varierende grad for forskellige helhedsplaner – har været uklarhed om både boligorganisationers og kommunale forvaltningers opbakning til helhedsplanerne (Skovgaard Nielsen et al., 2018). Udfordringen blev især oplevet på operationelt niveau, hvor uklarhed om ledelsesmæssig opbakning kunne resultere i tvivl om prioritering af opgaver og valg af opgaveløsninger, hvilket igen kunne skabe vanskeligheder for samarbejde, aftaler om ansvarsfordeling mv. mellem helhedsplan, boligorganisationer og kommune.

De boligsociale bestyrelser udgør et strategisk niveau over det mere taktiske styre-/følgegruppeniveau, hvorunder igen er det operationelle projektniveau, hvor de boligsociale aktiviteter finder sted. Landsbyggefonden ønsker med bestyrelserne en styrkelse af en strategisk opmærksomhed og bedre inter-organisatorisk koordinering med udgangspunkt i et samarbejde på højeste niveau mellem boligorganisationer og kommuner.

Formålet med dette kapitel er at belyse betydningen af entydig ledelse for strategisk styring, fremdrift og prioritering i de boligsociale indsatser. Det centrale element i entydig ledelse, der skal sikre den strategiske styring, er bestyrelserne, og det er derfor disse, der er i fokus i dette kapitel. Det vil blive belyst i kapitlet gennem et fokus på at besvare følgende seks spørgsmål:

- Hvordan er bestyrelserne sammensat?
- Hvordan samarbejdes der i bestyrelsen?
- Hvordan opleves samarbejdet i bestyrelsen?
- Hvordan opleves den ændrede organisationsstruktur?
- Hvordan fungerer datadreven monitorering som styringsværktøj?
- I hvilken grad øger entydig ledelse det bystrategiske samarbejde?

Hovedresultater

- Langt størstedelen af medlemmerne i de boligsociale bestyrelser er direktører og forretningsførere fra boligorganisationerne, og fra kommunerne er det direktører eller forvaltningschefer. Den ledelsesmæssige kompetence er således høj. De fleste har samtidig flere års erfaring med det boligsociale arbejde. Involveringen af de øverste ledelseslag fra både boligorganisationer og kommuner indebærer, at der ikke er tvivl om begge parter forpligtende engagement i helhedsplanarbejdet. Det sender et vigtigt signal internt i organisationerne og udadtil til eksterne aktører, såsom erhvervsliv og frivillige foreninger. Casesstudierne viser, at et tydeligt signal oppefra gør, at medarbejderne kan regne med topledelsens opbakning, og at det er legitimt at arbejde med opgaver i tilknytning til helhedsplaner, om end bestyrelsen ikke nødvendigvis har et detaljeret blik for, hvilke behov den daglige drift har.
- Bestyrelsernes primære samarbejde finder sted på bestyrelsesmøderne, som dog i stigende grad suppleres med korrespondance imellem møderne. Bestyrelsesmedlemmerne fremhæver det som en positiv implikation af arbejdet, at de får bedre gensidigt kendskab til hinandens organisationer og viden om ressourcer og muligheder. Det gælder også ind-

byrdes mellem de kommunale forvaltninger. Bestyrelsesmedlemmerne finder, at de vigtigste emner er implementering af de boligsociale indsatser, strategi, og sammenhæng mellem boligsociale indsatser og kommunal kernerdrift. Bestyrelsesmedlemmerne er i ganske høj grad enige om, hvad de primære problemer i boligområderne er, hvordan de skal løses, samt især hvilke overordnede og konkrete mål, der er for indsatserne. Denne enighed er afgørende for at kunne løse de 'wicked problems' der er i de udsatte boligområder. Som kapitel 6 vil vise, er enigheden mellem strategisk og praktisk niveau mere udfordret.

- Bestyrelsesmedlemmerne oplever generelt samarbejdet i bestyrelserne som godt. Det samvarierer med en positiv vurdering af den ny organisationsstrukturens implikation med klar rolle- og ansvarsfordeling og mere viden i bestyrelserne om de udsatte boligområders problemer. Bestyrelsesmedlemmerne oplever, at de lykkes bedst med opgaverne omkring monitorering af fremdrift og sikring af implementering af indsatserne. Evnen til at integrere helhedsplanen i en bystrategisk indsats og især evnen til at udvikle nye tiltag i boligområderne vurderes mindre positivt. Mens tilfredsheden er stor med bestyrelsernes løsning af de driftsmæssige og monitorerende opgaver, så synes der fortsat at være forbedringsmuligheder med hensyn til bestyrelsernes udviklingsorienterede og strategiske opgaver.
- Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer oplever, at den nye organisering har medført mere fokus på den boligsociale helhedsplan blandt forskellige relevante aktører. Begge parter er samtidig positive over for den ændrede strukturs betydning for at øge fokuset på boligområdet og dets beboere samt den ledelsesmæssige opmærksomhed på styring af helhedsplanen. Dog er projektlederne væsentligt mindre positive i 2020 end i 2018. Noget tilsvarende gør sig gældende på en række specifikke områder som koordinering, konfliktafklaring, og gennemsigtighed i beslutninger, hvor projektledernes oplevelse både er mindre positiv end bestyrelsens og udvikler sig negativt fra 2018 til 2020. Det kan bl.a. skyldes mindre indsigt i bestyrelsens arbejde, sammenlignet med tidligere. Projektlederne er centrale aktører, og deres opbakning til organisationsstrukturen er afgørende. Der er behov for fokus på dette fremadrettet.
- Datadreven monitorering som styringsinstrument vurderes positivt på både bestyrelsernes strategiske og projektledernes praktiske niveau. For begge grupper vedkommende betydeligt mere positivt i 2020 end i 2018, i takt med at kendskabet til det nye værktøj er vokset gennem brug. Af kvalitative data fremgik det, at selv om konceptet er godt, så kan der løbende opstå tvivl om, hvorvidt det er de mest relevante indikatorer, der benyttes, lige som en del outputmål vurderes som forhold, som helhedsplanernes indsatser reelt er uden indflydelse på. Der er behov for kontinuerligt at vurdere og udvikle indikatorers egnethed og relevans.
- Mens tilsyn med implementering og løbende monitorering i de første år fyldte meget i de boligsociale bestyrelser arbejde, er der de senere år kommet mere opmærksomhed på strategiske emner. Det gælder indholdsmæssigt dvs. selve forholdet mellem helhedsplanen og kommunal og boligorganisatorisk kernerdrift og andre aktiviteter. Det gælder også i forhold til de strategiske samarbejdsmuligheder, som bliver synliggjort i kraft af bestyrelsesarbejdet. Bestyrelsesarbejdet skaber kendskab og viden om hinandens organisationer, som dermed formidles på tværs af organisationer. Koblingen til den kommunale kernerdrift er styrket siden indførelsen af entydig ledelse, fordi vigtigheden tydeligt signaleres gennem bestyrelsen. Det vurderes, at et bystrategisk samarbejde er indledt godt og må forventes at udvikle sig positivt i kommende helhedsplangenerationer, men også at der er grænser for, hvor vidtrækkende det kan blive inden for rammerne af de boligsociale bestyrelser.

4.1.1 Bestyrelsens sammensætning

Et afgørende element i indførelsen af de boligsociale bestyrelser var ønsket om at sikre en ledelsesmæssig opmærksomhed gennem kravet om, at der i bestyrelsen skal være personer med ledelseskompetence fra såvel boligorganisation som kommune (Landsbyggefonden, 2018a). Der kan derudover deltage andre aktører. I dette afsnit sætter vi således fokus på, hvordan bestyrelsen er sammensat både i forhold til hvilke aktører, der er repræsenterede, og deres ledelsesmæssige niveau. Overordnet set viser empirien, at det er lykkedes at nedsætte bestyrelser med ledelsesmæssig repræsentation fra kommuner og boligorganisationer, og at de fleste medlemmer er erfarne inden for det boligsociale felt. Repræsentationen af andre aktører er begrænset.

Langt de fleste bestyrelsesmedlemmer er fra kommuner og boligorganisationer (hvh. 43 procent og 52 procent; jf. bortfaldsanalyse i metodebilaget). Kun få procent repræsenterer andre aktører: fx frivillige organisationer, politi eller administrationsorganisation. Dette afspejler dels, at de primære aktører er kommuner og boligorganisationer, og dels at der er krav til disse aktørers deltagelse fra Landsbyggefonden. Der kan ikke stilles krav til de øvrige aktører, og dermed bliver deltagelse et spørgsmål om prioritering fra deres side af, såfremt det lokalt vurderes relevant at invitere andre aktører ind i bestyrelsen.

I 2020 er den største andel, ca. 50 procent, af de kommunale bestyrelsesmedlemmer chefer i forvaltningen (jf. tabel 7). Knap 30 procent er direktører og ca. 13 procent er medarbejdere. Dermed kommer de fleste fra et mellemliderniveau. Nogle af informanterne i casestudierne har erfaring fra boligsociale bestyrelser i andre kommuner end de tre casestudier, der er undersøgt i indeværende evaluering. De oplevede, at kommunernes prioritering af de boligsociale bestyrelser kan variere betydeligt fra næsten komplet mangel på interesse til at både øverste politiske og administrative niveau engagerer sig i arbejdet. Nogle informanter oplever, at parallelsamfundsftalen har været med til at skabe en brændende platform, som har fået tydeliggjort vigtigheden af områdebaserede indsatser, eksempelvis de boligsociale indsatser.

TABEL 7. De kommunale bestyrelsesmedlemmernes stilling.

	2018	2020
Borgmester/byrådsmedlem	1 % (1)	6 % (4)
Direktører/kommunaldirektører	27 % (23)	29 % (18)
Chef i kommunal forvaltning (fx sekretariatschef eller centerchef)	59 % (50)	52 % (32)
Medarbejder i kommunal forvaltning	13 % (11)	13 % (8)
Total	100 % (85)	100 % (62)

Kilde: Bestyrelsesdata 2018 og 2020.

For boligorganisationerne er der sket en stigning i andelen af chefer i bestyrelsen. Det kan være et tegn på et øget fokus på vigtigheden af indsatsen i de almene boligområder og på en anerkendelse af vigtigheden af de boligsociale bestyrelses arbejde. Ud over chefer fra boligorganisationerne er langt de fleste øvrige medlemmer fra boligorganisationernes side de politiske repræsentanter enten fra afdelings- eller (især) fra organisationsbestyrelsens side. Trods et mindre fald udgør de fortsat ca. 26 procent af medlemmerne tilsammen. Også på kommunens side sidder der i nogle tilfælde politiske repræsentanter i bestyrelserne, men det er af langt mindre omfang (7 procent).

TABEL 8. Bestyrelsesmedlemmernes rolle i boligorganisation.

	2018	2020
Chef (fx administrerende direktør eller forretningsfører)	67 % (66)	71 % (64)
Medarbejder, herunder projektleder	4 % (4)	2 % (2)
Medlem af afdelingsbestyrelse	4 % (4)	3 % (3)
Medlem af organisationsbestyrelse	21 % (21)	22 % (20)
Andet	3 % (3)	1 % (1)
Observationer	100 % (98)	100 % (90)

Kilde: Bestyrelsesdata 2018 og 2020.

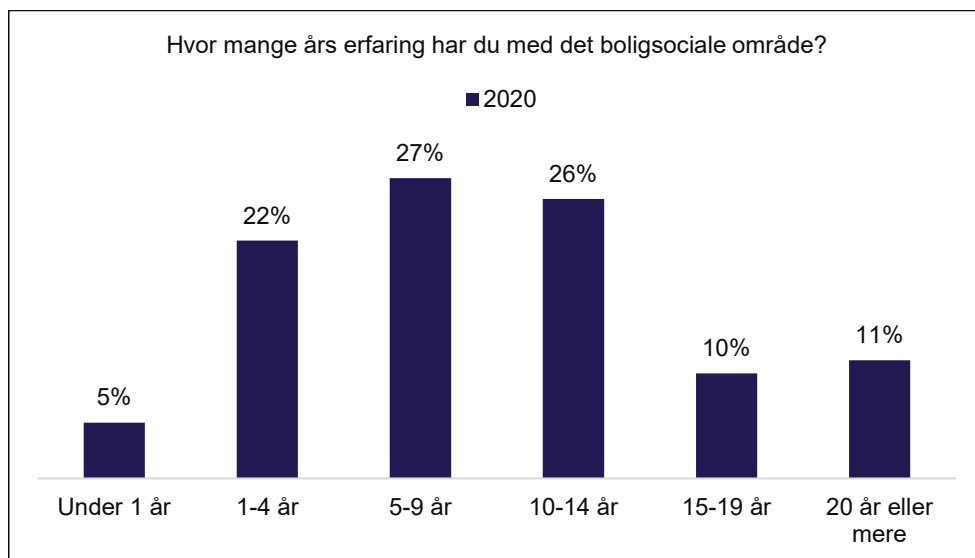
I de tre casestudiers bestyrelser kommer alle repræsentanter fra kommune eller boligorganisation. I Roskilde og Svendborg sker repræsentation primært på øverste administrative niveau i både boligorganisation og kommune. I København har man en bredere repræsentation, fordi der findes både en boligsociale bestyrelse og fem bydelsbestyrelser (der i efteråret 2020 er sammenlagt til tre bydelsbestyrelser). I den boligsociale bestyrelse i København deltager direktører fra boligorganisationen og kontor- eller udviklingschefer fra kommunen, mens der i bydelsbestyrelsen VVVK deltager chefer fra et lavere niveau, såsom områdechefer, afdelingsledere og boligsociale chefer fra boligorganisationerne. I denne rapport er fokus på bydelsbestyrelserne, da det er disse der i forhold til mandat og ansvar minder mest om det, der andre steder er de boligsociale bestyrelser.

	<i>Roskilde</i>	<i>København – Boligsocial bestyrelse</i>	<i>København – Bydelsbestyrelse VVVK</i>	<i>Svendborg</i>
Boligorganisation	Direktør	Direktør	Byggechef	Direktør
		Kundedirektør	Boligsocial chef	Kundedirektør
		Direktør	Chef for boligsociale indsatser	Kontorchef (sekr.)
			Direktør	
Kommune	Forvaltningsdirektør	Kontorchef	Chef og teamleder	Forvaltningsdirektør
	Forvaltningsdirektør	Kontorchef	Områdechef	Forvaltningsdirektør
	Afdelingschef	Udviklingschef	Afdelingsleder	Afdelingschef
	Afdelingschef			Konsulent
	Konsulent (sekr.)			
Observatører				
Boligorganisation	Udviklingschef			
Helhedsplan	Projektchef			Projektchef

FIGUR 8. Sammensætningen af den boligsociale bestyrelse i de tre cases. Kilde: BUILD.

De boligsociale bestyrelser er indført med 2015-2018-midlerne og er som sådan en nyskabelse. I mange helhedsplaner, herunder de tre cases, havde man dog også tidligere en enhed, der minder om det, der nu kaldes den boligsociale bestyrelse med repræsentation af ledelsesniveau fra kommune og boligorganisation. Det afspejles i vores spørgeskemaundersøgelse, da langt størstedelen af medlemmerne af de boligsociale bestyrelser også forud for nedsættelsen af bestyrelsen under 2015-18-midlerne har været involveret i en boligsocial helhedsplan (ca. 74 procent i 2020). Langt de fleste af disse har tidligere siddet i en styre/følgegruppe, og de har således erfaring med at være involveret i den strategiske styring af de boligsociale indsatser. Generelt er størstedelen af bestyrelsesmedlemmerne efterhånden erfarne inden for feltet, idet knap tre ud af fire har mere end fem års erfaring i 2020 (jf. figur 9). Der er dog sket nogen udskiftning af bestyrelsesmedlemmer, da godt 30 procent angiver, at

de først blev involveret i helhedsplanens arbejde efter igangsættelsen. I 2018 var denne andel kun 12 procent.



FIGUR 9. Bestyrelsesmedlemmernes erfaring med boligsociale helhedsplaner. Kilde: Bestyrelsesdata 2020.

I de undersøgte cases har der i alle tilfælde været helhedsplaner forud for 2015-2018-midlerne. Med indførelse af de på daværende tidspunkt nye boligsociale bestyrelser under 2015-2018-midlerne var der således tale om at ændre en allerede eksisterende og fungerende organisation. Ligesom en del af de nuværende bestyrelsesopgaver er opgaver, som tidligere blev varetaget af en tilsvarende enhed under andet navn, er der i de tre cases også en del personer, som nu er overgået til at være bestyrelsesmedlem på niveau 3 i organisationstrekanten. Der er dog også suppleret med nye medlemmer.

Med et stærkt engagement og ejerskab i toppen af kommune og boligorganisation kan der sikres en forbindelse fra helhedsplan og opad til et mere overordnet bystrategisk perspektiv, hvilket ser ud til at være tilfældet i både Svendborg, Roskilde og København. Involveringen af de øverste ledelseslag i både boligorganisationers og kommuners forvaltning sikrer, at der ikke er tvivl om begge parter forpligtende engagement i helhedsplanarbejdet. På operationelt niveau kan medarbejderne regne med topledelsens opbakning. I alle tre cases opleves det som en styrkelse af det boligsociale arbejde med den eksplicitte og stærke ledelsesmæssige forankring. Den ledelsesmæssige forankring medfører dog ikke nødvendigvis en kobling mellem bestyrelsesniveauet og den kommunale kernerdrift. Det kommer vi tilbage til i de næste to kapitler. Samtidig er det afgørende at undgå topstyring uden det mere detaljerede blik for, hvilke behov den daglige drift har.

4.2 Det konkrete samarbejde i de boligsociale bestyrelser

I dette afsnit ser vi nærmere på, hvordan der konkret samarbejdes i bestyrelsen gennem et fokus på dels, hvordan man i casene har understøttet opstarten af bestyrelsens samarbejde, og dels bestyrelsesmøderne og de adresserede emner på møderne.

I casestudierne var der to forskellige måder, hvorpå man har understøttet bestyrelsens arbejde og særligt deres opstart. I den ene model (i Svendborg Kommune) blev det besluttet fra toppen af organisationen at genstarte arbejdet med boligsociale helhedsplaner ved, over en længere periode, at forankre helhedsplanarbejdet direkte i toppen af den kommunale forvaltning. Det skete allerede i den tidligere helhedsplan, hvor kommunaldirektøren deltog i bestyrelsesarbejdet. I helhedsplanen under 2015-18-midlerne er der to forvaltningsdirektører, der deltager. Der var tilsvarende politisk tilslutning til modellen. Rationalet bag denne tilgang var, at signalet fra toppen til resten af organisationen er afgørende for at sikre koordinering mellem de forskellige dele af den kommunale organisation såvel som med eksterne samarbejdspartnere, især boligorganisationer og boligafdelinger. I Roskilde er kommunens tilgang den samme: at sende et stærkt signal fra toppen og nedad i organisationen om vigtigheden af det boligsociale arbejde.

I den anden model (i København) foregår kommunens helhedsplaner delvist i tilknytning til en eksplicit politisk strategi om kommunens arbejde i udsatte byområder, der fornyes ved politisk beslutning hvert sjette år. Politik for udsatte byområder blev oprindeligt udarbejdet i et samarbejde på tværs af alle forvaltninger, og strategien udtrykker dermed en tværsektoriel konsensus om, at forbedringer i udsatte byområder forudsætter en helhedsorienteret og tværfaglig tilgang.

Top-down-modellen er som sagt benyttet i Svendborg og Roskilde kommuner. Før den første boligsociale helhedsplan i Svendborg var der ikke ret megen kommunal opmærksomhed på det boligsociale område. Der var mange sociale udfordringer i blandt andet flere større boligbebyggelser, men ikke meget fokus på, at der var og er en geografisk koncentration i bestemte områder i kommunen. Den kommunale tilgangs lovbestemte fokus på cpr-numre (individer) gør, at man var mindre opmærksom på, at sociale problemer ofte forekommer koncentreret inden for konkrete geografiske steder. Omkring 2012 besluttede Svendborg kommune, at det øverste forvaltningsniveau skulle engageres i samarbejdet om helhedsplanerne. Det er et konkret udtryk for, at Svendborg Kommune prioriterede arbejdet med helhedsplanerne som et strategisk emne. Deres deltagelse i den boligsociale bestyrelse signalerer, at kommunen ønsker at engagere sig. Det konkrete samarbejde om aktiviteter og sager sker under alle omstændigheder i den daglige drifts operationelle niveau, som befinder sig under både direktør- og afdelingschef-niveau. Med topledelsens engagement sendes et klart signal om, hvilket mandat frontmedarbejderne har. Man kan tale om en kamp mellem forskellige emner, interesser og udfordringer om at komme på dagsordenen i kommunen. Når et en boligsocial helhedsplan får opmærksomhed på øverste administrative niveau, så fastholdes det konkrete geografiske område på dagsordenen. Informanter påpeger, at denne opmærksomhed ikke nødvendigvis rammer der, hvor der er størst behov. Reelt kan andre emner eller udfordringer være mere påtrængende at få håndteret, men disse savner måske fortalere.

Med det klare signal fra toppen i Svendborg Kommune rykkede det boligsociale arbejde opad på den kommunale dagsorden; både selve de boligsociale indsatser som bidrag til løsningen på udfordringerne i boligområderne og samarbejdet på de forskellige niveauer i organiseringen. Da vigtigheden af det boligsociale arbejde efter nogle år var etableret og indarbejdet, trådte to forvaltningsdirektører ind i stedet for kommunaldirektøren. Behovet var blevet et andet: at have en lidt tættere koblingen med forvaltningernes arbejde gennem forvaltningsdirektørerne og at give dem øget indsigt i og ansvar for koblingen mellem kommune og helhedsplan. Casen viser dels, at den øverste ledelses involvering kan være afgørende i starten for at slå vigtigheden af det boligsociale arbejde fast, og dels at det sidenhen kan give mening at gå et trin ned på ledelsesstigen for til gengæld at komme tættere på forvaltningens arbejde.

I Roskilde havde man tilsvarende en forankring af boligorganisationernes og kommunens deltagelse på højeste embedsmandsniveau allerede før helhedsplanen under 2015-2018-midlerne. De fleste af repræsentanterne i de tidligere styre-/følgegrupper overgik til den boligsociale bestyrelse og var dermed med til at fastholde top-down-modellen med en stærk ledelsesmæssig opbakning fra toppen af kommunen.

En overordnet kommunal strategi er en anden model for at understøtte bestyrelsens arbejde og prioriteringen af det boligsociale arbejde i kommunen. I København hedder denne Politik for udsatte byområder. Den blev oprindeligt vedtaget i 2011 og er senest i 2017 fornyet for seks år. Her er perspektivet langsigtet og rækker på sin vis ud over helhedsplanernes tidsbegrænsede projektkarakter. Organiseringen tager et indholdsmæssigt og bystrategisk udgangspunkt i en politisk bredt funderet strategi mere end i et forvaltningsmæssigt greb. København adskiller sig fra både Svendborg og Roskilde ved først og fremmest at være en større by med godt 600.000 indbyggere, fem-ti gange flere kommunalt ansatte (over 40.000 i alt), mange boligselskaber og mange boligsociale helhedsplaner. Derfor kan der være behov for forskellige behov i de forskellige cases.

I København med stor skala, høje befolkningstal og mange og store bebyggelser og boligorganisationer inkluderet i en helhedsplan opstår der andre udfordringer og koordinationsproblemer end i de fleste af landets andre byer. Mens den boligsociale bestyrelse i København har en koordinerende, overordnet rolle og kommunal repræsentation ved center- og sekretariatschefer, er det primært områdechefer og en centerchef, der repræsenterer kommunen i bydelsbestyrelserne. Boligorganisationernes repræsentation i bydelsbestyrelser varierer fra direktører over kunde-, bygge- og byudviklingschefer til boligsociale chefer. Det kommunale ejerskab til de københavnske helhedsplaner kommer dermed mere af forankringen i 'Politik for udsatte byområder' og tilknytning til andre strategiske indsatser som 'Sikker By', end af et direkte personligt bestyrelsesengagement på topniveau. Under alle omstændigheder er der en helhedsorienteret tænkning bag involveringen i boligsociale helhedsplaner, og boligorganisationer og kommune arbejder efter de samme kriterier og mål. I en stor kommune som København er koordineringsudfordringerne selvsagt større på både boligorganisationer og kommunes side, hvorfor der med hensyn til boligsociale indsatser støttet af 2015-2018-midlerne opereres med fem bydelsbestyrelser i København.

Det primære samarbejde i den boligsociale bestyrelse finder sted på bestyrelsesmøderne, og dermed er de et centralt værktøj til samarbejdet om de boligsociale indsatser. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at meget få bestyrelser har afholdt færre end fire møder. Knap 90 procent af bestyrelsesmedlemmerne har deltaget i fire eller flere møder. Dermed har de fleste bestyrelsesmedlemmer erfaringer med det konkrete boligsociale bestyrelsesarbejde, og bestyrelsesmødet som forum for samarbejde er en afprøvet og velkendt størrelse i 2020. I de tre cases afholdes der to-tre bestyrelsesmøder om året. På den kommunale side holdes der oftest formøder forinden, der klæder parterne gensidigt på til bestyrelsens drøftelser.

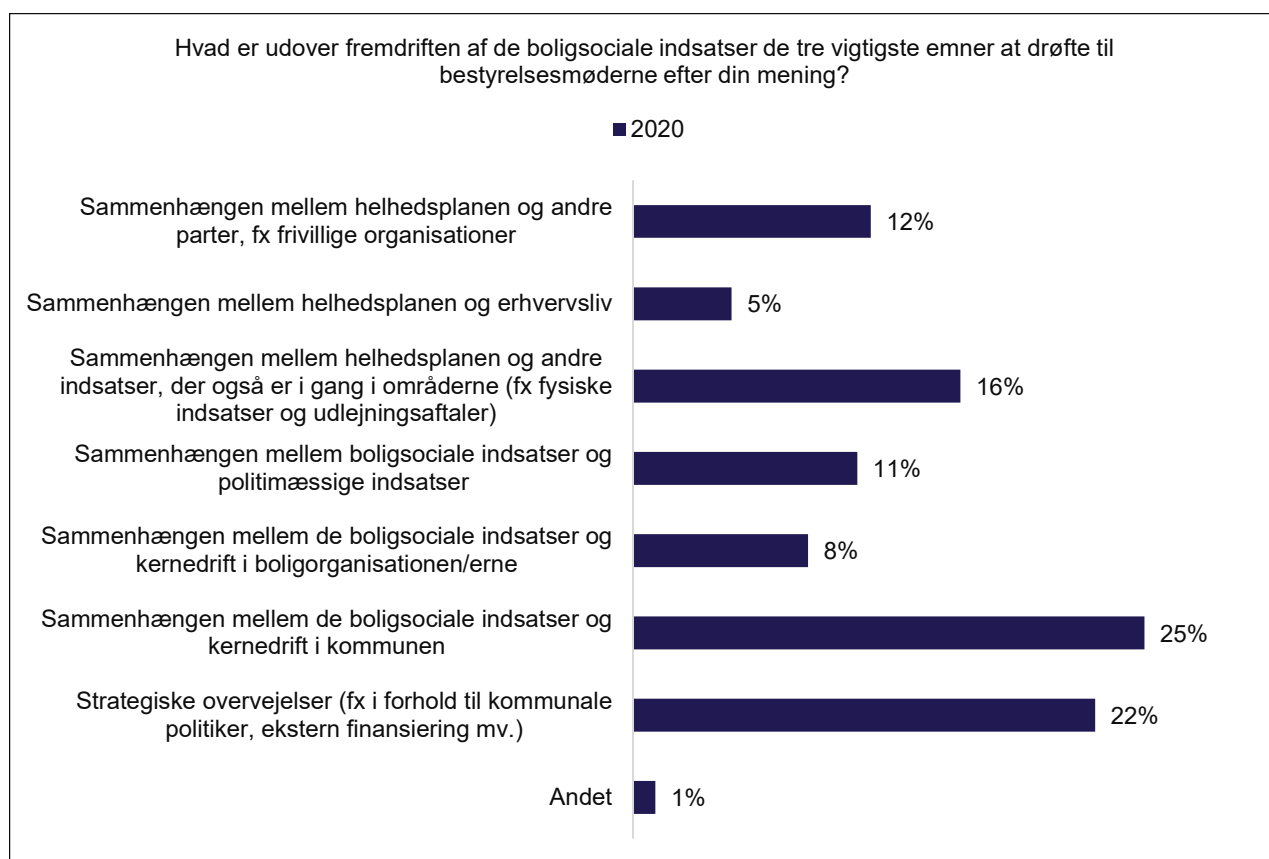
Bestyrelsesmedlemmerne blev i undersøgelsen spurgt til, hvilke emner der har været adresseret på de hidtil afholdte bestyrelsesmøder (figur 10). Forandringerne over tid er begrænsede. Implementering og fremdrift af de boligsociale indsatser samt strategiske overvejelser (fx i forhold til kommunale politikker, ekstern finansiering mv.) vurderes for begge årene som værende emner, der i høj grad fylder på bestyrelsesmøderne. Sammenhængen mellem helhedsplanen og erhvervslivet fylder mindst på bestyrelsesmøderne. Samtidig blev bestyrelsesmedlemmerne bedt om at angive de tre emner, der er *vigtigst* at drøfte på bestyrelsesmøderne, ud over fremdriften af indsatserne. Her er der heller ikke sket nævneværdige ændringer fra 2018 til 2020. Sammenhængen mellem de boligsociale indsatser og kernerdrift i kommunen

vurderes således til at være det vigtigste emner at drøfte på bestyrelsesmøderne efterfulgt af de strategiske overvejelser. Det er også de emner, der rent faktisk fylder mest på møderne. De emner, der omvendt vurderes til at være mindst vigtige at drøfte på møderne, er sammenhængen mellem helhedsplanen og hhv. erhvervslivet og kernerdrift i boligorganisationerne. Mens sammenhængen med erhvervsliv også vurderes til at fylde mindst på møderne, ser koblingen med boligorganisationernes kernerdrift ud til at fylde en del, selvom det kun af få vurderes som et af de tre vigtigste emner.

At bestyrelsesmedlemmerne oplever, at det er relevante emner, der adresseres på møderne, er afgørende for deres engagement. Det samme er, at de oplever, at bestyrelsen ikke er en såkaldt tjekliste-bestyrelse, dvs. at arbejdet i bestyrelsen ikke kun består i at tage emner til efterretning eller godkender indstillinger, som de reelt ikke har grundlaget for ikke at godkende, fordi det eksempelvis er meget praksisnært. Engagementet sikres bedst ved, at der er relevante, inddragende og strategiske diskussioner, som det opleves af medlemmerne, at de kan handle på. Et konkret værktøj til at aktivere bestyrelsesmedlemmerne forud for og til møderne kan være at inkorporere spørgsmål i dagsordenen til møderne. I den ene case blev der eksperimenteret med dette. Det satte på forhånd gang i refleksionerne for bestyrelsesmedlemmerne, indikerede et ønske om en aktiv dialog og skabte denne dialog på bestyrelsesmødet.



FIGUR 10. Temaer, der bliver adresseret på de boligsociale bestyrelsesmøder. Kilde: Bestyrelsesdata 2020. Note: Besvarelsene er omkodet fra i høj grad til 4, i nogen grad til 3, i mindre grad til 2 og slet ikke til 1.



FIGUR 11. Hvad er de tre vigtigste emner at drøfte på bestyrelsesmøderne ifølge bestyrelsesmedlemmerne. Kilde: Bestyrelsesdata 2020.

4.3 Det oplevede samarbejde i bestyrelsen

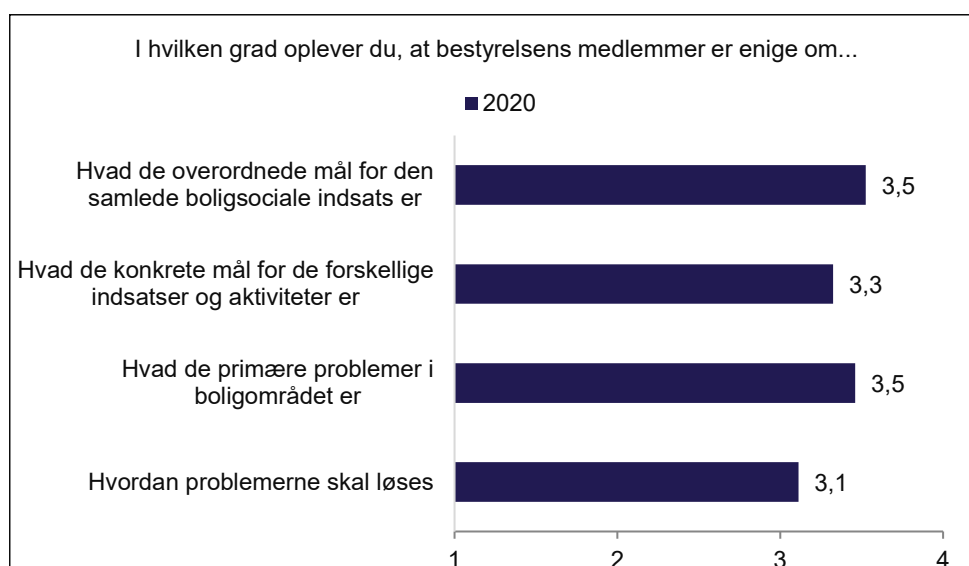
For at det skal være meningsfuldt at sidde i en bestyrelse er det afgørende, at samarbejdet opleves som godt. Samtidig giver et godt samarbejds miljø og en grundlæggende grad af enighed om genstandsfeltet et bedre udgangspunkt for at lykkes med de boligsociale indsatser. Derfor fokuserer vi i dette afsnit på, hvordan samarbejdet opleves i bestyrelsen.

Overordnet set vurderer bestyrelsesmedlemmerne samarbejdet i den boligsociale bestyrelse som godt. Fra de tre cases tegnes også et billede af et godt samarbejde i de boligsociale bestyrelser; et samarbejde der opleves som i stigende grad at have fundet sin form over tid. I relation til generel socialt udsathed har der historisk været en strategisk uenighed om arbejdsdelingen mellem boligorganisation og kommune, ikke mindst økonomisk. Den kommer i mindre grad til udtryk, så længe der er finansiering tilgængelig til helhedsplaner, lige som der i de undersøgte cases er ret bred enighed om, at det nuværende samarbejde er velfungerende. Den boligsociale indsats har fremmet et samarbejde mellem parterne, som ikke nødvendigvis ville fortsætte, hvis der ikke med helhedsplanerne netop tilbydes organisatoriske og indholdsmæssige rammer for det – og finansiering. Med de færre midler, der fremadrettet er afsat til de boligsociale indsatser, nødvendiggøres en prioritering fra parternes side af at bevare det gode samarbejde, herunder om at skaffe andre midler til finansiering af de aktiviteter, der lokalt har vist sig mest virkningsfulde.

Som grundlag for bestyrelsens arbejde er det afgørende, at der er en vis grad af enighed om de overordnede og de konkrete mål for indsatserne, da det er disse bestyrelsen skal monitorere for at følge områdets udvikling. Dernæst, som led i at sætte fokus på og løse de 'wicked

problems', som udsatte boligområder står over for, er det vigtigt, at der er enighed om, hvad de primære problemer er i områderne, og også gerne hvordan disse løses. Bestyrelsesmedlemmerne oplever generelt en høj grad af enighed om især de overordnede mål for den boligsociale indsats, og hvad de primære problemer er i boligområdet (se figur 12). De oplever også, at der er enighed, men i lidt mindre grad, om hvad de konkrete mål er for de forskellige indsatser, og især hvordan problemerne i boligområdet skal løses. Det positive billede af samklang i bestyrelsen har været meget stabilt over tid. Det skaber grundlaget for samarbejdet og er dermed afgørende at bevare. Det kan kræve, at man med jævne mellemrum i bestyrelsen diskuterer mål, problemer og midler. Som kapitel 6 vil vise, opleves enigheden mellem strategisk og praktisk niveau som mindre end inden for det strategiske niveau.

Et konkret udfordring i samarbejdet mellem kommune og boligorganisationer har været, at der på trods af mange års erfaring med samarbejde om helhedsplaner fortsat er forskel på tilgangen til arbejdet. Traditionelt går tilgangen til sociale problemer i den kommunale forvaltning via CPR-numre, dvs. individer, mens boligorganisationernes tilgang tager udgangspunkt i boligområder, bygninger og deres adresse dvs. har en områdebaseret tilgang. Her har samarbejdet i bestyrelsen medført en voksende forståelse for, at der kan være mange fordele ved at kombinere de to måder at se på verden på i en områdebaseret og helhedsorienteret tilgang. For kommunen ved at kombinere den individuelle, borgerrettede tilgang med en stedsbaseret tilgang; for boligorganisationen ved at rette mere opmærksomhed på livet mellem husene; mellem de fysiske bygninger, som rummer boligerne og deres beboere. At der gennem de boligsociale bestyrelser sker en ændring af tilgangen på det øverste beslutningsniveau, der sigter på en mere ensartet og koordineret tilgang, ændrer dog ikke nødvendigvis ved, at andre aktører og niveauer i organisationerne kan opretholde deres traditionelle syn på kommune og boligorganisationers tilgang. Dermed er der brug for, at den ensartning og koordinering, der sker i bestyrelsen, bevæger sig nedad igennem niveauerne i organisationerne. Det skal italesættes på de forskellige organisatoriske niveauer, hvad en områdebaseret og helhedsorienteret tilgang kan have af styrker, og det bør diskuteres, hvordan en sådan tilgang konkret skal udmøntes i det daglige arbejde.

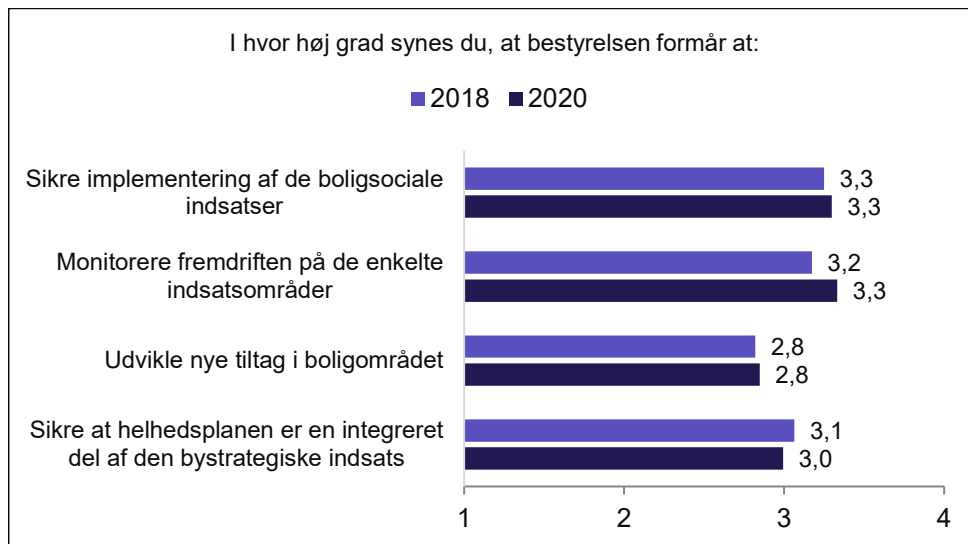


FIGUR 12. Bestyrelsesmedlemmernes grad af enighed i relation til forskellige mål og problemer i boligområderne. Kilde: Bestyrelsesdata 2020. Note: Besvarelsene er omkodet fra i høj grad til 4, i nogen grad til 3, i mindre grad til 2 og slet ikke til 1.

Den boligsociale bestyrelse har til opgave at varetage den overordnede styring og har ansvar for implementeringen af de boligsociale indsatser i de fire år med bevilling. For at sikre, at

indsatserne har den ønskede effekt, følger bestyrelsesmedlemmerne boligområdernes udvikling på de enkelte indsatsområder gennem datadreven monitorering. Den datadrevne monitorering giver bestyrelsesmedlemmerne udvalgte pejlemærker for områdernes udvikling, så de kan tilpasse indsatserne, hvis udviklingen ikke går som ønsket. Herunder har bestyrelsen mulighed for at træffe beslutning om iværksættelse af nye tiltag, som de mener kan ændre udviklingen til det positive. Endelig er det bestyrelsens opgave så vidt muligt at sikre, at helhedsplanen er en integreret del af en bystrategisk indsats. Bestyrelsesmedlemmerne oplever overordnet set, at de i nogen grad formår at løfte de fire centrale opgaver med sikring af implementering, monitorering, udvikling af nye tiltag samt integration med bystrategisk indsats. Udviklingen af nye tiltag er i 2020 den opgave, bestyrelsen ifølge bestyrelsesmedlemmerne selv i lavest grad formår at løfte. Det kan skyldes, at udviklingen af nye tiltag foregår i styre-/følgegrupper eller i det boligsociale medarbejderteam blandt aktører, der er tættere på den praktiske virkelighed og implementering, end bestyrelsesmedlemmerne er. Bestyrelsesmedlemmerne oplever i lidt højere grad i 2020, at de formår at monitorere fremdriften på de enkelte indsatsområder. Det er i tråd med en generelt mere positiv vurdering af datadreven monitorering, som vil blive beskrevet nærmere senere i dette kapitel. At sikre, at den boligsociale helhedsplan er en del af en bystrategisk indsats, er en opgave, som bestyrelsesmedlemmerne oplever lykkes i mindre grad i 2020 end i 2018. Det vender vi også tilbage til senere i dette afsnit.

Samlet set vurderer bestyrelsesmedlemmerne selv, at de lykkes bedst med de styringsmæssige, driftsrelaterede opgaver, dvs. at monitorere projektøkonomi, fremdrift, resultater mv. Det kan skyldes, at disse opgaver har været de vigtigste at få styr på først, og at modningen over tid med bestyrelsesarbejdet kan føre til bedre greb om de langsigtede opgaver, dvs. udvikling af nye tiltag samt forankring af den boligsociale indsats ud fra et bredere bystrategisk perspektiv. Samtidig kan det strategiske understøttes ved at overveje, hvem der skal være repræsenteret i bestyrelsen for at øge fokusset på det bystrategiske arbejde, dvs. hvilke kommunale aktører der er de mest relevante for at sikre en bedre bystrategisk kobling. Endelig er det være afgørende, om bestyrelsesmedlemmerne selv har opfattelsen af, at de skal bidrage med fremadrettede, strategiske opgaver i regi af den boligsociale bestyrelse, eller om de primært skal fokusere på udførelse af eksisterende planer. Et yderligere fokus på de strategiske opgaver kan understøttes af, at det italesættes tydeligere inden for den enkelte helhedsplan og bestyrelse samt af Landsbyggefonden.



FIGUR 13. Bestyrelsens evne til at sikre implementering, monitorere fremdriften, udvikle nye tiltag og sikre at helhedsplanen er en del af den bystrategiske indsats. Kilde: Bestyrelsesdata 2018 og 2020. Note: Besvarelseserne er omkodet fra i høj grad til 4, i nogen grad til 3, i mindre grad til 2 og slet ikke til 1.

Ved at konstruere et samarbejdsindeks, der sammenfatter en række af de stillede spørgsmål omkring bestyrelsens samarbejde (jf. Bilag 1), opnås yderligere viden om bestyrelsens samarbejde. Indekset grupperer besvarelseserne fra en række spørgsmål, ud fra en vægtning af, hvor meget forklaringskraft hvert enkelt spørgsmål har (Kline 2014). Det skaber et enkelt og mere overskueligt mål for samarbejdet, som kan bruges til at måle udviklingen over tid. Desuden undgår man at komme til at lægge unødigt meget vægt på et enkelt spørgsmål. Et indeks er således et mere robust og pålideligt mål end de enkelte spørgsmål hver især (Bryman 2016). Samarbejdsindekset understøtter, at bestyrelsesmedlemmerne generelt oplever, at samarbejdet i de boligsociale bestyrelser er godt, samt at der er sket en positiv, om end lille, udvikling fra 2018 til 2020. Samtidig viser samarbejdsindekset ved krydsning med en række af de øvrige spørgsmål, at dem, der vurderer samarbejdet i bestyrelsen som bedst, er dem, der har en positiv oplevelse af den ændrede organisationsstruktur og dens betydning for eksempelvis rolle- og ansvarsfordeling, styrket viden om udfordringerne i de udsatte boligområder blandt aktører på ledelsesniveau, samt koordinering med relevante aktører. Vi kan ikke afgøre kausaliteten imellem de to, dvs. om godt samarbejde fører til bedre vurdering af organisationsstrukturen eller omvendt, men at der er en sammenhæng betyder, at man med fordel kan arbejde med de to samtidig: at sikre et godt samarbejde gennem gode og relevante bestyrelsesmøder og understøtte opbakningen til organisationsstrukturen ved at italesætte dens fordele for de boligsociale indsatser, såvel som for kommune og boligorganisation.

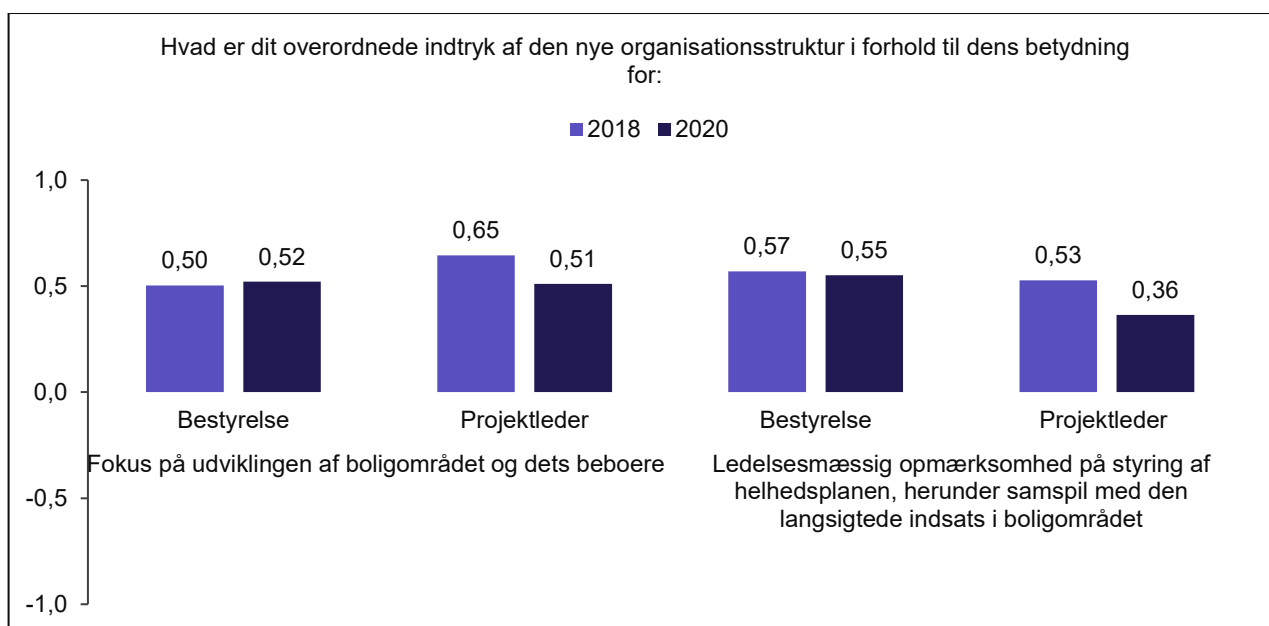
4.4 Den ændrede organisationsstrukturens betydning

I de forudgående afsnit har vi fokuseret på selve bestyrelsen i forhold til dens sammensætning, det konkrete samarbejde og oplevelsen af samarbejdet i bestyrelsen. Nedsættelsen af boligsociale bestyrelser er det centrale led i indførelsen af entydig ledelse, som udgør en ny organisationsstruktur for de boligsociale indsatser. I dette afsnit ser vi nærmere på, hvordan den ændrede organisationsstruktur opleves samlet set.

De to overordnede formål med indførelsen af entydig ledelse var ifølge Landsbyggefonden at øge fokusset på boligområdet og dets beboere samt den ledelsesmæssige opmærksomhed på styring af helhedsplanen. Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer er overordnet set

positive i forhold til den nye organisationsstrukturens betydning herfor (jf. figur 14). Det understøttes af, at begge parter samtidig oplever, at nedsættelsen af en bestyrelse har ført til et øget fokus på helhedsplanen blandt relevante aktører, især fra chefer fra boligorganisationen og kommunale chefer, og i nogen grad også blandt kommunale politikere, politikere i boligorganisationer, kommunale chefer, chefer fra boligorganisationer, kommunale medarbejdere og medarbejdere fra boligorganisationer.

For bestyrelsesmedlemmernes vedkommende er udviklingen over tid begrænset. For projektledernes vedkommende er udviklingen negativ. Projektlederne vurderer fortsat, at den ændrede organisationsstruktur har haft en positiv betydning for både fokus på boligområdet og dets beboere samt på den ledelsesmæssige opmærksomhed, men de er væsentligt mindre positive end i 2018. Projektlederne er centrale aktører, og deres opbakning til organisationsstrukturen er afgørende at sikre. Årsagen til denne udvikling bør således afdækkes yderligere.



FIGUR 14. Projektledere og bestyrelsesmedlemmernes overordnede indtryk af den nye organisationsstruktur. Kilde: Projektleder- og bestyrelsesdata 2018 og 2020. Note: Besvarelsene er omkodet fra meget positiv til 1, positiv til 0,5, hverken positiv eller negativ til 0, negativ til -0,5 og meget negativ til -1. Dvs. jo tættere på 1 desto mere positive er bestyrelsesmedlemmerne og projektlederne i forhold til den nye organisationsstruktur.

Fra casestudierne kan der fremhæves særligt to centrale fordele ved den ledelsesmæssige repræsentation i de boligsociale bestyrelser. For det første er det en fordel, at der i toppen af hierarkiet i boligorganisationer og kommune findes en følelse af ejerskab til boligsociale indsatser for, at der over tid kan udvikles et bedre gensidigt kendskab til og viden om hinandens eksistens, kapacitet, arbejde og udfordringer. Det breder sig nedad i organisationen, og der udvikles et fælles sprog at tale om problemerne med. Det gælder inter-organisatorisk mellem boligorganisation og kommune, og det gælder i høj grad også inden for henholdsvis kommune og boligorganisation. I casestudierne blev det således fremhævet, at den store fordel ved at have topledelsens bevågenhed ikke er topstyring som sådan men fordelene ved det gensidige kendskab, koordineringen, og muligheden for hurtigt at beslutte at bringe andre ressourcer i spil, hvis der opstår behov herfor i konkrete situationer. En informant peger på, at den organisatoriske *struktur* kan være vigtig, men at det afgørende er, om man lykkes med at udvikle en *kultur*, hvor man samarbejder godt, dvs. en egentlig samarbejdskultur. Det er de netværksfordele, der opstår ved at kende hinanden, som er afgørende, mere end det er organiseringen i sig selv. Men uden bestyrelsesorganiseringen er det ikke sikkert, at netværkerne ville opstå.

Af spørgeskemaundersøgelsen med bestyrelsesmedlemmerne fremgår det, at der oftere udveksles mails mellem bestyrelsesmøderne i 2020 end i 2018. Det kan være en indikation på det øgede samarbejde, der breder sig fra bestyrelsesmøderne til andre fora.

For det andet er det en fordel, at der i hver organisation signaleres oppefra, at der er engagement i og mandat til arbejdet med helhedsplanerne. Det indebærer, i al fald i kommunale organisationer, at det bliver klart, hvordan man som frontmedarbejder i den kommunale drift skal se på boligsociale helhedsplaner. Uanset kommunens størrelse vil der ofte være en tilbøjelighed til primært at orientere sig imod sin egen forvaltning, så signalet oppefra om at orientere sig udad mod samarbejde med kolleger fra andre forvaltninger og fra boligorganisationer er afgørende. Ikke alle kommuner har tidligere haft et aktivt samarbejde med boligorganisationerne i kommunen eller set positivt på de almene boligbebyggelser. Det er den boligsociale bestyrelse med til at understøtte, at der opstår. Samtidig signaleres det, at der er opmærksomhed på udviklingen for et givent boligområde ud fra et (by-)strategisk perspektiv. Dermed er der, for medarbejdere i resten af organisationen, ikke tvivl om, at der er organisatorisk vilje til at indgå i helhedsplanarbejdet. En kommune som Svendborg har gjort dette meget udtrykkeligt, først med kommunaldirektør og siden med forvaltningsdirektører i den boligsociale bestyrelse. Deres deltagelse heri signalerer strategisk engagement og forpligtelse.

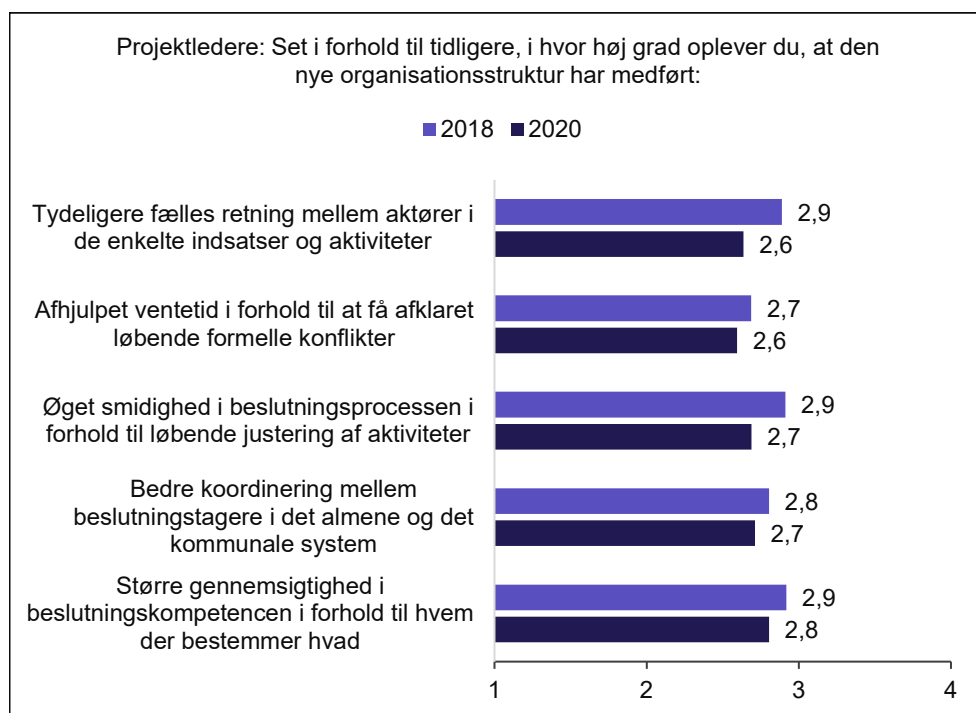
Ud over de overordnede formål med at indføre en ny organisationsstruktur er det et mål med den nye struktur, at den medvirker til at skabe:

- tydeligere fælles retning mellem aktører i de enkelte indsatser og aktiviteter,
- mindre ventetid i forhold til at få afklaret løbende formelle konflikter,
- øget smidighed i beslutningsprocessen
- bedre koordinering mellem beslutningstagere i det almene og det kommunale system samt
- større gennemsigtighed i beslutningskompetencen.

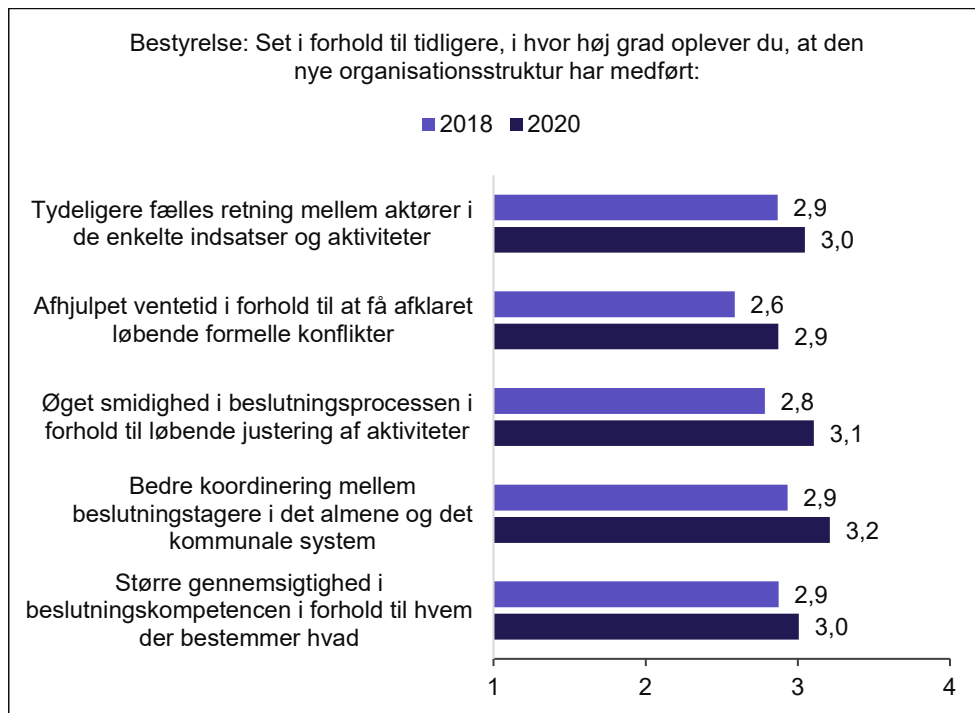
Bestyrelsesmedlemmerne oplever i nogen grad, at den nye organisationsstruktur har medført de tiltænkte konsekvenser. I 2020 er det markant, at projektledernes vurdering er blevet *mindre* positiv end to år tidligere, mens bestyrelsesmedlemmernes vurdering er blevet *mere* positiv. Forskellen mellem projektledere og bestyrelsesmedlemmer er således vokset over tid. Også for spørgsmål om bestyrelsens rolle i forhold til at adressere og medvirke til at mindske barrierer i det boligsociale arbejde ses denne tendens. Bestyrelsesmedlemmerne oplever i nogen grad, at bestyrelsen tematiserer barrierer og sætter retning for, hvordan de mindskes, samt at barriererne som konsekvens heraf mindskes. Projektlederne oplever i mindre grad end bestyrelsesmedlemmerne, at dette er tilfældet, og der ses en negativ udvikling fra 2018 til 2020. Desuden vurderer projektlederne i mindre grad i 2020 end i 2018, at den nye organisationsstruktur medfører veldefinerede roller, klar ansvarsfordeling samt involvering af relevante aktører. Netop i organisationer som de boligsociale helhedsplaner, der samler aktører på forskellige niveauer og på tværs af sektorer og organisationer, er det afgørende, at der er enighed om en klar rollefordeling og ansvarsfordeling i de netværk, der opstår, ligesom at relevante aktører opleves som inddraget (Torfing et al., 2016:8). Endelig vurderer projektlederne også i mindre grad i 2020 end i 2018, at bestyrelsen formår at løfte de fire centrale opgaver med sikring af implementering, monitorering, udvikling af nye tiltag samt integration med bystrategisk indsats. Igen ser vi her, at projektlederne er mere forbeholdne i deres vurdering end bestyrelsesmedlemmerne, og at der over tid har været en negativ udvikling, således at projektlederne i mindre grad oplever, at bestyrelsen løfter disse opgaver i 2020 end i 2018.

Samlet set tegner der sig for en række spørgsmål en tendens til, at projektlederne er mindre positive end bestyrelsesmedlemmerne omkring den nye organisationsstruktur og bestyrelsens betydning, samt at projektlederne har fået en mere negativ opfattelse heraf over tid. Det er et alvorligt problem for den ændrede organisationsstruktur, hvis så centrale aktører som projektlederne oplever, at det ikke fungerer, og at de boligsociale bestyrelser ikke i tilstrækkelig grad lykkes med deres kerneopgaver. Det er tydeligt ud fra casestudierne, at den ændrede struktur har medført ændrede arbejdsgange og arbejdsbeskrivelser for projektlederne. Det kan være én årsag til den mere skeptiske holdning til den ændrede struktur. Samtidig har den boligsociale bestyrelse nu fået ansvar for en række emner som tidligere ofte var projektlederens domæne, herunder målformulering, opfølgning på fremdrift og strategiske diskussioner og beslutninger. I den udstrækning projektleder her deltager mindre, vil projektleders kendskab til processer og beslutningers grundlag også være mindre, hvilket kan opleves som en negativ udvikling for projektlederne.

Det bør være et opmærksomhedspunkt fremadrettet, hvorfor projektlederne har et mere negativt syn på den ændrede organisationsstruktur, og hvad der har været årsag til den negative udvikling over tid. Samlet set er projektledernes tiltro til organisationsstrukturen mindsket. Det er problematisk, hvis denne udvikling fortsætter.



FIGUR 15. Projektledernes oplevelse af hvad den nye organisationsstruktur har medført. Kilde: Bestyrelsesdata 2018 og 2020. Note: Besvarelsene er omkodet fra i høj grad til 4, i nogen grad til 3, i mindre grad til 2 og slet ikke til 1.



FIGUR 16. Bestyrelsesmedlemmernes oplevelse af hvad den nye organisationsstruktur har medført. Kilde: Bestyrelsesdata 2018 og 2020. Note: Besvarelsene er omkodet fra i høj grad til 4, i nogen grad til 3, i mindre grad til 2 og slet ikke til 1.

4.5 Datadreven monitorering

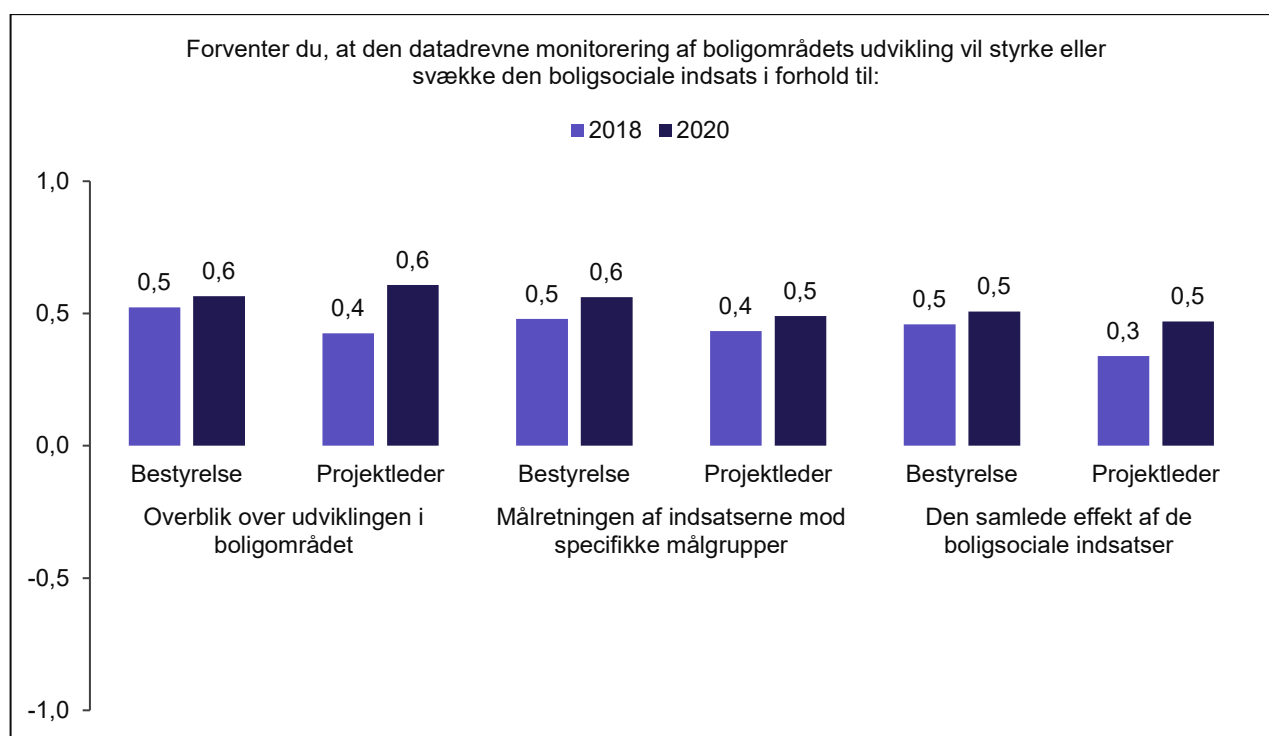
Datadreven monitorering er et centralt styringsværktøj for de boligsociale indsatser. Det er herigennem, at de prioriterede målgruppers og boligområdernes udvikling følges for at kunne vurdere, om der er tilstrækkelig fremdrift, og om målene i den strategiske samarbejdsaftale i sidste ende vil kunne nås. Derfor ser vi i dette afsnit nærmere på, hvordan datadreven monitorering fungerer som styringsværktøj. Det er den boligsociale bestyrelse, der har ansvaret for, at disse mål nås, og datadreven monitorering bliver således centralt for samarbejdet i bestyrelsen. Samtidig er det som oftest projektlederen, der har ansvaret for at frembringe datagrundlaget til bestyrelsen, og det er herigennem at de boligsociale indsatsers betydning vurderes. Dermed bliver det også et værktøj, der påvirker samspillet mellem bestyrelse og projektledere, dels i forhold til projektlederens rolle i at fremskaffe data, og dels da manglende fremdrift kan få bestyrelsen til at træffe beslutninger, der påvirker konkrete indsatser og aktiviteter; beslutninger der skal implementeres af projektlederen.

Datadreven monitorering består af både en tværgående og en kontekstspecifik del. Den tværgående del er et fælles monitoreringssystem, udviklet af Landsbyggefonden, hvormed man kan følge udviklingen i boligområderne på en række sammenlignelige statistiske parametre som fx andelen af sigtede unge eller karaktergennemsnittet i dansk og matematik (Landsbyggefonden, 2015a). Den kontekstspecifikke del er lokalt bestemte succeskriterier og målinger, som kommune og boligorganisation selv fremskaffer data for. I forhold til de konkrete indsatser og aktiviteter er der desuden opstillet målinger i delaftalerne, som udviklingen også følges for.

Datadreven monitorering er et centralt værktøj i styringen af de boligsociale indsatser og udgør samtidig en substantiel del af bestyrelsens og projektledernes arbejde. Den første del af denne evaluering påpegede en række udfordringer med datadreven monitorering og ledte til

en anbefaling om, at den datadrevne monitorering burde forbedres, herunder en løbende afklaring af, hvad der faktisk skal monitoreres, hvor tæt på indsætterne målene skal være, og hvordan der bedst sikres adgang til data (Skovgaard Nielsen et al., 2018). Det forudsætter, at der skabes større klarhed om, hvad målet med monitoreringen er på de forskellige indsatsniveauer, og i hvilket omfang de boligsociale indsatser forventes at kunne opfylde målene som isoleret indsats eller som del i de samlede indsatser i områderne (Ibid:15).

Overordnet set kan vi identificere en positiv udvikling fra 2018 til 2020. I 2020 vurderes data-dreven monitorering generelt mere positivt, dvs. den i højere grad vurderes til at styrke den boligsociale indsats. Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer er blevet spurgt til, om de forventer, at den datadrevne monitorering vil styrke eller svække den boligsociale indsats i forhold til hhv. overblik over udviklingen i boligområdet, målretningen af indsatser mod specifikke målgrupper og den samlede effekt af de boligsociale indsatser. Samlet set er både projektledere og bestyrelsesmedlemmer blevet mere positive over for betydningen af data-dreven monitorering for alle tre parametre. Figur 17 viser, at både projektledere og bestyrelsesmedlemmer generelt mener, at den datadrevne monitorering af boligområdets udvikling vil styrke den boligsociale indsats. Særligt angiver de, at den datadrevne monitorering vil styrke overblikket over udviklingen i boligområdet, og her er der for særligt projektlederne sket en positiv udvikling siden 2018. Samtidig oplever projektlederne i 2020 i mindre grad udfordring med at få informationer som fx data vedr. fremdrift på aftalte succeskriterier fra fx kommunen. Det er positivt, at en central opgave for projektlederne opleves som mindre udfordrende end tidligere. Ændringen kan skyldes, at det for både projektleder og de relevante parter, der skal bidrage med data, er blevet en mere prioriteret opgave, og at man over tid har fundet processer for, hvordan data fremskaffes og af hvem. Det kan eksempelvis være gennem brug af Landsbyggefondens selvbetjeningsportaler.



FIGUR 17. Projektlederne og bestyrelsesmedlemmernes forventninger til den datadrevne monitorering af boligområdets udvikling. Kilde: Projektleder- og bestyrelsesdata 2018 og 2020. Besvarelsene er omkodet fra skalaen 5-1, hvoraf 5 er styrket og 1 er svækket. Nu er skalaen 1 til -1, hvor 1 er lig med styrket og -1 er lig med svækket. Dvs. jo tættere på 1 desto mere forventer projektlederne og bestyrelsesmedlemmerne at den datadrevne monitorering vil styrke den boligsociale indsats i forhold til en række temaer.

Bestyrelsens kontrolfunktion har fyldt meget i bestyrelsesarbejdet i de tre cases; særligt i begyndelsen af perioden end i den senere del af perioden, hvor der som nævnt er kommet et mere bystrategisk perspektiv i bestyrelsesdiskussionerne. I København er antallet af involverede aktører og helhedsplaner betydeligt, og der er derfor fortsat et stort arbejde med overvågning af data. Her er det afgørende at have fokus på, hvordan man sikrer sig mod, at bestyrelsen kun gør det. Det er dog en gennemgående opgave for bestyrelserne at monitorere udviklingen i boligområderne undervejs i helhedsplanernes forløb. Der er generelt forståelse for, at målstyring er nødvendig som en form for kontrolfunktion. Målstyring fremhæves af nogle informanter som en måde at sikre, at midlerne bruges efter hensigten. Om end langt de fleste boligsociale projektledere og -medarbejdere styrer anvendelsen af midlerne efter hensigten, findes der også brodne kar i branchen, hvilket målstyringen kan hjælpe med at imødegå. Det fremhæves også, at indikatorerne kan bruges som en slags overordnet temperaturmåling. De må dog ikke tillægges for megen betydning. Flere informanter fremhæver, at selvom konceptet er godt, er det ikke altid de mest relevante indikatorer, der bliver målt på. Det hænger sammen med, at det, der måles på, boligsocial udvikling, ofte kan være vanskelig at operationalisere i kvantitative mål alene. Informanter fra casestudierne omtaler udfordringen ved, at meget af det boligsociale arbejde er usynligt forarbejde, som ikke kan måles kvantitativt. Der er behov for nye kvalitative indikatorer, som kan supplere og nuancere de kvantitative mål, da meget af det boligsociale arbejde er relationelt arbejde, hvilket kan være en udfordring at kvantificere. Desuden er nogle mål tvetydige og politiske, fx nævnes antallet anbringelser af børn som et eksempel: er det udtryk for noget godt eller skidt, at tallet er højt? Endvidere peger informanter på, at en del mål bruges som proxy for andre men måske vanskeligt målbare fænomener. Det er ikke altid, det giver mening. Endelig nævnte flere informanter, at hvis kvantitative indikatorer skal bruges til at justere og styre helhedsplanernes aktiviteter efter, hvad der faktisk er behov for i områderne, så skal tallene være up-to-date og ikke op til et år gamle. Her ønskes der fokus på at fremskaffe så nye tal som muligt. Dette kan blive løst af, at Landsbyggefonden fremadrettet vil opdatere sine data to gange årligt.

Det var en central anbefaling i første del af evalueringen, at den datadrevne monitorering burde forbedres. Samlet set kan man sige, at udviklingen over tid tyder på, at dette til en vis grad er sket, men også at der fortsat er behov for at arbejde med den datadrevne monitorering, så den i videst muligt omfang omfatter de mest relevante mål og måler dem på bedst mulig vis. Med den konstante udvikling af datamuligheder såvel som i indsatsernes fokus vil dette være en kontinuerlig opgave.

4.6 Koblingen til den bystrategiske indsats

At medlemmerne af de boligsociale bestyrelser skal repræsentere ledelsen i kommuner og boligorganisationer har dels til formål at signalere prioriteringen af arbejdet med de boligsociale indsatser nedad i organisationerne og dels at sikre koblingen opad til den bredere bystrategiske indsats. I dette afsnit ser vi nærmere på, i hvilken grad entydig ledelse øger det bystrategiske samarbejde i kommunen. Det gælder dels indholdsmæssigt dvs. selve forholdet mellem helhedsplanen og kommunal og boligorganisatorisk kernerdrift og andre aktiviteter, dels de strategiske samarbejdsmuligheder, som bliver synliggjort i kraft af bestyrelsesarbejdet og det kendskab og viden om hinandens organisationer, som dermed formidles på tværs af organisationer.

4.6.1 Bestyrelsens betydning for koblingen til kernerdriften

Det er et selvstændigt mål med entydig ledelse, at helhedsplanerne skal "koordinere mål og indsatser med kommunen og boligorganisationer samt relevante politikker" (Landsbyggefondens, 2017b). Med 2015-18-midlerne viser empirien, at der gradvist er fremvokset en større interesse for en bedre forbindelse mellem helhedsplanen og den kommunale kernerdrift. Med større deltagelse fra kommunalt og boligsocialt topniveau er der i løbet af perioden udviklet et mere strategisk syn på helhedsplanerne. Det indebærer blandt andet at tænke med en længere tidshorisont, i forhold til hvad der skal ske, når helhedsplanen udløber. I praksis betyder det, at det er vigtigt løbende at interessere sig konkret for, hvordan helhedsplaners aktiviteter kan supplere og komplementere kommunens permanente aktiviteter og ydelser. Her kan der dog være forskellige tidshorisonter for, hvornår man ser behovet for at påbegynde forankringen og snakken om, hvad vi gør efter helhedsplanens udløb. For de kommunale aktører er der mange dagsordener på spil og i en dagligdag der til dels af styret af, hvornår næste valg finder sted, kan der være meget andet, der står før for, end udløbet af en helhedsplan om 3-4 år.

Det øgede fokus på koblingen til kernerdriften viser sig i bestyrelsens arbejde i en udtrykt stigende interesse for at tænke mere ud over helhedsplanens egne mål, og på hvordan helhedsplaners aktiviteter kan understøtte kommunens tilbud. I casene blev der talt om det for eksempel som et spørgsmål om, hvordan man kan udvikle brobygning til kommunens tilbud. Desuden talte informanter i både Kgs. Enghave & Sjøgelø og Roskilde om nødvendigheden af tidligt i en helhedsplans forløb på operationelt niveau at interessere sig for forankring af helhedsplanaktiviteter. I de tre undersøgte cases er der med andre ord opmærksomhed på behovet for at finde metoder til at opnå en bedre forbindelse mellem helhedsplaners tidsbegrænsede projekter og den permanente drift i boligafdelinger og kommunens institutioner og afdelinger. Den ledelsesmæssige opmærksomhed herpå i bestyrelsen er afgørende.

Mens entydig ledelse som beskrevet har ændret samarbejdskulturen om det boligsociale i de tre case-kommuner, peger nogle informanter på, at der endnu er uløste dilemmaer på boligorganisationernes side. Der kan mangle forståelse for, at boligsocialt arbejde er noget kvalitativt forskelligt fra bygningsmæssig drift eller økonomisk styring af boligafdelinger. Driften er for nogle aktører boligorganisationernes kerneydelse, mens de boligsociale aktiviteter tildeles mindre betydning og dermed bliver for isolerede. Ligesom en kommunal forvaltning må være indstillet på at reorganisere dele af sin kernerdrift for at få et bedre samspil med helhedsplanerne, efterspørges det, at boligorganisationerne overvejer, hvordan den almene drifts organisering kan ændres, så det boligsociale bliver bedre integreret.

4.6.2 Strategiske samarbejdsmuligheder

Som beskrevet tidligere indikerer spørgeskemaundersøgelsen, at koblingen med den bystrategiske indsats er udfordret. Fra casestudierne får vi et dybere indblik i, hvordan aktørerne ser på koblingen til det bystrategiske, og hvornår denne kobling kan blive udfordret. Det ser vi nærmere på i dette afsnit.

Generelt for de tre cases er det, at de boligsociale indsatser over de seneste seks-syv år har fået en mere fremtrædende plads i bevidstheden i kommunens øverste ledelseslag (direktørniveau). Det har betydning for hele organisationen på den måde, at man er begyndt at se værdien af et områdebaseret fokus, hvor man i de fleste forvaltninger (bortset fra Teknik & Miljø) ofte ser problemer fra et individuelt borgerperspektiv. Lederne i det øverste lag får et nyt syn på deres felt og et større overblik i kraft af, at de har fået mere kendskab til helhedsplanernes tilgang. Det har banet vejen for mere samarbejde med helhedsplaner og andre aktører men også internt mellem kommunale afdelinger. Også i Kgs. Enghave & Sjøgelø har

bestyrelsen haft fokus på at anlægge et helhedssyn på området. Det har gjort det muligt, at de forskellige kommunale aktører kan løse problemer sammen, hvor det mest almindelige og ofte nemmeste er at arbejde inden for sin egen søjle. Et eksempel på et tema er børn og unges manglende mobilitet i deres fritidsliv. Selv om de godt kan flytte sig i forbindelse med at gå til sport, så flytter de sig ikke i deres øvrige fritidsliv. Det er en udfordring, som de boligsociale medarbejdere og kommune arbejder på at løse i samarbejde, herunder ikke mindst at finde måder, hvorpå man kan etablere mere permanente tiltag, så alt for mange korte projekter kan undgås. Det kan bane vejen for forankring af boligsociale indsatser. Udfordringen er at sikre permanent finansiering for nye aktiviteter i den kommunale drift, hvor økonomien tilbagevendende er genstand for besparelser.

Bestyrelserne har et formelt ansvar for en økonomistyrings- og tilsynsopgave, som skal varetages løbende. Informanterne fortæller, at tidligere fyldte det en ret stor del af bestyrelsesarbejdet, at der blev forelagt indstillinger og data-rapporter, som der mere eller mindre blot blev nikket til. De seneste år er strategiske diskussioner kommet til at fylde mere, og der vises en vilje og evne til at handle mere dynamisk og udviklingsorienteret. I nogle tilfælde kan dette være akut foranlediget som fx når der opstår kriminelle hotspots i boligområderne i Svendborg, eller da der var bandekonflikt i København, og flere helhedsplanområder var direkte berørt. I sådanne tilfælde har især bydelsbestyrelserne værdi som forum for koordineret analyse, diskussion og indsats. I København finder informanterne, at der i sådanne situationer har været god vilje og evne til koordineret og hurtig aktion. Andre emner er strategiske og langsigtede, som fx når der er overgang fra én LBF-finansieringsperiode til den næste, og der skal træffes beslutninger vedrørende kommende helhedsplaners organisering mv. Det har i alle tre cases givet anledning til strategiske debatter og betydelig indsats af mange bestyrelsesmedlemmer. Det er imidlertid ikke indtrykket, at der på bestyrelsesniveau aktivt tages egentlige strategiske initiativer top-down om aktiviteter og projekter på bestemte felter. En informant betegner det som alene retorisk, hvis der har været tale om, at bestyrelsen skal tage strategiske initiativer, og vurderer, at det i nogen grad også ville være en sammenblanding af roller både at skulle være ansvarshavende i forhold til økonomi, resultater mv. og samtidig aktivt udvikle nye tiltag.

Med den ændrede organisering har der i alle tre cases været en periode i den første del af helhedsplanens løbetid, hvor både aktører og aktiviteter har skullet tilpasses de nye vilkår og opgaver. Udviklingspotentialer ligger nu i at arbejde mere bystrategisk. I Svendborg er man blandt andet meget opmærksom på at sikre, at når helhedsplaner og tiltag for at undgå parallelsamfundspakkeindgreb får stor opmærksomhed, må det ikke samtidig medføre, at man glemmer de områder i kommunen, som ikke kvalificerer som mål for strategier og midler. Et andet strategisk perspektiv, som er oplagt at behandle på bestyrelsesniveau, er koordination vedrørende investeringer fra kommune og boligorganisationer. Kan investeringer i nye anlæg og tilbud, fx inden for kultur og idræt, hensigtsmæssigt tænkes i relation til boligsociale indsatser, kan det give mulighed for at forankre helhedsplansaktiviteter fremover i tilknytning til fx kommende kommunale tilbud. I forbindelse med boligorganisationers fysiske investeringer kan der være et potentiale for strategiske samarbejde, som i forbindelse med investeringer i infrastruktur i Svendborg, hvor der gennem bestyrelsen er påbegyndt et samarbejde med kommunen herom, så kommunen supplerer boligorganisationens kompetencer.

Der er dog også grænser for, hvor bystrategisk det boligsociale bestyrelsesarbejde kan og skal blive. For det første er bestyrelserne sat i verden for at sikre fremdrift, prioritering og tackling af barrierer i de boligsociale indsatser. Hvis bestyrelsernes overordnede diskussioner flyttes yderligere i retning af et bredere bystrategisk perspektiv kan diskussioner ifølge nogle af informanterne, der er tættere på det operationelle niveau, ende 'så højt oppe, at de kommer

til at mangle indhold.' Det er afgørende, at diskussionerne ikke afkobles fra det faktiske boligsociale arbejde. Hvis der ikke er tid til både fokuset på indsatserne og det bystrategiske arbejde, er førstnævnte vigtigst. For det andet må man også være realistisk om, hvad de boligsociale bestyrelser kan løfte. Bestyrelsesmedlemmer er travle personer, der har en omfattende opgaveportefølje i deres hjemmeorganisation, og møder i den boligsociale bestyrelse holdes typisk i løbet af to timer og kun få gange om året. Man må derfor være realistisk om rækkevidden af de boligsociale bestyrelses betydning.

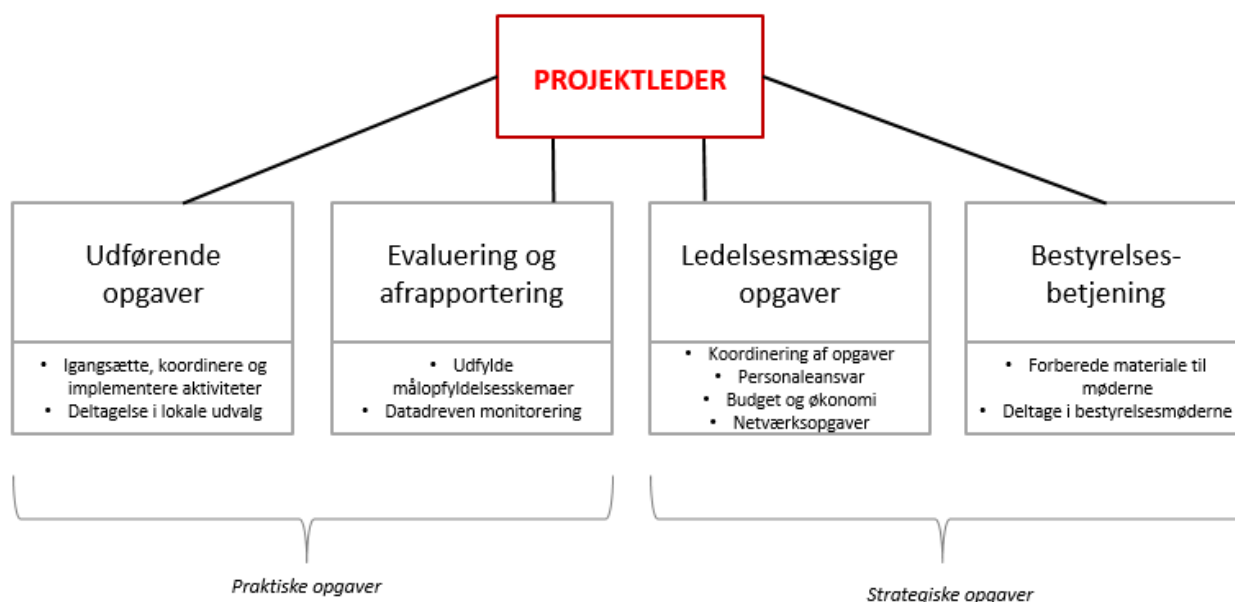
For det tredje fremhæves det af flere informanter, at der er grænser for, hvad bestyrelserne kan bestemme. De kan ikke overordnet set ændre helhedsplanernes fokus, fordi det er forhåndsbestemt i Landsbyggefondens regulativer ud fra de gældende boligaftaler og fastlagt i fasen mellem prækvalifikation og tilsagn, hvor de strategiske mål i samarbejdsaftalen blev udvalgt og aftalt. Med de fastlagte kriterier, temaer og målgrupper er visse grupper tilgodeset, mens der er andre emner og målgrupper, der ikke adresseres. Det mindsker de tilpasningsmuligheder, bestyrelsen har i forhold til bystrategiske mål eller opståede behov. Beboere karakteriseret ved social isolation, fattigdom, ensomhed, samt uden netværk og arbejdsmarkedstilknytning bliver ladet i stikken. En informant udtrykker det sådan, at man hjælper de, der i forvejen er relativt 'gode' til at blive bedre, hvorefter de flytter fra boligområdet. De (etnisk danske), der er 'i bunden', lades i stikken og bliver relativt fattigere med kun folkepension og skrumpende sociale netværk, fordi jævnaldrende falder fra. Kommunens fokus på det strategiske niveau, herunder at holde byens boligområder ude af listerne over parallelsamfund og omdannelsesområder, med hjælp fra helhedsplaner og andre midler, kan i praksis flytte fokus fra hele grupper af socialt udsatte.

Samtidig styrer kommunernes og boligorganisationernes ønske om at holde deres boligområder ude af de statslige lister koblet til parallelsamfundslovgivningen deres indsatser for at hjælpe udsatte bolig- og byområder. Hvis et boligområde er i risiko for at ende på listen over omdannelsesområder, vil der blive gjort meget for at forhindre det; ikke sjældent på bekostning af andre områder, der kan have større behov for en indsats, men som blot ikke er i fare for at komme på listen, eksempelvis fordi der er mindre end 1000 beboere. Der opstår dermed et dilemma, hvor der samles meget stærke kræfter i kommune og boligorganisation, som rent ledelsesmæssigt har stort beslutningsrum i deres respektive organisationer, men hvis muligheder for at træffe beslutninger begrænses af krav fra statslige politikker eller de gældende regulativer. Med de fastsatte rammer kan dette ikke nødvendigvis ændres. Forventningerne til de boligsociale bestyrelses bystrategiske indsats må derfor tilpasses herefter.

**BETYDNINGEN AF
ENTYDIG LEDELSE
FOR
PROJEKTLEDELSEN
OG DET
OPERATIONELLE**

5 BETYDNINGEN AF ENTYDIG LEDELSE FOR PROJEKTLEDELSEN OG DET OPERATIONELLE NIVEAU

Med indførelsen af de boligsociale bestyrelser er der for projektlederne og det operationelle niveau indført en overordnet strategisk ledelse, som for nogle helhedsplaner er helt nyt og for andre medfører et øget ledelsesmæssigt fokus på et højere ledelsesmæssigt plan. Dette har haft betydning for projektlederens rolle. Overordnet set falder projektlederens arbejdsopgaver i to spor: et praktisk og et strategisk. I den boligsociale organisationstrekant (jf. figur 1) afspejles dette ved, at projektlederen på den ene side er angivet som tilhørende niveau 1, hvor det praktiske, daglige arbejde foregår, og på den anden side er angivet som tværgående på tværs af de forskellige niveauer. Dette kapitel belyser betydningen af entydig ledelse for projektlederens fire centrale arbejdsopgaver, som er illustreret i figur 18.



FIGUR 18. Oversigt over projektlederens primære arbejdsopgaver. Kilde: BUILD.

Kapitlet belyser, hvordan projektlederrollen har udviklet sig i takt med nye krav og forpligtelser til administration og ledelse af en boligsocial helhedsplan og den afledte betydning for arbejdet på det operationelle niveau. På tværs af de tre cases præsenteres forskellige modeller for, hvordan entydig ledelse kan udmøntes på det operationelle niveau i de boligsociale sekretariater.

Fokus vil være på at besvare følgende spørgsmål:

- Hvordan har entydig ledelse påvirket organiseringen af det operative niveau særligt projektlederens rolle og arbejdsopgaver?
- Hvordan prioriteres og organiseres projektlederens praktiske og strategiske opgaver?
- Hvordan har bestyrelsesbetjenerrollen ændret sig over tid?

Kapitlet er organiseret ud fra projektlederens fire centrale opgaver, men behandler samtidig organiseringen af det operationelle plan, hvor det er relevant.

Hovedresultater

- Projektlederen har det overordnede ansvar for arbejdet og samarbejdet på det operationelle niveau. Opgaverne bevæger sig i et praktisk og et strategisk spor. De praktiske opgaver knytter sig til udførende opgaver i relation til de boligsociale aktiviteter og krav om evaluering og afrapportering til fx Landsbyggefonden. Projektlederne bruger mindre tid på udførende opgaver, evaluering og afrapportering end tidligere. Det skyldes formentligt, at deres tid i højere grad bliver brugt på det strategiske arbejde, og at man derfor også overfører yderligere ansvar i forhold til de udførende og evaluerende opgaver til de boligsociale medarbejdere.
- De strategiske opgaver er ledelsesmæssige opgaver, som fx koordinering og økonomi. Hertil kommer betjeningen af den boligsociale bestyrelse, som projektlederne oplever som en stor arbejdsopgave. De fleste projektledere varetager bestyrelsesbetjeningen alene, mens andre gør det i samarbejde med en kommunal part. Bestyrelsesbetjeningen i København og Aarhus foregår i større fællessekretariater. Projektlederne oplever i stigende grad, at de har de fornødne kompetencer til at varetage bestyrelsesbetjeningen.
- I flere boligsociale indsatser benyttes i stigende grad frikøbte medarbejdere eller delte stillinger med fx kommunen. Det har mange fordele, men kræver et højere tidsforbrug af projektlederen i forhold til at koordinere forskellige typer af stillinger og sikre, at økonomien hænger sammen med de mål, der skal nås.
- Projektlederen har en afgørende rolle i at viderebringe viden mellem den boligsociale bestyrelse, styre-/følggrupperne og det operationelle niveau. Tilmed bruger projektlederne mange ressourcer på at være netværksskaber i målet om at opnå tværgående samarbejder, som er medvirkende til at sikre forankring på sigt.
- Projektlederen har en bred opgaveportefølje, der løbende udvikles og dermed kræver nye kompetencer og reviderede opgavefordelinger inden for projektteamet. Der er behov for at definere projektlederens kerneopgaver og løbende overveje, om nogle opgaver skal flyttes til andre aktører; også for at mindske personafhængigheden.

5.1 Udførende opgaver

I det daglige, praktiske arbejde er det projektlederens ansvar at varetage udførende opgaver med at igangsætte, koordinere og implementere aktiviteter i boligområder, der er omfattet af boligsociale indsatser. Hertil skal projektlederen lede og understøtte aktiviteterne i samarbejde med de boligsociale medarbejdere. Det varierer en del, hvor meget projektlederen selv varetager udførende opgaver i forhold til de konkrete aktiviteter, samt hvordan organiseringen af de konkrete aktiviteter administreres og implementeres. Ca. halvdelen bruger under 20 procent af deres tid på den udførende del. Samtidig er der også en femtedel af projektlederne, der bruger 31-50 procent af deres tid herpå. Den brede variation viser, at der er forskellige måder at være projektleder på, hvilket understøttes af casestudierne. Samtidig er projektlederne over tid blevet en mindre del af de udførende opgaver, både fordi de i nogen grad uddelegerer opgaverne til de boligsociale medarbejdere, og fordi andre mere strategiske opgaver har inddraget mere af projektledernes tid.

I den boligsociale indsats i Roskilde varetager projektlederen kun i mindre grad udførende opgaver i relation til aktiviteterne. Her er det primært de boligsociale medarbejdere, som hver især har ansvaret for en række boligsociale aktiviteter, som de igangsætter, koordinerer og implementerer i mindre arbejdsgrupper. Projektlederen deltager i de ugentlige møder, hvor

vedkommende bliver informeret om projekternes status og udvikling, samt inddrages undervejs, hvis der opstår behov for ledelsesmæssige beslutninger eller sparring.

I Roskilde har der siden indførslen af entydig ledelse været et ønske om, at organiseringen og det boligsociale arbejde skal være agil. Agiliteten omhandler, for det første, organiseringen af de grupper, der arbejder med de boligsociale aktiviteter. Arbejdsgrupperne skal kun eksistere, hvis der er engagement og opbakning til dem, og skal have en form, der er relevant for det konkrete indhold. Derfor har de flere forskellige former for arbejdsgrupper. Der findes både formelle arbejdsgrupper med faste møder og dagsorden, hvor en fast gruppe medlemmer deltager fra helhedsplanen og kommunen samt eventuelle frivillige eller andre aktører, og uformelle, ad hoc arbejdsgrupper, der er blevet oprettet i takt med at aktiviteterne blev iværksat og forandres løbende. For det andet består agiliteten i det interne samarbejde i det boligsociale sekretariat ved, at der er mulighed for at bytte rundt på opgaver, eksempelvis hvis en medarbejder har brug for nye øjne på opgaven. For det tredje relateres agiliteten til en geografisk tilpasning. I Roskilde er den boligsociale indsats bydækkende, hvilket betyder, at de boligafdelinger, der er omfattet den boligsociale indsats, ligger spredt i Roskilde Kommune. Agiliteten i aktiviteter og tilgange medvirker til at favne og imødegå de forskellige kontekster, der kan være forbundet ved at være en stor helhedsplan med mange boligafdelinger. Endelig er det boligsociale arbejde foranderligt over tid. Her er agilitet en måde at gøre organiseringen mere fleksibel og tilpasningsdygtig afhængig af, hvad der rør sig i områderne, og hvilke samarbejdspartnere, der ønsker at være med ombord. Christensen et al. (2019a) påpeger i relation til kriminalitetsforebyggelse, at agilitet i det hele taget er en styrke ved det boligsociale arbejde, som muliggør hurtig problemidentifikation og problemløsning. I Roskilde er denne agilitet et omdrejningspunkt.

I Svendborg er projektlederen en stor del af de udførende opgaver, da projektlederen og den kommunale boligsociale part er repræsenteret i alle organiserings led; både den boligsociale bestyrelse og styregrupperne samt som en aktiv del af at afsøge nye netværk. Her er styre-/følgegrupperne en central del af organiseringen af det boligsociale arbejde (jf. næste kapitel). I Kgs. Enghave & Sjelør organiseres de udførende opgaver ikke i formelle arbejdsgrupper, men varetages af de boligsociale medarbejdere, som hver især har ansvaret for en række aktiviteter. De boligsociale medarbejdere arbejder tæt sammen om opgaverne og oplever sjældent at stå alene med ansvaret for de forskellige aktiviteter, fordi medarbejderne er gode til at sparre med hinanden. Den formelle organisering er minimal på det operationelle niveau. Der er heller ikke etableret styre-/følgegrupper. Der er dog et ERFA-udvalg, som består af projektlederen for den boligsociale helhedsplan, boligsociale konsulenter fra de boligorganisationer, der indgår i det boligsociale samarbejde i boligområderne samt ejendomsledere fra fem forskellige afdelinger. ERFA-udvalgets primære opgave er at udveksle erfaringer på tværs af de forskellige boligafdelinger. Projektlederen deltager i disse udvalgsmøder for at blive orienteret og informeret om boligområdernes udvikling. Det er også projektlederens opgave at besøge de forskellige afdelingsbestyrelserne og tale med dem om udviklingen af boligområderne.

De tre cases repræsenterer således tre forskellige grader af formel organisering. I Svendborg har man i høj grad en veldefineret, ensartet og relativt låst struktur inden for projektperioden (forstået således at ændringerne over tid har været begrænsede) baseret på styregrupper. I Roskilde har man nedsat arbejdsgrupper på det operationelle plan men lader disse være forskellige for de forskellige indsatser samt agile og foranderlige over tid. I København har man stort set ingen formel organisering under bydelsbestyrelsesniveau. Fordele og ulemper ved denne organisering vil vi komme nærmere ind på i næste kapitel.

Over tid har de boligsociale indsatser ændret sig og det samme har jobbeskrivelsen for de boligsociale medarbejdere. De interviewede medarbejdere oplever, at der er sket en akademisering, hvor medarbejderne i højere grad end tidligere skal bidrage til datamonitoreringen af målopfyldelseskriterier og afsøge nye netværk og samarbejder. I Kgs. Enghave & Sjøløv beskriver en af informanterne det således: 'vi går mere og mere i kommunale baner'. Det er positivt i forhold til koblingen til den kommunale kernerdrift, da det kan lette samarbejdet med kommunen. Dog oplever medarbejderne også, at de samtidig fjerner sig fra det mere aktivitetsbaserede, som tidligere var det primære arbejde. Som en af informanterne fortæller: 'mange af beboerne kan godt lide det synlige' fx at de kan se, at der er fastelavnsfest. Meget af det arbejde, som de boligsociale medarbejdere sidder med i dag, kan i højere grad betegnes som usynligt arbejde i form af opgaver relateret til ledelse og administration, datamonitorering og netværkssamarbejde uden for området. I takt med at de boligsociale indsatser er blevet større geografisk set, mindskes muligheden for fysisk tilstedeværelse i områderne. Fordi de boligsociale indsatser bliver større i den forstand, at indsatserne skal omfatte flere boligafdelinger, og at der sideløbende er flere krav til, at de boligsociale aktiviteter og indsatser får en øget gennemslagskraft i boligområderne, er der behov for mere specialiserede kompetencer hos de boligsociale medarbejdere. For at sikre gennemslagskraft og succes med aktiviteterne er der behov for at skærpe de boligsociale medarbejders kompetenceprofil.

De udførende opgaver er en del af projektlederens praktiske opgaveportefølje, men samtidig medfører behovet for mere specialiserede boligsociale medarbejdere også en strategisk opgave for projektlederen. At skærpe kompetenceprofilerne i de boligsociale sekretariater kan gøres ved at ansætte eller indgå samarbejder med kompetente og relevante kommunale medarbejdere, som i forvejen arbejder med de givne problemstillinger i kommunalt regi. Fx har de i Svendborg indgået aftale med en kommunal socialrådgiver, som agerer bisidderfunktion til udsatte familier, der har brug for hjælp. Det kan samtidig være en del af en forankringsstrategi at tænke i allerede eksisterende jobfunktioner, hvor det boligsociale arbejde kan bidrage til at funktionen kan udvides til at tænke mere områdebaseret og komme tættere på borgerne, der bor i boligområder omfattet af boligsociale indsatser.

5.2 Evaluering og afrapportering

En anden central opgave for projektlederen er at foretage evaluering og afrapportering til særligt Landsbyggefonden men også andre eksterne parter for eksempel i forhold til målopfyldelse. Denne opgave relaterer sig til det praktiske og administrative arbejde, idet den handler om målinger af aktiviteternes målopfyldelse. Den indgår samtidig i det strategiske arbejde, da data bruges på alle niveauer til at diskutere fremdrift og eventuelle behov for tilpasning af aktiviteterne. Således tilvejebringes der herigennem et centralt værktøj for styrelsens arbejde. Ifølge spørgeskemaundersøgelsen angiver ca. 45 procent af projektlederne i 2018, at de brugte mere end 10 procent af deres tid på evaluering og afrapportering til Landsbyggefonden og andre eksterne parter. 7 procent af projektlederne bruger mere end 20 procent af deres tid på dette. I 2020 bruger lidt flere projektledere mere end 10 procent på evaluering og afrapportering, og få projektledere bruger mere end 20 procent på evaluering og afrapportering. Årsagen kan være, at man er blevet mere vant til opgaven, og at den derfor fylder mindre, eller at man har uddelegeret noget af opgaven med at afrapportere og udfylde målingskemaer til medarbejderne.

5.3 Ledelsesmæssige opgaver

Under det strategiske spor arbejder projektlederen på tværs af de organisatoriske niveauer. Projektlederen har ansvaret for at varetage helhedsplanens ledelsesmæssige opgaver, som den overordnede koordinering af helhedsplanen, personaleansvar, økonomi og netværksopgaver. Samlet set er de boligsociale projektledere rutinerede inden for det boligsociale arbejde: to ud af tre projektledere har mindst fem års erfaring fra det boligsociale felt, og to ud af fem har været i deres nuværende projektlederstilling mindst fem år ifølge spørgeskemaundersøgelsen fra 2020. Dermed har de fleste også erfaring med helhedsplanerne før den ændrede organisationsstruktur og forandringerne som denne har medført.

Koordinering, personaleansvar og økonomi

Ét af de to hovedformål med indførslen af entydig ledelse er ønsket om at sikre strategiske styring og udvikling af boligområdet herunder en bedre kobling til kommunens kernerdrift. I flere af de boligsociale sekretariater i vores casestudier har man indgået aftaler med de respektive kommuner om at frikøbe medarbejdere eller dele stillinger mellem den boligsociale indsats og kommunen. Det skyldes et ønske om at opnå en bedre forankring af aktiviteterne i den eksisterende kernerdrift i boligområderne. Det øger projektlederens opgave med at koordinere mellem forskellige medarbejdere og har konsekvenser for personaleansvar og økonomi, der kan blive mere diffust.

I Svendborg beskrives det boligsociale sekretariat som bestående af to overlappende teams. Det lille team tæller projektleder og boligsociale medarbejdere, der er direkte finansieret af helhedsplanens midler eller eksternt finansieret gennem fonde, og som har deres daglige gang i sekretariatet. Det store team består af projektleder, boligsociale medarbejdere og dertil de kommunale, frikøbte medarbejdere, som fx UU-vejleder og nøddeknækkeren (jf. kapitel 3). De frikøbte medarbejdere er forankret i deres respektive forvaltninger, hvilket betyder, at der reelt er tale om to separate arbejdsfællesskaber. Projektlederen har ikke personaleansvar over for de frikøbte medarbejdere i Svendborg. I Kgs. Enghave & Sjøløv har de haft få eksempler på frikøbte medarbejdere i projektperioden 2017-2020, men efter Kgs. Enghave & Sjøløv og Folehaven er blevet samlet til én helhedsplan 'Mit Kvarter – Valby og Sydhavnen', er der i stigende grad iværksat partnerskabsstillinger med forskellige forvaltninger i Københavns Kommune. I modsætning til i Svendborg har projektlederen for 'Mit Kvarter – Valby og Sydhavnen' både ansvaret for koordineringen af opgaver og personaleansvaret over for de forskellige frikøbte medarbejdere eller medarbejdere med delte stillinger. I Roskilde har der ikke været eksempler på samarbejde med kommunen om at frikøbe medarbejdere under 2015-2018 midlerne. Dette er dog ændret i forbindelse med den netop påbegyndte projektperiode, der løber fra 2021 til 2024. Her arbejdes der på en model, hvor helhedsplanen og en lokal klub skal deles om en klubmedarbejder.

At den boligsociale medarbejderstab i sekretariaterne oftere består af medarbejdere, hvis finansiering og ansættelsesforhold er forskellige, har medført et øget pres på projektlederens opgaveportefølje, når det kommer til ledelsesmæssige opgaver. I det kvantitative materiale viser udviklingen, at ca. 43 procent af projektlederne brugte mere end 50 procent af deres tid på ledelsesmæssige opgaver som koordinering og budgettering. En mindre del af projektlederne (17 procent) bruger mere end 60 procent af deres tid på ledelsesmæssige opgaver. I 2020 er der sket en lille stigning i antallet af projektledere, som bruger mere end 60 procent af deres tid på ledelsesmæssige opgaver. Denne udvikling stemmer godt overens med det billede, der viser sig i casestudierne, hvor sekretariaterne får flere forskellige stillinger og ansættelser ind som en del af de boligsociale indsatser, hvilket giver et større behov for ledelse

og koordinering pga. kompleksiteten i de forskellige ansættelser og koordineringen med kommunen i forhold til de delte stillinger eller frikøbte medarbejdere.

Som beskrevet er der forskellige måder at organisere frikøbte medarbejdere og delte stillinger på. Nogle projektledere skal kun varetage projektledelsen, mens andre både skal varetage projektledelsen og personaleledelsen, hvilket kan være en kompleks størrelse, når mængden af forskellige ansættelser bliver flere. Erfaringerne fra Svendborg viser, at det kan være en udfordring for medarbejdere, der kun delvist er frikøbt til det boligsociale arbejde, at finde balancen i fordelingen af arbejdsopgaver; især når de boligsociale medarbejdere er fuldtidsansatte. Her kan forventningerne til, hvad fokus skal være, og hvor hurtigt opgaver kan løses, variere mellem de fuldtidsansatte og de deltids-frikøbte. Som en informant påpeger: 'det kan lidt blive en lukket fest for dem, der er ansat i det boligsociale', hvilket refererer til udfordringerne forbundet med at have forskellige ansættelsesforhold og deraf forskellige tidsressourcer fordelt mellem medarbejderne. Frikøbte medarbejdere er således en fordel i forhold til at øge koblingen og koordineringen til kernerdriften, men man skal være opmærksom på at forventningsafstemme, særligt når det kun er deltidsstillinger, så forventningerne ikke bliver højere end det givne frikøb tillader at realisere.

Netværksopgaver og det relationelle arbejde

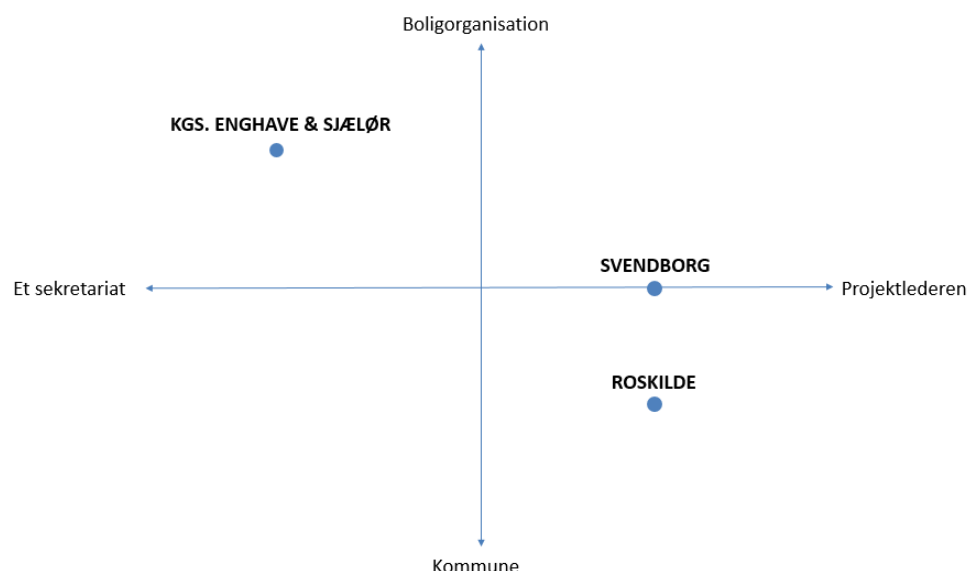
På tværs af caseområderne beskrives projektlederen, i varierende grad, som en central aktør for styringsniveauerne i den ændrede organisationsstruktur: bestyrelsen, styre- følgegrupper, de boligsociale medarbejdere, supplerende grupper og de forskellige lokale og eksterne netværk. Projektlederen har ansvaret for at viderebringe viden mellem de forskellige styringsniveauer og etablere nye samarbejdsrelationer og netværk. Med indførslen af entydig ledelse er behovet for at iværksætte nye netværk og fastholde eksisterende netværk blevet mere aktuelt. Det øges yderligere fremover i takt med, at færre boligsociale indsatser får finansiering til at gennemføre boligsociale indsatser, og at dem, der får bevilling, får færre penge. Det efterlader de boligsociale indsatser med et større behov for at være proaktive og søge nye netværk, der kan sikre ny finansiering. For det første er behovet opstået, fordi der er en del af de boligsociale aktiviteter, som ikke længere kan eller fremadrettet ikke vil kunne finansieres gennem helhedsplanens budget. Derfor afsøger de boligsociale sekretariater mulighederne for ekstern finansiering fx hos fonde. Det har de gode erfaringer med i Svendborg, hvor de bl.a. har søgt finansiering til en fuldtidsmedarbejder hos den A.P. Møllerske Støttefond. For det andet er projektlederen i højere grad nødt til at søge nye lokale netværk i boligområdet for at sikre en god forankring af de boligsociale aktiviteter og sikre, at der ikke bliver gennemført parallelle indsatser i boligområdet. Fordi de boligsociale indsatser, der fremadrettet får en boligsocial bevilling, vil være større, er der behov for, at de sociale indsatser i boligområderne koordineres og sammentænkes endnu mere end i dag. Dette tema bliver uddybet i kapitlet om samarbejdet med eksterne parter (jf. kapitel 7).

Som beskrevet har projektlederne mange forskelligartede arbejdsopgaver på både praktisk og strategisk niveau. Det har betydning for, hvilke kompetencer projektlederne med fordel kan have for at kunne løfte det boligsociale arbejde. Gode relationelle kompetencer er eksempelvis centrale for at kunne etablere tværgående samarbejder med fx kommune, frivillige og lokale foreninger. Sådanne kompetencer indbefatter en forståelse for de andre aktører og organisationers potentialer og udfordringer. Det indebærer dog også en sårbarhed at være den centrale aktør i samarbejdsrelationerne. Fordi projektlederen har overblik over de mange forskellige samarbejdsrelationer og har ansvaret for at bringe viden på tværs og indgå i nye og eksisterende samarbejdsrelationer, er der meget viden og meget netværk, som potentielt går tabt, hvis projektlederen stopper. Derfor er det relevant at overveje, hvordan man sikrer, at viden og netværk ikke udelukkende er centreret omkring projektlederen, men at der fx er en

ligeså central part i kommunalt regi. Der kan med fordel arbejdes med organiseringsmodeller, som sikrer et godt ejerskab til projekterne på de forskellige styringsniveauer for at sikre, at medlemmerne af den boligsociale bestyrelse og styre-/følgegrupperne oplever mening med at deltage i de forskellige fora, samt at de boligsociale medarbejdere besidder en del af den samme viden som projektlederen og indgår i nogle af de samme netværk. Det er afgørende at opbygge en robust organisering, hvor medlemmerne løfter i flok og ikke mister (for meget) momentum, hvis projektlederen stopper.

5.4 Bestyrelsesbetjening

Med afsæt i vores casestudier har vi identificeret tre forskellige modeller for bestyrelsesbetjeningen af den boligsociale bestyrelse. Dette fremgår af figur 19. Figuren indplacerer de tre cases i forhold til om bestyrelsesbetjeningen varetages af et sekretariat eller af projektlederen, samt om den varetages af kommune eller boligorganisation. De kommende afsnit præsenterer de tre forskellige modeller for bestyrelsesbetjeningen: det todelte lederskab-modellen, projektledermodellen og sekretariatsmodellen. Dette suppleres med en analyse af den generelle udvikling af bestyrelsesbetjeningen baseret på spørgeskemaundersøgelsen.



FIGUR 19. Oversigt over indplaceringen af de tre modeller for hvordan bestyrelsesbetjeningen varetages i de forskellige boligsociale helhedsplanerne. Kilde: BUILD.

Det todelte lederskab-modellen

I Svendborg er bestyrelsesbetjeningen baseret på et todelte lederskab, hvor projektlederen fra den boligsociale helhedsplan og den kommunale ankerfunktion i form af en by- og boligpolitisk konsulent fra direktionssekretariatet i kommunen, varetager bestyrelsesbetjeningen i et tæt samarbejde. Projektlederen og den kommunale ankerfunktion har forskellige ansvarsområder. Projektlederen har, ud over projektledelse af indsatserne, ansvaret for at indsamle viden og orientere på boligorganisationens side, mens den by- og boligpolitiske konsulent har til opgave at indsamle dagsordenpunkter og drøfte sagerne internt med bl.a. kommunaldirektøren. Den todelte model kan bidrage til at skabe forankring og erfaringsdeling på tværs af den boligsociale helhedsplan, kommune og boligorganisationer, da bestyrelsesbetjeningen varetages af aktører, der kender de forskellige organisationer indefra.

Selve bestyrelsesbetjeningen er dog for nyligt blevet overført til ét bestyrelsesmedlem, som til dagligt arbejder som chef for bæredygtige indsatser i Domea.dk. Domea.dk er administrativt selskab for Boligselskabet BSB Svendborg (nu: Boligselskabet Sydfyn). Formålet med at flytte ansvaret for bestyrelsesbetjeningen er at aflaste projektlederens forpligtelser i relation til bestyrelsen for at kunne prioritere andre opgaver. Projektlederen er dog stadig en stor del af arbejdet, da denne deltager aktivt i bestyrelsesmøderne og bistår den nye bestyrelsesbetjener med relevant materiale og viden om boligområdet. En af fordelene ved denne model er, at sekretariatsbetjeningen betjenes af projektlederen, som har den praktiske erfaring fra det boligsociale sekretariat og boligområderne, i samarbejde med den kommunale ankerfunktion, der har netværk internt i kommunen. En anden fordel er, at ved at dele betjeningen af bestyrelsen mindskes faren for, at viden og kompetencerne til at varetage bestyrelsesbetjeningen går tabt, hvis projektlederen fx finder et andet job. En tredje fordel er, at man ved at være to til at betjene bestyrelsen kan nå bredere ud i netværkene i kommune og boligorganisation og basere dette på et samarbejde om samme mål. En ulempe ved denne model er, at det kræver en vis enstemmighed mellem projektlederen og den kommunale part at arbejde for det samme mål i to forskellige organisationer med forskellige arbejdsgange og hierarkier. Derfor handler det også om en god relation parterne imellem, gode kommunikative kompetencer samt et forpligtende ansvar for at nå målene i fællesskab.

Projektledermodellen

I Roskilde er betjeningen af bestyrelsen baseret på projektledermodellen, hvor projektlederen alene er ansvarlig for bestyrelsesbetjeningen i samarbejde med en kommunal fuldmægtig, som er forankret i skole- og børneafdelingen. I de tidligere boligsociale indsatser var den kommunale sekretariatsbetjener forankret i en større velfærdsforvaltning. Denne forvaltning blev dog opløst, og den boligsociale konsulent blev placeret i skole- og børneafdelingen. Konsulenten arbejder deltid med det boligsociale arbejde, herunder bestyrelsesbetjeningen af den boligsociale bestyrelse. Derfor er det hovedsageligt projektlederen, der forbereder materiale til bestyrelsen og deltager aktivt til bestyrelsesmøderne. I Roskilde fortæller en informant, at der 'ikke er nogen naturlig placering i Roskilde' af den boligsociale konsulent på grund af kommunens forvaltningsstruktur. Selvom det giver god mening, at den boligsociale konsulent i kommunen er placeret i skole- og børneafdelingen, fordi store dele af helhedsplanens indsatsområde er fokuseret på børn, er der til gengæld et begrænset kendskab til fx beskæftigelsesområdet, som er et andet stort indsatsområde i helhedsplanen. Med Roskilde Kommunes opbygning er der således ikke én entydigt logisk placering. Det medfører udfordringer i koordineringen mellem de boligsociale indsatser og de øvrige forvaltninger og deres kontorer, fordi den interne kommunale konsulent ikke har tilstrækkelig mulighed for at sikre den brede forankring i kommunens forvaltninger og deres arbejde. Ifølge spørgeskemaundersøgelsen viser data, at der er sket en lille tilbagegang i andelen af projektledere, der samarbejder med en kommunal part (se figur 20). Det kan der være flere forskellige årsager til, men ligesom der har været udfordringer i Roskilde med at finde den rette placering til en kommunal part i kommunens forvaltninger, kan dette være tilfældet i andre kommuner.

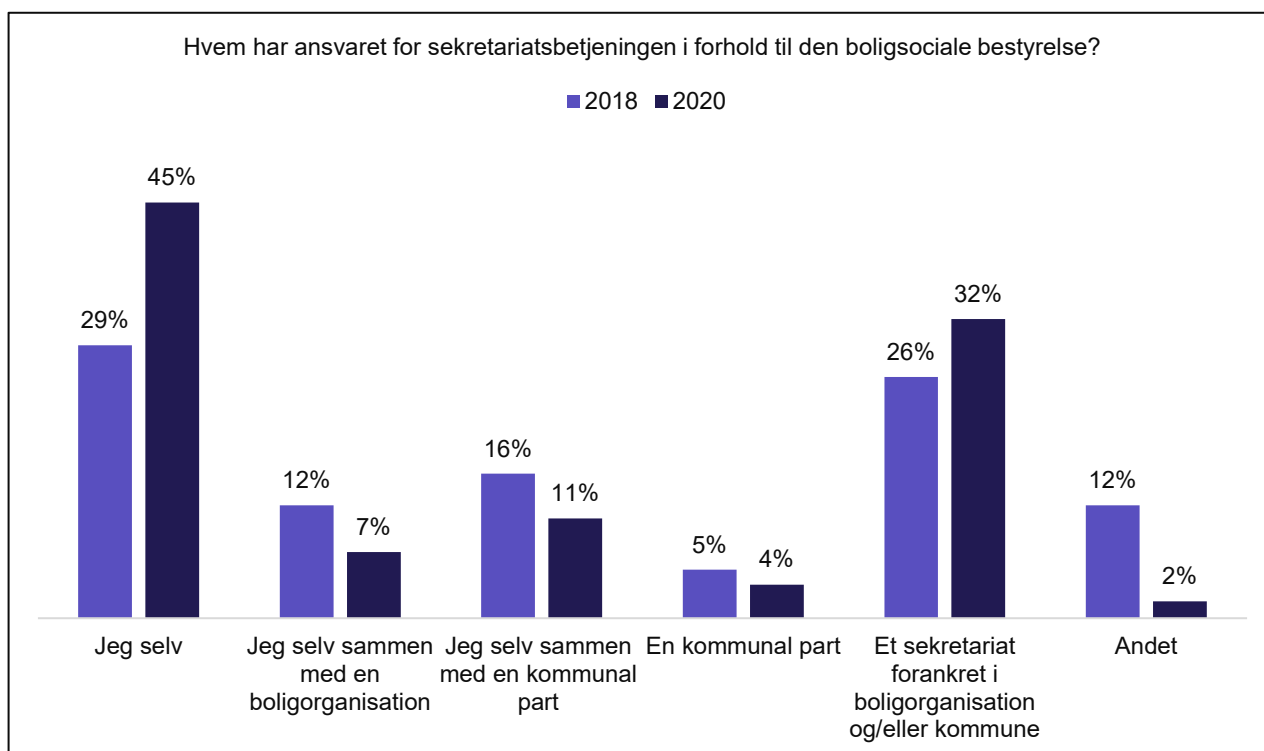
Både i Roskilde og Svendborg er oplevelsen, at samarbejdet med den kommunale konsulent er afgørende for at sikre den bedste forankring af de boligsociale indsatsers aktiviteter og koordineringen med kommunens indsatser. I Svendborg understøttes dette af den centrale placering af den by- og boligpolitiske konsulent. I Roskilde og Svendborg bliver der afholdt formøder, hvor de boligsociale konsulenter med deres respektive ledere og chefer gennemgår dagsorden og orienterer deres bagland. Det betyder, at de boligsociale bestyrelsesmedlemmer oftest på forhånd er blevet præsenteret for de drøftelser, der kommer til at være på det kommende bestyrelsesmøde, hvilket giver en god grobund for debat og øget mulighed for

beslutningskompetence til bestyrelsesmødet. Mange punkter er allerede klappet af på forhånd, og dem kan der derfor træffes beslutning om på mødet, hvilket kan efterlade mere tid til strategiske diskussioner.

Sekretariatsmodellen

I Kgs. Enghave & Sjøelør er bestyrelsesbetjeningen, som for alle helhedsplaner i København, baseret på sekretariatsmodellen, hvor et fælles sekretariat tager sig af bestyrelsesbetjeningen. Sekretariatet er forankret i boligorganisationen fsb, som har til opgave at betjene den øverste boligsociale bestyrelse (nu: samarbejdsforum) og de fem (nu: tre) bydelsbestyrelser i København. Her har projektlederen, i modsætning til i Svendborg og Roskilde, ikke ansvaret for bestyrelsesbetjeningen. I Kgs. Enghave & Sjøelør er projektlederens rolle i bydelsbestyrelsen at orientere om helhedsplanens aktiviteter. Projektleder deltager kun i bestyrelsesmøder, såfremt de skal orientere om et konkret punkt på dagsordenen, og i så fald kun under dette punkt. Bydelsbestyrelserne adskiller sig fra andre bestyrelser, da de har flere medlemmer og dækker flere helhedsplaner. Den manglende inddragelse af projektlederen udfordrer koblingen mellem det strategiske og det praktiske niveau. Casestudiernes resultater indikerer således, på linje med de tidligere resultater af denne evaluering, "at projektlederen bør deltage i den boligsociale bestyrelses møder for at sikre koblingen mellem det praktiske og det strategiske arbejde" (Skovgaard Nielsen et al. 2018: 15). Ifølge spørgeskemaundersøgelsen er der sket en stigning i andelen af projektledere, som angiver, at de har et samlet fællessekretariat, der varetager bestyrelsesbetjeningen, og som er forankret i enten boligorganisation og/eller kommune. Denne organisering gælder for samtlige boligsociale indsatser i København og Aarhus, der gør brug af modellen, hvor sekretariatet er samlet i en boligorganisation og/eller kommune.

Ud over de tre modeller, der er identificeret gennem vores casestudier, viser spørgeskemaundersøgelsen, at der er flere forskellige måder, hvorpå bestyrelsesbetjeningen løses. Som det fremgår af figur 20 ser vi, at der er en tilbagegang i antallet af projektledere, som samarbejder med en boligorganisation eller en kommunal part. Der er også en lille tilbagegang i antallet af boligsociale indsatser, hvor det kun er en kommunal part, der varetager bestyrelsesbetjeningen. Derimod er der i stigende grad mange projektledere, som varetager sekretariatsbetjeningen alene (fra 29 procent i 2018 til 45 procent i 2020). Stigningen understreger, at projektlederne er centrale for bestyrelsesbetjeningen og dermed for at kunne understøtte entydig ledelse. Projektlederne har en central placering i de boligsociale indsatser og netværkene i relation hertil og kan derfor levere den viden, bestyrelsen har brug for. Samtidig oplever projektlederne i stigende grad, at de har de fornødne kompetencer til at varetage bestyrelsesbetjeningen. Mens 33 procent af projektledere i 2018 angav, at de i høj grad var enige i, at de havde de fornødne kompetencer, var tallet steget til ca. 44 procent i 2020. Det kan skyldes mere erfaring med opgaven såvel som videreuddannelse.



FIGUR 20. Figur over hvem, der har ansvaret for bestyrelsesbetjeningen af den boligsociale bestyrelse. Kilde: Projektlederdata 2018 og 2020.

5.4.1 Bestyrelsesbetjener rollen over tid

Som allerede beskrevet planlægges og koordineres de boligsociale bestyrelsesmøder oftest af projektledere. I begyndelsen af den bevilligede projektperiode, hvor det var blevet et krav at nedsætte boligsociale bestyrelser, oplevede informanterne, at det krævede en del tilvænning for både bestyrelsesmedlemmer og projektleder at finde et passende leje i dagsorden og graden af detaljering i orienteringen om helhedsplanens aktiviteter. En projektleder beskriver, at det i starten krævede mange kræfter at finde det rette materiale, skrive afrapportering og udarbejde oplæg til bestyrelsen, som ofte blev modtaget med et anerkendende nik, men som ikke gav anledning til drøftelser, fordi bestyrelsesmedlemmerne ikke kendte boligområderne tilstrækkeligt. I dag beskriver projektlederne, at samarbejdet med bestyrelsen er blevet afstemt, og at det medfører en god dialog, fordi projektleder og bestyrelsesmedlemmer ved, hvad bestyrelsesmøderne skal bidrage til. Her skal man være opmærksom på, at der i alle tre caseområder allerede eksisterede et fora, der mindede om de boligsociale bestyrelser, da disse blev indført af Landsbyggefondens. Derfor har projektlederne og den boligsociale bestyrelse haft længere tid til at definere deres roller som hhv. betjener af bestyrelsen og boligsocialt bestyrelsesmedlem, samt at definere bestyrelsens ansvar og rolle overordnet set og finde den rette form på møderne. Om end alle tre cases således havde eksisterende fora og erfaringer at bygge på, har det krævet løbende tilpasning og tilvænning fra alle parter at finde formen på samarbejdet mellem projektleder og bestyrelse også under 2015-2018-midlerne, fordi bestyrelsen udgjorde et nyt lag i organiseringen.

Projektlederne oplever generelt, at det er tydeligt for dem, hvad deres rolle som betjener indebærer, og at de har de fornødne kompetencer til at varetage betjeningen. Spørgeskemaundersøgelsen viser en positiv udvikling for begge forhold. Det tyder på, at placeringen af bestyrelsesbetjeningen hos projektlederen generelt set har gjort, at organiseringen er blevet mere entydig. Det kan være en konsekvens af både projektledernes egen udvikling i forhold

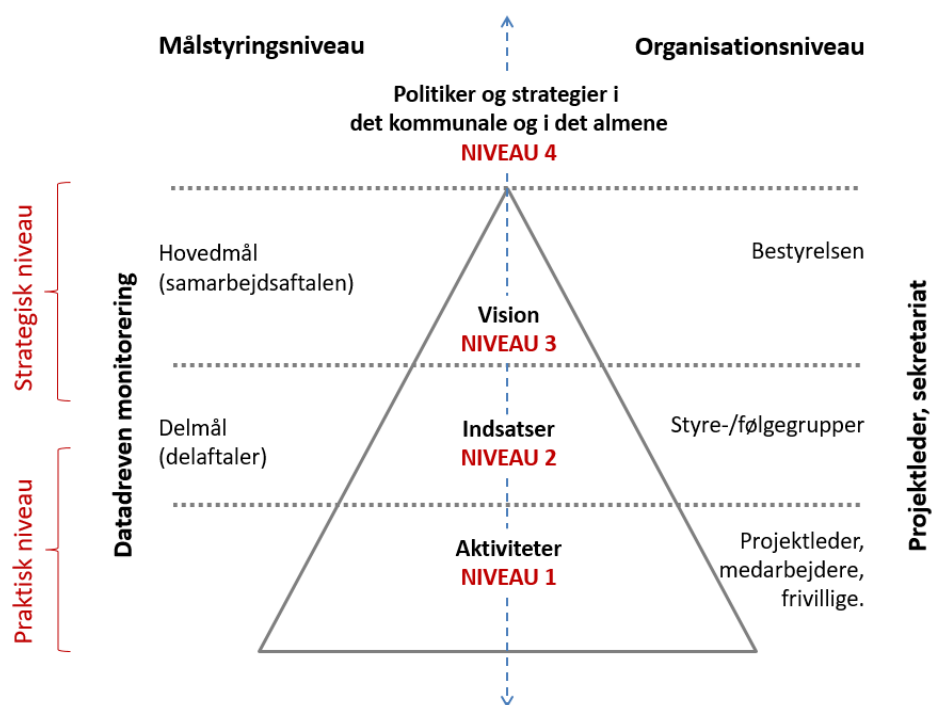
til rollen og af kurser og materiale mv. tilbudt af bl.a. CFBU, Boligsocial Net og Landsbyggerfonden gennem de seneste år. Derimod viser spørgeskemaundersøgelsen, at projektlederne kun i nogen grad har tilstrækkelig tid til at varetage bestyrelsesbetjeningen. Ligeledes viser data, at bestyrelsesbetjeningen i lidt højere grad i 2020 end i 2018 opleves at tage for meget tid fra andre kerneopgaver. Fordi bestyrelsesbetjeningen er blevet en central opgave for mange projektledere, handler spørgsmålet om tid i høj grad om, hvordan der opnås en balance mellem projektledernes opgaverne, og hvordan opgavesammensætningen omdefinieres over tid. Hvilke opgaver, der skal fylde mindre, er en afvejning, der også må foretages lokalt.

STYRINGSSTRENGEN I DEN BOLIGSOCIALE ORGANISERING

6 STYRINGSSTRENGEN I DEN BOLIGSOCIALE ORGANISERING

Landsbyggefonden har med kravet om 'entydig ledelse' sat fokus på at styrke strategisk styring og koordinering af det boligsociale arbejde. Landsbyggefondens vigtigste virkemidler til at fremme entydig ledelse er, for det første, at der etableres en boligsocial bestyrelse, der skal sikre ledelsesmæssig opmærksomhed på helhedsplanens implementering og målopfyldelse samt strategisk styring af udviklingen i det berørte boligområde. For det andet skal der etableres en klar styringsstreng, dvs. en kobling mellem helhedsplanens operationelle aktivitetsniveau, det taktiske indsatsniveau og det strategiske visionsniveau. Bestyrelsens rolle er behandlet i et tidligere afsnit. I nærværende afsnit ser vi i første del nærmere på styringsstrengen. Styre-/følgegrupperne udgør et centralt element i denne styringsstreng, hvilket vil blive analyseret i dette afsnit.

I en ideel model fastlægges vision, overordnede mål og rammer for helhedsplanen på den boligsociale bestyrelses strategiske niveau (niveau 3). Det specificeres yderligere på indsatsniveau (niveau 2), hvor der er delaftaler om konkrete indsatsers mål og detaljeret programmering, monitorering og koordinering. De praktiske aktiviteter, projekter og samarbejder, der bidrager til, at både delmål og overordnede mål bliver indfriet, udføres på nederste, praktisk-operationelle niveau (niveau 1). I dette kapitel undersøges det, hvordan det vertikale samarbejde mellem niveauerne organiseres, og hvilken organisatorisk effekt det efter aktørernes opfattelse har haft. Samspillet mellem strategisk og praktisk niveau er illustreret med den blå linje i figuren (styringsstrengen).



FIGUR 21. Idealtypisk model, der præsenterer entydig ledelse og de forskellige styringsformer og styringsniveauer. Kilde: Skovgaard Nielsen et. al. 2018).

Det er den organisatoriske hovedforbindelse i helhedsplanens organisering, hvorigennem entydig ledelse udøves fra top til bund i organisationen. Sammenlignet med organisering af helhedsplaner før 2015-18-midlerne har niveau 2 ændret status. Under tidligere bevillinger, hvor bestyrelserne i nuværende form ikke fandtes, havde styregrupper (eller følgegrupper som de også kaldtes) en mere koordinerende og orienterende funktion, og medlemmerne var ofte uden egentlig administrativ beslutningskompetence, fx beboerdemokratiske repræsentanter som afdelingsbestyrelsesmedlemmer. Med 2015-18-midlerne er der indført bestyrelser med strategiske opgaver og repræsentation fra højeste ledelsesniveau i kommuner og boligorganisationer. Opgaven på indsatsniveau (delaftalenniveau) er dermed ændret. Hvor bestyrelsen arbejder på strategisk niveau, er niveau 2 et taktisk niveau, hvor planen for strategiens udførelse gennem aktiviteter på niveau 1 lægges og superviseres, og aktiviteter koordineres på tværs af deltagende enheder. Der er dermed en arbejdsdeling og grænseflade både opad til organisationens strategiske niveau 3 og nedad til det praktiske niveau 1. I dette kapitel undersøges det, på hvilken måde det organiseres og med hvilke erfaringer siden 2018.

Fokus er på at besvare følgende spørgsmål:

- Hvordan er samspillet mellem strategisk og praktisk niveau organiseret?
- I hvilken grad bidrager den ændrede organisationsstruktur til opfyldelsen af helhedsplanens strategiske mål?
- Hvordan oplever aktørerne samspillet mellem strategisk og praktisk niveau?
- Hvilke faktorer kan styrke samarbejdet mellem de involverede aktører?

Hovedresultater

- Samspillet mellem praktisk og strategisk niveau kan organiseres på en række forskellige måder. Langt størstedelen af de boligsociale indsatser har nedsat styre-/følgegrupper. De har forskellige navne og er organiseret på forskellige måder i forhold til antal, og hvad de dækker. Mest typisk er det at have én samlet gruppe eller indsatsspecifikke grupper. Casestudierne repræsenterer tre forskellige organisationsmodeller: Én formel med styre-/følgegrupper mellem strategisk og praktisk niveau, én fleksibel hvor det praktiske niveau udbygges "opad", og én storbymodel hvor det strategiske bestyrelsesniveau udbygges "nedad" med to niveauer af bestyrelser. Den formelle models primære styrke er, at ansvarsfordeling og kommunikation mellem top og bund organiseres entydigt og transparent, hvilket har positiv betydning for implementering, fordi institutions- og driftsledere har beslutningskompetence og ressourcer med effekt på praktisk niveau. Den fleksible models styrke er agilitet, og at der ikke bindes ressourcer i permanente strukturer, hvis der ikke er tilstrækkeligt indhold. Analyserne viser, at styre-/følgegrupper kan være med til at sikre styringsstrengen og koblingen mellem praktisk og strategisk niveau.
- Foruden styre-/følgegrupperne er der i 2020 også andre typer grupper i ca. trefjerdedele af helhedsplanerne. I 2018 var det kun godt en femtedel, der angav at have supplerende grupper. Udviklingen kan skyldes, at der over tid er opstået behov for flere led i organisationsstrukturen i takt med, at man kommer videre fra planlægning til implementering af aktiviteter, eller at man har identificeret udækkede behov over tid i den ændrede organisationsstruktur.
- Bestyrelsesmedlemmer og især projektledere er fra 2018 til 2020 blevet mindre positive med hensyn til, om helhedsplanen i praksis kan nå de strategiske mål. De peger primært på, at hindringerne for målopfyldelse er, at der er mål som helhedsplanen ikke kan påvirke, at tidsrammen er urealistisk, og at der er for mange mål. Det er afgørende med kontinuerligt fokus på, om det er de rette mål, der formuleres på strategisk niveau. Hvis erfaringer med implementering på praktisk niveau inkluderes i formuleringen af målene, kan disse blive mere realistiske.

- På tværs af strategisk og praktisk niveau er der i nogen grad enighed om, hvad der er de primære problemer i boligområderne, og hvad der er de overordnede mål. Projektlederne vurderer imidlertid, at enigheden er mindre, når det kommer til de konkrete problemer i områderne, og hvordan de i praksis skal løses. Det afspejler selvsagt, at bestyrelsesmedlemmer og projektledere ser på samarbejdet fra forskellige placeringer i organiseringen, men er også et udtryk for svag forbindelse mellem niveauerne. En fælles forståelse af mål, problemer og løsningsmuligheder er afgørende for at løse udsatte boligområders 'wicked problems'.
- En formel organisering i form af styre-/følgegrupper kan skabe koblingen mellem strategisk og praktisk niveau, men det forudsætter et godt samarbejde. Gensidigt kendskab, respekt for hinandens faglighed og tydelig, ledelsesmæssig opbakning styrker samarbejdet. Møderne og dermed organiseringen opleves som meningsfulde, forpligtende og motiverende, hvis der allokeres reelt indhold, ansvar og beslutningskompetence. Store grupper bliver let uvedkommende; små bliver sårbare. Samarbejde om konkrete opgaver, herunder formulering af nye boligsociale indsatser, kan styrke samarbejdet. Endelig skaber det i særlig grad engagement, når aktørerne oplever, at samarbejdet i regi af det boligsociale arbejde styrker netværksdannelse på tværs af organisationer og niveauer internt i boligorganisationer og kommuner. Dette gavner også aktørernes arbejde og samarbejde bredere set og i sidste ende den fælles evne til problemløsning i de udsatte boligområder.

6.1 Organisering af niveau 2

Entydig ledelse i boligsociale helhedsplaner er et styringsredskab, der oppefra og ned skal sikre koordinering, prioritering og monitorering af de boligsociale indsatser og aktiviteter. Som det fremgår af Landsbyggefondens regulativ for 2015-2018-indsatserne, er det "afgørende, at en entydig og kompetent ledelse sikrer koordinering af den lokale indsats og prioriterer på tværs af alle niveauer og organisationer, herunder boligorganisationer, boligafdelinger og kommune" (Landsbyggefonden, 2015b).

Strategisk styring inden for det boligsociale felt har dermed fokus på tydeligt, organisatorisk struktureret lederskab, dvs. en klar hierarkisk arbejdsdeling, og resultatbaseret mål- og rambestyring. Den form for ledelse benævnes ofte New Public Management og er almindeligt udbredt i offentlig administration. Samtidig er det boligsociale område kendetegnet ved, at der også er brug for samspil og netværksledelse på tværs af organisatoriske niveauer og fagligheder samt mellem forskellige uafhængige kommunale og boligorganisatoriske enheder, såkaldt netværksstyring eller New Public Governance (Peters, 2010). Den boligsociale organisation konstituerer et samarbejde på tværs af mange enheder, og der er derfor behov for værdiskabelse, koordinering og netværksstyring mellem de forskellige parter inden for og mellem niveauer.

Udfordringerne i de udsatte boligområder kan forstås som 'wicked problems', der går på tværs af mange problemkomplekser, institutionelle aktører og forskellige interesser (Rittel and Webber 1973, Head og Alford 2015). 'Wicked problems' kan ikke løses endeligt, rigtigt eller forkert, fordi der altid vil opstå (ikke-intenderede) nye effekter, men de kan adresseres godt eller mindre godt. Det er derfor, at der er brug for en vertikal koordinering mellem strategisk niveau og praktisk niveau. Information og viden skal kunne flyde mellem niveauerne (Wagenaar, 2007). Mens entydig ledelse principielt sigter på, at der er en klar styringsstreng mellem de forskellige

niveauer, så fremhæver Head og Alford betydningen af løbende at have mulighed for at forhandle sig frem til en fælles forståelse af mål, problemer og mulige løsninger (Head & Alford 2015).

I forbindelse med etablering af boligsociale indsatser anbefaler Landsbyggefonden, at der etableres styre-/følgegrupper som bindeled mellem strategisk og praktisk niveau. Det er dog, modsat bestyrelserne, ikke et krav. Opsætningen af organisationsstrukturen i de boligsociale indsatser sker gennem løbende drøftelser med Landsbyggefonden. Styre-/følgegrupperne er beskrevet i organisationsdiagrammer for de enkelte helhedsplaner med frihed til, at lokale aktører kan oprette og sammensætte dem ud fra kontekst og behov. Opgaverne kan være implementering af delaftaler, justering af aktiviteter, metoder og samarbejder, koordinering og prioritering af ressourcer lokalt, eller at forelægge muligheder og barrierer for bestyrelsen, hvis det ikke kan løses lokalt. Styre-/følgegrupperne er et vigtigt led i udviklingen af entydig ledelse. De er faglige organer, der kan være med til at sikre fremdrift og implementering af delmål i samarbejdsaftalen. Deltagerne er således typisk lokale ledere og nøglepersoner i forbindelse med delaftalernes tematiske fokus eller aktiviteter, fx SSP-konsulent, skole-, daginstitutions- eller driftsleder (Landsbyggefonden 2015a).

I det følgende belyses organiseringen på niveau 2 mellem strategisk og praktisk niveau, herunder styre-/følgegruppernes udvikling fra 2018 og frem. Der er fokus på udviklingen i organiseringsmodel, omfang og deltagernes vurdering af gruppernes stærke og svage sider. Den første kortlægning blev foretaget i 2018. Den viste, at styre-/følgegrupperne var så forskelligartede størrelser, at de ikke kunne afdækkes som én samlet gruppe. De varierede i navn, ansvar, rollefordeling, sammensætning mv.

"Ikke alle havde styre-/følgegrupper, nogle var i proces med at nedsætte dem, og i mange tilfælde var de forskellige organiseringer svære at sammenligne på tværs grundet de mange forskellige modeller. Grupper med samme navn (fx styregruppe) havde i nogle tilfælde forskellig funktion, mens andre grupper med forskelligt navn reelt havde samme funktion. Nogle havde flere forskellige typer af grupper. Og ikke alle steder var gruppernes funktion fastlagt (endnu) isoleret set eller i forhold til andre grupper." (Skovgaard Nielsen et al., 2018:42-43).

Kortlægningen i 2018 var derfor tentativ og bestod i en mail-rundspørge til projektlederne om styre-/følgegrupperne. Kortlægningen i 2020 er foretaget som en spørgeskemaundersøgelse med projektlederne (jf. Bilag 1). Tallene er således ikke fremkommet gennem samme metode. Respondenterne har dog været de samme, nemlig projektlederne. Hvor muligt sammenstilles tallene fra de to kortlægninger i fælles tabeller. Der er foretaget yderligere kortlægning i 2020 på baggrund af resultaterne fra analyserne i 2018, hvorfor der i nogen tilfælde kun er data for 2020.

6.1.1 Ansvar for delaftaler

I 2020 er ansvaret for gennemførelse af delaftalernes aktiviteter delegeret til en styre-/følgegruppe eller lignende i 85 procent af helhedsplanerne. De øvrige 15 procent har ikke nedsat styre-/følgegrupper. Der er stor variation i, hvor mange styre-/følgegrupper, der er tilknyttet hver helhedsplan, hvordan grupperne er navngivet, hvilken organisering grupperne har, hvilke aktører der er repræsenteret i grupperne, samt hvor ofte grupperne mødes. Der er identificeret tre primære måder at organisere styre-/følgegrupperne på: som én samlet gruppe (32 procent), som indsatsspecifikke grupper (29 procent) eller som områdespecifikke grupper (11 procent), der under samme helhedsplan dækker geografisk adskilte boligområder. De mindre helhedsplaner, der dækker færre boliger, beboere, aktiviteter, medarbejdere og økonomiske midler, har brug for færre fora. Størrelsen på den boligsociale indsats har dermed betydning

for, hvordan man vælger at organisere sig, da det kræver tid og ressourcer at betjene en stor organisering med mange forskellige fora. Der er således 10 ud af 68 helhedsplaner, der har valgt slet ikke at have en niveau 2-organisering.

TABEL 9. Fordelingen af helhedsplaner ift. organiseringen af styre-/følgegrupper

Fordeling af gruppetyper		
	Helhedsplaner 2018	Helhedsplaner 2020
En samlet gruppe	24 % (14)	32 % (22)
Indsatsspecifikke grupper	29 % (17)	29 % (20)
Områdespecifikke grupper	14 % (8)	11 % (7)
Ingen	12 % (7)	15 % (10)
Info mangler	21 % (12)	0 % (0)
Andet	0 % (0)	12 % (8)
Ved ikke	0 % (0)	1 % (1)
I alt	100 % (58)	100 % (68)

Kilde: Kontaktdata fra projektlederne (2018) og kortlægning af styre-/følgegrupperne (2020).
 Note: I kortlægningen af styre-/følgegrupperne er der medtaget alle helhedsplaner under 2015-18-midlerne igangsat på undersøgelsens tidspunkt. Derfor er antallet steget fra 2018 til 2020. I spørgeskemaundersøgelsen med projektledere og bestyrelsesmedlemmer er der for begge år kun medtaget de helhedsplaner, der var igangsat ved undersøgelsens første runde i 2018.

Størstedelen af de otte projektledere, der svarede 'andet', skriver, at deres grupper både dækker et indsatsområde og er forankret geografisk i et område. Denne organiseringsmåde er typisk etableret i boligsociale indsatser, som dækker over store geografiske områder, dvs. det som Landsbyggefonden definerer som en bydækkende boligsocial indsats. Det viser, at der er behov for lokal organisering inden for de større helhedsplan for at sikre den lokale forankring. Styre-/følgegrupperne er geografisk afgrænset til bestemte områder, fordi medlemmerne af grupperne har deres daglige gang i afgrænsede områder fx den lokale skole eller fritidsklub. Geografisk nærhed, kendskab og lokal forankring kobles med andre ord sammen med indsatsområdets faglige fokus.

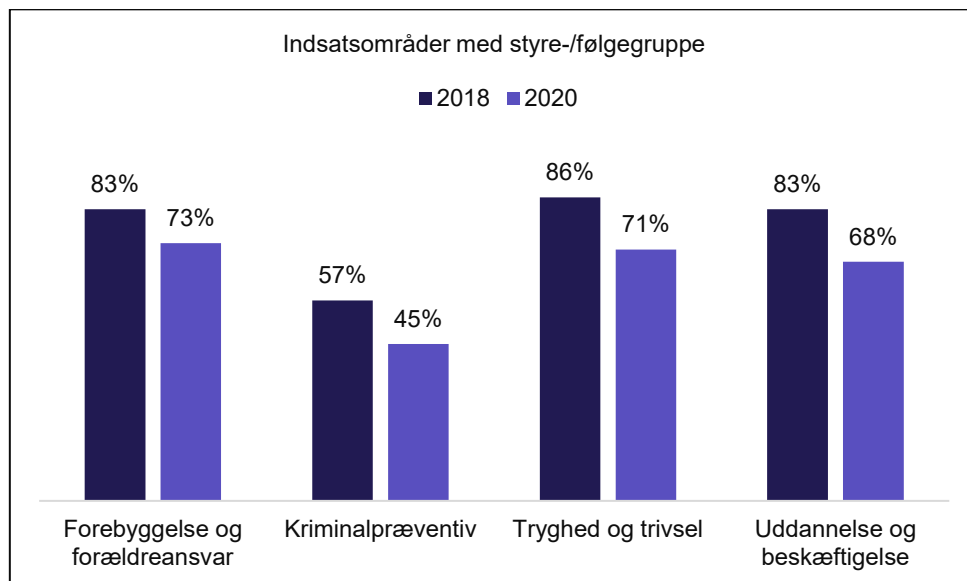
Variationen i organiseringen på styre-/følgegruppeniveauet ses også i antallet af grupper, der er nedsat til at have ansvaret for aktiviteterne i delaftalerne. Som tidligere nævnt har den største andel kun én gruppe, men derudover varierer det fra to til mere end fem, jf. tabel 10.

TABEL 10. Antal grupper med ansvar for aktiviteterne i delaftalerne i 2020

Hvor mange grupper har I, der har ansvaret for, at aktiviteterne i delaftalerne gennemføres? Helhedsplaner	
1	38 % (22)
2	19 % (11)
3	12 % (7)
4	16 % (9)
5	5 % (3)
5+	7 % (4)
Ved ikke	3 % (2)
I alt	100 % (58)

Kilde: Projektlederspørgeskema vedr. styre-/følgegrupperne 2020.

Der er forskel på, hvad styre-/følgegrupperne bliver kaldt inden for de forskellige helhedsplaner: styregrupper, følgegrupper, arbejdsgrupper, koordinationsgrupper, teams, aktivitetsgrupper og samarbejdsfora. De mest benyttede betegnelser er følgegrupper med 41 procent og styregruppe med 34 procent. Samtidig kan man ikke forudsætte, at det samme navn dækker over samme organiseringsform helhedsplanerne imellem, da der ikke er en fælles definition af, hvad betegnelserne dækker over. Generelt ser man fra 2018 til 2020, at der er en nedgang i andelen, der har dannet indsats-specifikke grupper for alle fire indsatsområder. Det kan blandt andet skyldes, at grupper er slået sammen, eller at nogle indsatsområder prioriteres frem for andre. I Svendborg er der eksempelvis kun to styregrupper. Omkring 70 procent har dannet styre-/følgegrupper for de tre af indsatsområderne; for de kriminalpræventive er andelen knap 45 procent, hvilket afspejler, at færre helhedsplaner har indsatser inden for dette område.



FIGUR 22. Indsatsområder med styre-/følgegruppe. Kilde: Projektlederdata 2018 og 2020.

Aktørsammensætningen i styre-/følgegrupperne er afgørende for målet om at sikre en god forankring og implementering af de boligsociale aktiviteter. Hvis styre-/følgegruppemedlemmerne repræsenterer et ledelsesniveau, fx skoleledere, kontorchefer og teamledere, kan de være med til at sikre, at deres medarbejdere kan bidrage til de boligsociale aktiviteter. I tabel 11 er aktørsammensætningen beskrevet. Her svarer næsten halvdelen af projektlederne, at det primært er ledelsesniveauet, der er repræsenteret i grupperne med ansvaret for aktiviteterne i delaftalerne. I ca. en fjerdedel af helhedsplanerne er frontlinjemedarbejdere og ledelsesniveauet lige repræsenterede. I kun to ud af de 58 helhedsplaner er det primært frontlinjemedarbejderne, der er repræsenteret i grupperne. Dette indikerer, at mens styre-/følgegruppeniveauet er tættere på det faglige arbejde end bestyrelsesniveauet, er det alligevel primært ledelsesniveauet, der mødes på styre-/følgegruppeniveauet. Det korresponderer med Landsbyggefondens anbefaling, at størstedelen af styregruppemedlemmerne er netop skole-, institutions- eller driftsledere. Koblet med at grupperne har en relativt lav mødefrekvens (89 procent mødes én gang i kvartalet eller sjældnere) indikerer data, at styre-/følgegrupperne ikke er aktivt involverede i det daglige, faglige arbejde på praktisk niveau.

TABEL 11. Aktørsammensætning i styre-/følgegrupperne.

Hvem er primært i repræsenteret i grupperne?	Helhedsplaner
Frontlinjemedarbejdere (fx skolelærere, sagsbehandlere eller udkørende politi)	3 % (2)
Ledelse (fx skoleledere og kontorchef/teambledere)	49 % (28)
Frontlinjemedarbejdere og ledere er lige repræsenterede	26 % (15)
Andet	22 % (13)
I alt	100 % (58)

Kilde: Kortlægning af styre-/følgegrupperne, 2020; ingen data for 2018.

I de 22 procent, hvor projektlederen svarer 'andet', fremgår det, at styre-/følgegrupperne er en mere blandet sammensætning. Her angives det, at konsulenter, driftschefer, sekretariatsledere, mellemledere fra boligorganisationer, medlemmer af afdelingsbestyrelser og sektionsledere, beboerdemokrater og andre engagerede beboere ligeledes er repræsenteret i grupperne.

Alt i alt er der fra 2018 til 2020 flere helhedsplaner, der har etableret styre-/følgegrupper, og deres medlemmer repræsenterer i stort omfang det institutions- og driftslederniveau i kommuner og boligorganisationer, som Landsbyggefonden anbefaler. Samtidig ser det ud til, at der inden for den enkelte helhedsplan er tilstræbt en vis forenkling af organisationsstrukturen for at undgå (for) mange grupper. Det kan skyldes et ønske om administrativ forenkling, fordi projektlederne har fået mange andre nye opgaver, samt en erkendelse af, at der skal allokere en vis mængde fagligt indhold og faktisk mulighed for at træffe beslutninger til grupperne, før det giver mening at oprette dem. Casestudiet giver et dybere indblik i konkrete modeller for niveau 2-organiseringen, samt fordele og ulemper ved de forskellige modeller. Det præsenteres i næste afsnit.

6.1.2 Organiseringsmodeller

Organiseringen af samspillet mellem helhedsplanernes strategiske og praktiske niveau afhænger i hver enkelt helhedsplans tilfælde af en række faktorer som helhedsplanens størrelse, kommune og boligorganisations prioritering af samarbejdet, bestyrelsens valg af strategi og Landsbyggefondens godkendelse af den gennem samarbejdsaftalen. I princippet findes der en universel model anbefalet af Landsbyggefonden (Landsbyggefonden 2015). Den blev illustreret med trekantdiagrammet i starten af kapitlet. Der er dog betydelig variation i niveau 2-organiseringen, i forhold til om og hvor mange grupper der er etableret, samt hvilket fokus de har. Nedenfor præsenteres tre forskellige organiseringsmodeller, som findes udfoldet i praksis. Én som udvikler en selvstændig niveau 2-organisering mellem strategisk og praktisk niveau, én hvor det praktiske niveau (niveau 1) udbygges "opad", og én hvor det strategiske bestyrelsesniveau udbygges "nedad".

En klassisk, **formel** organisering af samspillet mellem helhedsplanernes strategiske og praktiske niveau følger Landsbyggefondens anbefaling om, at der etableres en eller flere styregrupper, der kan formidle det vertikale samspil via styre-/følgegrupper på et eller flere af 2015-18-midlernes fire faglige indsatsområder. I Svendborg har man således to indsats-specifikke styregrupper: én for social arv og én for tryk. Her er der således en selvstændig niveau 2-organisering mellem strategisk og praktisk niveau. Medlemmerne er relevante institutionsledere og afdelingsledere i forvaltningen i Svendborg Kommune, medarbejdere og projektchef fra de boligsociale indsatser samt to beboervalgte repræsentanter. I Styregruppe for social

arv var på tidspunkt for dataindsamling følgende forvaltninger, foreninger og institutioner repræsenteret, ud over den boligsociale projektleder og en medarbejder:

- Direktionssekretariatet
- Interkulturelt team
- Familieafdelingen
- Center for Børn unge og familier
- Sundhedsplejen
- Svendborg Juniorklubber
- Dagtilbudsområdet
- Skoleområdet
- UU-Sydfyn
- Jobcenteret
- Ungdomsskolen
- To af Samarbejdsrådet udpegede medlemmer, dvs. beboervalgte repræsentanter.

Bestyrelsen ønskede at sikre ejerskab til de boligsociale indsatser længere nede i organisationerne ved at involvere afdelingslederniveauet. Opad mod strategisk niveau er der således direkte forbindelse til bl.a. kommunens direktion og familieafdeling. Involvering af bl.a. skoleområdet og institutioner på uddannelses- og beskæftigelsesområdet sikrer tæt forbindelse til ledere på en række relevante fagområder og dermed direkte adgang til dem, der kan allokere ressourcer til frontmedarbejdernes daglige arbejde. Koblingen til det daglige, praktiske arbejde i helhedsplanen sikres desuden af en boligsocial medarbejder, der er observatør i begge styregrupper og kan besvare eventuelle spørgsmål. De to medlemmer fra Samarbejdsrådet udgør endnu en forbindelse til det praktiske niveau og beboerne. Samarbejdsrådet er placeret på linje med styregrupperne i organisationsdiagrammet. Det består af repræsentanter fra boligafdelingernes bestyrelser. Med et par årlige møder fastholder det kontakten mellem helhedsplan og boligafdelingerne og kan, via de to styregrupper eller bestyrelsen, bringe emner opad i organisationen.

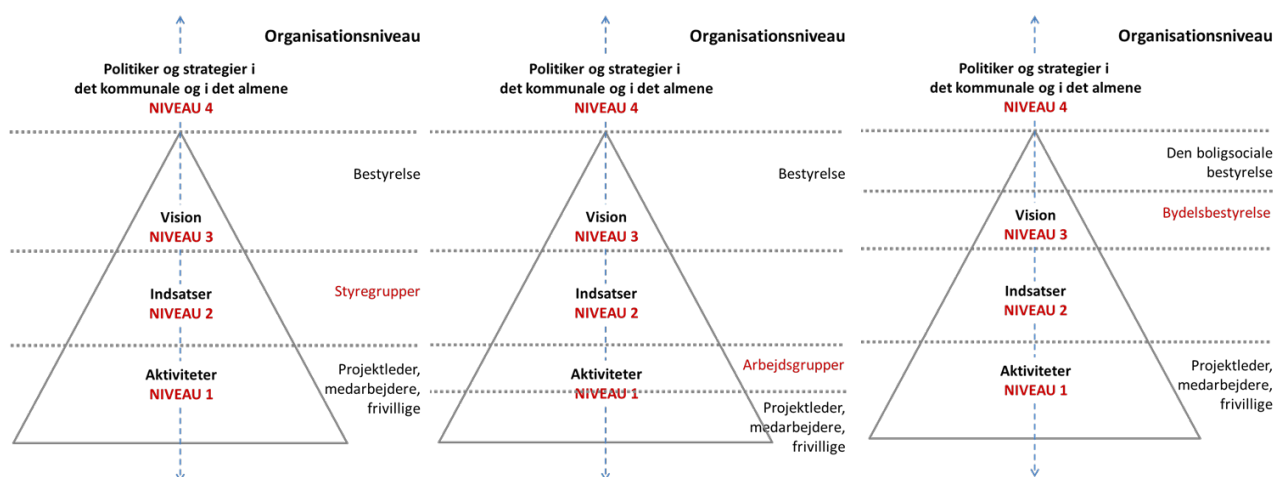
En **fleksibel** model benyttes i Roskilde, hvor der i organiseringen under 2015-18-midlerne ikke findes grupper, der kan sammenlignes med styre-/følgegrupper. I stedet har man en mere sammensat og fleksibel organisering, der har ændret sig over tid, og hvor man har udbygget det praktiske niveau (niveau 1) "opad" gennem nedsættelsen af ad hoc arbejdsgrupper. I forbindelse med en midtvejsevaluering valgte bestyrelsen at organisere samspillet mellem strategisk og praktisk niveau med tre målgruppeorienterede grupper. To af dem er desuden opdelt i tre geografiske arbejdsgrupper. Niveau 2-grupperne har to spor: et chefniveau og et arbejdsgruppeniveau med boligsociale medarbejdere og frivillige. Chefniveauet svarer til styre-/følgegruppeniveauet. Det orienteres ad hoc efter behov, og der er altså ikke faktiske grupper, der involverer afdelingschefer og lignende. Arbejdsgrupperne er knyttet til konkrete aktiviteter på niveau 1. Også her foregår en del af koordineringen ad hoc og efter behov. Igennem SSP-samarbejde sker der en del af koordineringen mellem de forskellige indsatser i kommunen, herunder de boligsociale aktiviteter. SSP-samarbejdet beskrives som velfungerende og båret af, at man ser hinanden i øjnene og har et fælles værdisæt. Det fremhæves, at der er et godt samarbejde med boligselskabet og den boligsociale helhedsplan om SSP-indsatsen. SSP-samarbejdet er dermed funktionelt en slags niveau 2-organisering, men er ikke en del af en formaliseret helhedsplanorganisering.

I Kgs. Enghave & Sjøelør i Københavns Kommune har man ikke styregrupper, men et **fællessekretariat og bydelsbestyrelser** under den strategiske boligsociale bestyrelse. Her har

man således udbygget det strategiske bestyrelsesniveau "nedad" ved at have to bestyrelsesniveauer. Den eneste form for gruppe, man har ud over bestyrelsesniveauet, er et ERFA-udvalg. Det adskiller sig fra Roskildes arbejdsgrupper, idet det går på tværs af aktiviteter, og medlemmerne er helhedsplanens projektleder, boligsociale konsulenter fra de fire forskellige boligforeninger og fem ejendomsledere. Mens arbejdsgrupperne i Roskilde har til formål at koordinere de enkelte aktiviteter mellem de involverede parter, herunder de kommunale, er ERFA-udvalgets rolle i Kgs. Enghave & Sjælør at sikre, at helhedsplanen har et godt løbende praktisk samarbejde med den lokale drift, lokalkontorerne og ejendomskontorerne. København har som en stor kommune geografisk definerede bydelsbestyrelser, der formidler samarbejdet mellem kommunens mange helhedsplaner og den strategiske boligsociale bestyrelse. I kraft af kommunens størrelse og antallet af helhedsplaner er der selvsagt større afstand mellem bestyrelsens strategiske niveau og de enkelte helhedsplaner. I forbindelse med overgang til Landsbyggefondens 2019-26-midler er antallet af bydelsbestyrelser blevet reduceret, lige som flere helhedsplaner slås sammen.

I praksis er der betydelig afstand mellem operationelt niveau, herunder projektledelsen, og bydelsbestyrelserne. Alene det samlede store antal og størrelsen af de københavnske helhedsplaner gør, at afstanden fra bund til top i den boligsociale trekant er meget større end i mange andre kommuner. Det er således heller ikke som i Roskilde projektledelsen, der har ansvar for bestyrelsesbetjening men et særligt fællessekretariat. Den manglende organisering under bestyrelsesniveau betyder, at styringsstrengen i København er 'tynd på midten'. Projektlederne har ikke den samme adgang til information og beslutninger eller mulighed for at bringe sager ind til dagsordenen. Projektlederne indkaldes ad hoc og deltager kun i den del af bestyrelsesmødet, som de skal fremlægge i forhold til. Her er det snarere fællessekretariatet i fsb, der, som edderkoppen i midten af nettet, sikrer den vertikale kobling mellem den boligsociale trekants niveauer. Deres kobling til det operationelle niveau er dog mere begrænset, og dermed er der ikke én central aktør, der binder det sammen, som i Svendborg især.

Landsbyggefondens regulativ, lokale administrative og politiske præferencer, historiske forhold og forekomsten af allerede eksisterende lokale boligområde- eller bydelsorganiseringer er nogle af de faktorer, der har indflydelse på organiseringen af helhedsplanernes indsatsniveau. Svendborg er et eksempel på en klassisk, formel model, hvor det taktiske niveau mellem strategisk og praktisk niveau organiseres i formelt nedsatte styregrupper som beskrevet i forbindelse med Landsbyggefondens krav om indførelsen af entydig ledelse (Landsbyggefonden 2015a, 2015b). I den fleksible model i Roskilde er der ikke styregrupper men et udvidet niveau 1 i organiseringen. Det er arbejdsgrupper for nogle af aktiviteterne. I Kgs. Enghave & Sjælør har man, som i resten af København, udvidet det øverste niveau i trekanten, således at den består af to dele: den boligsociale bestyrelse og bydelsbestyrelserne. Det er illustreret i figur 23.



FIGUR 23. Tre måder at organisere samspil mellem strategisk og praktisk niveau. Kilde: BUILD.

For alle tre modeller gælder, at det daglige samarbejde om de konkrete aktiviteter på praktisk niveau foregår mere ad hoc mellem de involverede parter. Her er der ikke nødvendigvis nedsatte grupper til koordinering. Man taler sammen efter behov og ud fra, hvor man er i en given aktivitet. De nedsatte grupper, hvad end det er styre-/følgegrupper, ERFA-udvalg eller arbejdsgrupper, bruges til bl.a. at koordinere mellem aktører, der ikke taler sammen i det daglige. En meget vigtig effekt af, at grupperne findes, er, at de bidrager til, at de involverede aktører får kendskab til hinandens eksistens, faglighed og beslutningskompetence. Dermed udvikles gradvist netværk mellem personer, hvilket styrker helhedsplanens forankring i de respektive organisationer, institutioner og forvaltninger. De tre her nævnte eksempler rangerer fra det formelle til en uformel men mere agil organisering. De øvrige helhedsplaners organisering befinder sig inden for det samme spektrum. I det følgende diskuteres fordele og ulemper ved de forskellige typer.

6.1.3 Styrker og svagheder ved forskellige organiseringer

I Kgs. Enghave & Sjælør er der ingen nedsatte organer under bydelsbestyrelsesniveau, udover ERFA-udvalget, der samler projektlederen for den boligsociale helhedsplaner, boligsociale konsulenter fra de forskellige boligorganisationer og ejendomsledere fra de forskellige boligområder, der er omfattet af en boligsocial helhedsplan. Det opleves i høj grad som, at der mangler en kobling mellem niveauerne i den boligsociale organisering. Informanterne efterlyser ikke nødvendigvis styregrupper og dermed flere organisatoriske niveauer, da der allerede samlet set er tale om en stor organisation med to niveauer af bestyrelser, men der mangler ikke desto mindre en bedre kobling mellem det daglige arbejde og bydelsbestyrelsens virke. Fremover bliver helhedsplanerne større og bydelsbestyrelserne færre i Københavns tilfælde, hvilket kan forøge oplevelsen af manglende samspil mellem strategisk og praktisk niveau. I relation til overordnet strategi og monitorering er det næppe et problem. I forbindelse med udvikling, implementering, og uforudsete udfordringer er et godt gensidigt kendskab imidlertid ofte centralt for samspillet mellem strategisk og praktisk niveau. Det er en svaghed ved den store organisation, at afstanden mellem strategisk niveau 3 og praktisk niveau 1 bliver meget stor, når der ikke findes et formelt organiseret niveau 2. Samspil og erfaringsudveksling svækkes. På den anden side er det en styrke at undgå flere transaktionsomkostninger som følge af flere administrative lag. Den fleksible model kan måske her inspirere til (ad hoc) grupper, der kan formidle information og gensidigt kendskab og dermed bidrage til opbygning af de nødvendige netværk. I andre helhedsplaner findes også organiseringer, der kan inspirere

kommuner med mange helhedsplaner til at opnå styrket samspillet mellem strategisk og praktisk niveau. Spørgeskemaundersøgelsen viste en betydelig vækst i helhedsplaner, der opererer med andre typer grupper end faste styregrupper. Vi kommer tilbage til dem nedenfor.

Den meget fleksible organisering i Roskilde Kommune varierer afhængigt af de enkelte aktiviteter og de behov, der er knyttet til organiseringen af dem. SSP-samarbejdet, der eksisterer uafhængigt af helhedsplanen, er meget struktureret og har egen styregruppe. Andre aktiviteter har arbejdsgrupper med nogenlunde faste mødefrekvenser og dagsordener (fx Brandkadet) eller er uden grupper, og beslutninger tages ad hoc. Det er agilt men også 'en rodet suppedas', som én informant udtrykker det – om end han fastholder, at det giver mening i praksis. Styrken ved modellen er, at organiseringen kan tilpasses til den enkelte aktivitet og ændres afhængigt af, om der er behov for mere eller mindre struktur. Når der laves nye aftaler om samarbejder, kan fokus hurtigt flyttes over på den givne aftale, og hvordan man organiserer sig i forhold til den. Fokus kan få lov at flytte sig over 'hvor energien er' frem for at være fastlåst i en struktur baseret på den boligsociale organisering, der blev lagt fast ved igangsættelse af helhedsplanen og gav mening dér men ikke nødvendigvis gør det, som aktiviteterne udvikler sig. Samtidig lukkes arbejdsgrupper, hvis der over tid bliver mindre og mindre indhold på de faste møder, og flere og flere medlemmer udebliver. En informant fra Roskilde giver udtryk for, at den meget agile og flydende struktur fungerer, fordi der er et godt samarbejde med kommunen. Det gode samarbejde gør, at aktiviteter og samarbejder udvikler sig 'rivende hurtigt' og derved vil en fastlåst struktur hurtigt blive forældet. Her fremhæves det som en styrke ved de overordnede krav til organiseringen fra Landsbyggefondens side, at der er en fleksibilitet i, hvordan man organiserer sig, hvilket skaber et råderum. Det er 'det råderum vi bruger til at skabe resultater', som en informant udtrykker det.

Netop spørgsmålet om tilstrækkeligt indhold og indflydelse for gruppernes medlemmer er centralt. I Svendborgs tilfælde fremhæves det eksplicit, at styregruppernes involvering i formulering af mål for delaftaler sikrer bedre gennemførlighed i praksis, når drifts- og institutionsledere m.fl. i en styregruppe forinden har været med i problemanalyse og planlægning. Samtidig er det en stærk motivationsfaktor for medlemmer af styregrupperne at have faktisk indflydelse. Tilsvarende pegede informanter i København på, at bydelsbestyrelsernes medlemmer i stigende grad har involveret sig aktivt i arbejdet ved at påtage sig at løse opgaver mellem møderne. Styrken ved en fast styre-/følgegruppestructur er kontinuitet og muligheden for læring og erfaringsdannelse, men det forudsætter allokering af gedigent indhold og faktisk indflydelse. I den faste struktur er det til gengæld ofte vanskeligt at lukke en gruppe med svindende indhold og faldende tilslutning, som det kan ske i den fleksible model.

En svaghed ved en agil, ad hoc organisering er, at det set udefra er et komplekst organisatorisk billede, som kan være svært at gennemskue. Det kan udfordre nye medarbejdere i helhedsplanen såvel som i kommunen i forhold til at gennemskue, hvilke grupper der er nedsat, hvilket mandat de har, og hvem der sidder i dem. Gennem samarbejde på aktivitetsniveau kan der skabes opbakning fra medarbejdere i kommunen til at iværksætte tiltag og samarbejder. Der er dog samtidig behov for at sikre ledelsesmæssig opbakning blandt disse medarbejders direkte ledere for, at de får mulighed for at indgå i tiltag og samarbejder. Her spiller styre-/følgegruppeniveauet en afgørende rolle. I Roskilde beskrives det som, at der kan opstå huller, når der ikke koordineres på dette niveau: man kan have clearet noget i ét lag i organiseringen og forventet, at det så ville gå videre i de andre lag, men uden at det er sket. Man er nødt til som helhedsplan hele tiden at orientere på alle niveauer om de konkrete aktiviteter, der foregår, og sikre, at alle kender hinanden. Nedsættelsen af styregrupper kan understøtte

både kendskabet til relevante aktører, viden om aktiviteter og bevægelsen af information mellem niveauer i organiseringen. Det gælder også de boligsociale medarbejderes viden om, hvad der foregår i kommunalt regi.

Informanter i Roskilde giver udtryk for, at der er et behov for en mere permanent forbindelse, der kan udfylde hullerne i styringsstrengen. Ikke mindst i relation til koblingen mellem helhedsplan og hhv. boligsocial og kommunal kernetrift er der behov for en instans med en formel kompetence og/eller tilknytning til øverste forvaltningsniveau. Fra helhedsplanens indsatsniveau skal der kunne rækkes ud til kernetriftsansvarlige som for eksempel kommunal skolechef eller jobcenterchef og det tilsvarende ledelsesniveau i boligorganisationerne. Projektleder kan være en gennemgående figur på tværs af niveauer, men vil ofte have behov for opbakning fra aktører med formel beslutningskompetence og med direkte ledelsesansvar for de medarbejdere, der skal indgå i samarbejde på det praktiske niveau. For at etablere en styringsstreng har man således for den boligsociale indsats i Roskilde 2021-2024 valgt at nedsætte styregrupper, der skal spille 'en vigtig rolle forhold til at udvikle, koordinere og monitorere den boligsociale indsats' og udgøre det ledelsesmæssige ophæng' (Strategisk samarbejdsaftale om boligsocial indsats for Roskilde, 2020). Grupperne vil, belært af erfaring fra tidligere og for at kunne bygge på eksisterende strukturer ikke være struktureret ud fra hverken geografi eller ud fra delaftaler, men derimod ud fra målgrupper. Alt i alt tegner der sig samlet set et billede af, at det agile, ad hoc samarbejde kan være en fordel på aktivitetsniveau, mens det på det taktiske niveau er en fordel med en mere struktureret organisering i form af eksempelvis styre-/følgegrupper.

6.1.4 Andre grupper

Der er selvsagt andre måder end styre-/følgegrupper, hvormed samspil mellem strategisk og praktisk niveau kan organiseres. Over den undersøgte periode er omfanget af grupper vokset. I 2020 var der ifølge projektlederne 72 procent af helhedsplanerne, der havde andre typer grupper. I 2018 var det kun godt 20 procent. Det indikerer, at der, i takt med implementering af aktiviteterne opstår behov for flere led i organisationsstrukturen. I spørgeskemaundersøgelsen er nævnt følgende eksempler:

- Grupper kun med fagpersoner og medarbejdere fra helhedsplanen
- Interessentgrupper
- Aktivitetsspecifikke arbejdsgrupper
- Grupper med repræsentation af bestyrelse og beslutningstagere
- Grupper med repræsentation af beboerdemokrater
- Grupper med repræsentation af frivillige
- Beredskabsgrupper
- Netværksgrupper
- Advisory board
- Koordinationsudvalg
- Boligsocialt fællessekretariat
- Samarbejdsforum
- Grupper med repræsentation af konsulenter og ejendomsledere fra boligafdelinger

En del af de nævnte grupper synes funktionelt at minde meget om styregrupper, men andre har, at dømme ud fra betegnelserne, også andre funktioner. Der er i alt fald tre typer. Flere af de nævnte grupper eller fora kan forstås som et forsøg på sikre information til og repræsentation af aktører, som ikke rummes i de boligsociale bestyrelser og ofte heller ikke i styregrupper, herunder frivillige, beboere og beboerdemokrater, som tidligere ofte var repræsenteret i styre-/følgegrupper. Den anden type grupper samler fagpersoner tæt på det daglige arbejde

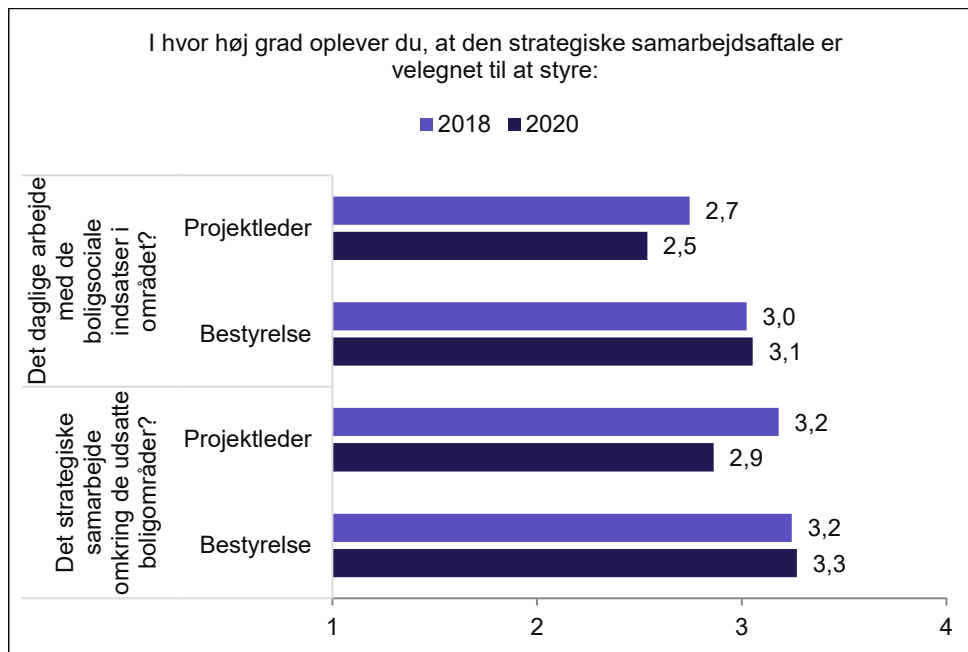
på praktiske niveau. I organisationstrekanten kalder vi dem arbejdsgrupper. Den tredje type er grupper eller netværk, der knytter eksterne interessenter til helhedsplanen i rådgivende eller koordinerende netværksgrupper.

Det forhold, at der i syv ud af ti helhedsplaner findes grupper ud over styre-/følgegrupper, understreger interessen og behovet for at forbinde eller forankre helhedsplanaktiviteter i professionelle såvel som civilsamfundsbaseede netværk og organiseringer. Landsbyggefondens ledelsesmodel inkluderer da også netop netværk og arbejdsgrupper som fora, hvor der kan ske koordinering og vidensdeling i relation til indsatsområder og målgrupper og opbygges lokalt ejerskab til indsatsen (Landsbyggefonden, 2015a). For projektlederen vil væksten af antallet af organer givetvis have betydning for tidsforbruget herpå, hvilket medfører et behov for gentænkning af projektlederens opgaveportefølje og arbejdsdeling med andre aktører, særligt de boligsociale medarbejdere. Det ses der også tegn på er sket, jf. kapitel 5.

6.2 Opfyldelse af strategiske mål

Formålet med den strategiske samarbejdsaftale er at fastlægge mål og succeskriterier for de boligsociale indsatser. Dermed er aftalen et centralt styringsværktøj for indsatserne. I 2018 vurderede bestyrelsesmedlemmerne generelt den strategiske samarbejdsaftale som styringsredskab mere positivt end projektlederne, og siden da er forskellen mellem de to grupper øget. Det skyldes primært, at projektledernes vurdering af samarbejdsaftalen er blevet mindre positiv (jf. figur 24). Det gælder både i forhold til at styre det daglige, praktiske arbejde og det strategiske samarbejde. Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer oplever, at samarbejdsaftalen i højere grad er velegnet til at styre det strategiske samarbejde end det daglige arbejde. Især projektlederne er skeptiske over for samarbejdsaftalen som styringsværktøj for det daglige boligsociale arbejde. Det er ikke overraskende, for samarbejdsaftalen er netop en strategisk aftale på bestyrelsesniveau, men det er afgørende, at den strategiske retning understøttes i aftalen kan ses klart forbundet til og danner rammen for det boligsociale arbejde på praktisk niveau.

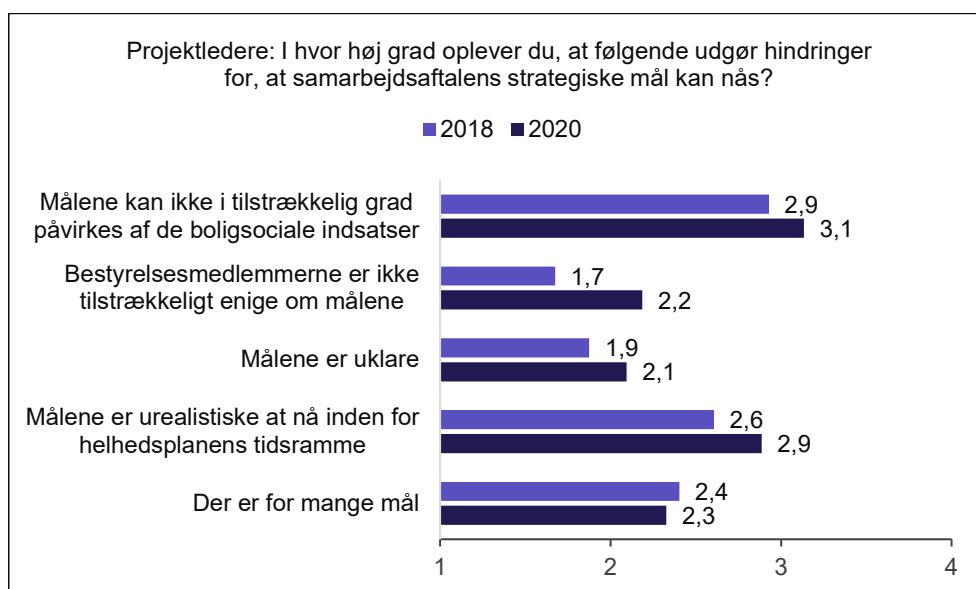
For både projektledere og bestyrelsesmedlemmer er der blandt dem, der har været med til at formulere den strategiske samarbejdsaftale, en større andel, der angiver, at de i nogen grad oplever den som værende velegnet til at styre det daglige og det strategiske samarbejde, end blandt dem, der ikke har været med. Det indikerer, at inddragelse i tilblivelsen af den strategiske samarbejdsaftale er afgørende for begge gruppers efterfølgende oplevelse af at arbejde med den som ramme. Dermed kan det være en fordel af sikre inddragelse af både projektledere, bestyrelsesmedlemmer og styre-/følgegruppemedlemmer i udformningen af aftalen dvs. i den tidlige proces mellem prækvalifikation og tilsagn.



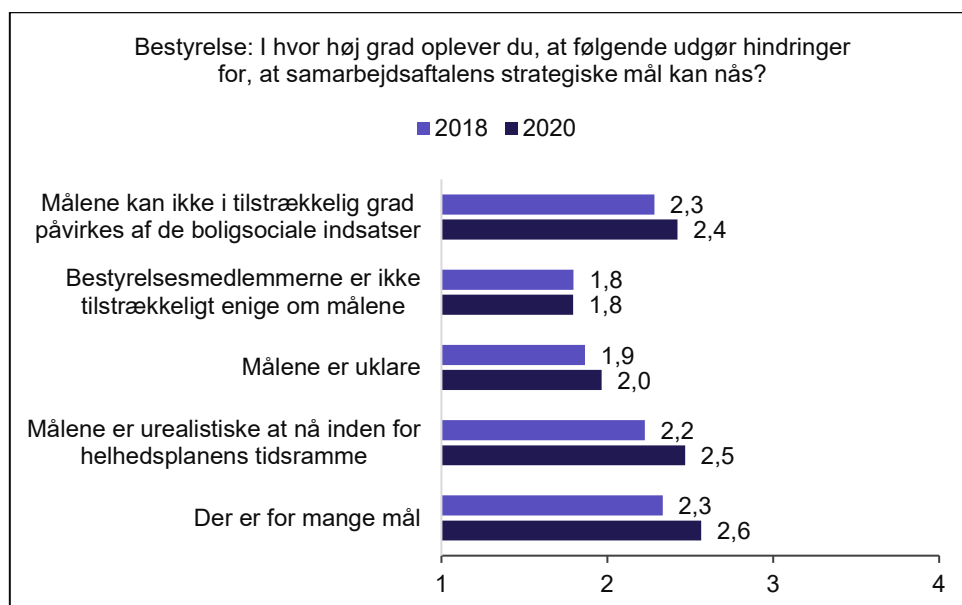
FIGUR 24. Den strategiske samarbejdsaftale som styringsredskab. Kilde: Projektleder- og bestyrelsesdata 2018 og 2020. Note: Besvarelserne er omkodet fra i høj grad til 4, i nogen grad til 3, i mindre grad til 2 og slet ikke til 1.

I undersøgelsen spørges både projektledere og bestyrelsesmedlemmer også, hvilke hindringer der er for at nå samarbejdsaftalens strategiske mål (figur 25 og figur 26). For projektledernes vedkommende er det især, at målene ikke i tilstrækkelig grad kan påvirkes af de boligsociale indsatser, der anses for at være en forhindring, og dernæst at målene er urealistiske at nå inden for helhedsplanens tidsramme. For bestyrelsesmedlemmernes vedkommende angives det især som en udfordring, at der er for mange mål, og dernæst de samme to parametre som for projektlederne. Samtlige parametre, med en enkel undtagelse, er vurderet til i højere grad være en hindring for at nå de strategiske mål i 2020 sammenlignet med to år tidligere.

Alt i alt tydeliggør dette vigtigheden af at koble det boligsociale arbejde med øvrige indsatser. Den ændrede organisationsstruktur er et led i at sætte fokus på fra Landsbyggefondens side, at de boligsociale indsatser ikke skal stå alene i forhold til at nå målene for de udsatte boligområder. Det bør dog også overvejes, om det i det hele taget er de rette mål, der opstilles i helhedsplanerne. Det kobler til den datadrevne monitorering, og hvorvidt det er det rigtige, man måler på. At projektledere og bestyrelsesmedlemmer er blevet mindre positive overfor, om målene kan nås, kan skyldes, at de spørges på et senere tidspunkt i indsatsernes forløb. Troen på, at målene kan nås, kan være større i starten af perioden, mens man i slutningen af perioden får en mere realistisk oplevelse af, hvad der kan nås. Hvis mål formuleres på strategisk niveau alene, er det væsentligt, at erfaringer med implementering på praktisk niveau inkluderes. Mens det for aktører i den enkelte helhedsplan kan være vanskeligt på forhånd at vurdere målenes realiserbarhed, er der her en god mulighed for Landsbyggefonden, CFBU og Boligsocialt Net for at sikre formidling af læring og erfaringer med målformulering, både fra tidligere helhedsplaner og på tværs mellem aktuelle helhedsplaner.



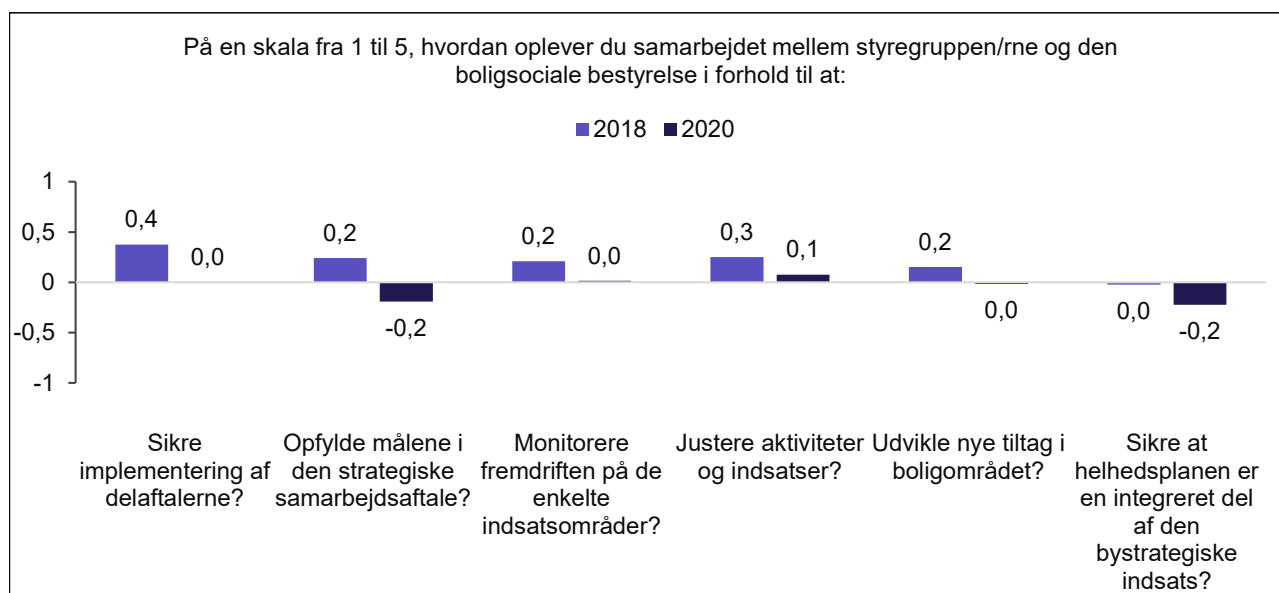
FIGUR 25. Projektlederens oplevelser af hindringer i ønsket om at nå de strategiske mål. Kilde: Projektlederdata 2018 og 2020. Note: Besvarelserne er omkodet fra i høj grad til 4, i nogen grad til 3, i mindre grad til 2 og slet ikke til 1.



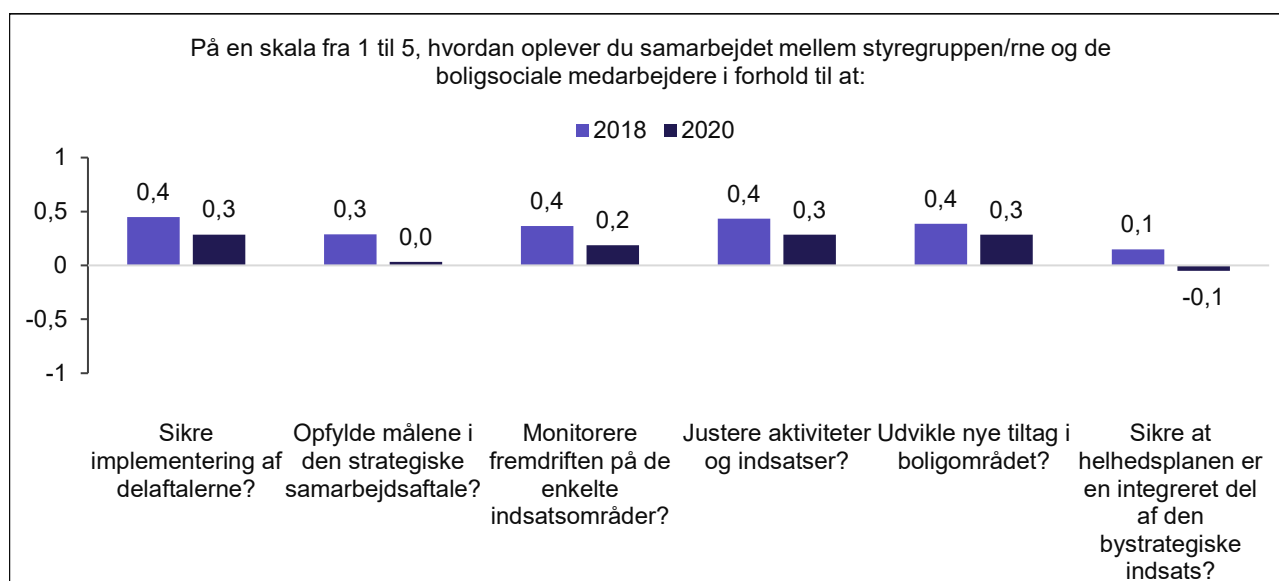
FIGUR 26. Bestyrelsesmedlemmernes oplevelse af hindringer i ønsket om at nå de strategiske mål. Kilde: Bestyrelsesdata 2018 og 2020. Note: Besvarelserne er omkodet fra i høj grad til 4, i nogen grad til 3, i mindre grad til 2 og slet ikke til 1.

Endelig er projektlederne blevet spurgt til, hvordan samarbejdet er mellem styre-/følgegrupperne og hhv. den boligsociale bestyrelse og de boligsociale medarbejdere (figur 27 og figur 28). Jo tættere søjlerne er på 1, jo bedre synes de samarbejdet er, og omvendt jo tættere på -1, desto dårligere synes de samarbejdet er. Generelt viser figurene, at samarbejdet oplevedes som dårligere i 2020 end i 2018, hvor man endnu ikke havde høstet så megen erfaring med den ændrede organisationsstruktur. Det gælder for alle forhold, projektlederne er blevet spurgt til, og for både samarbejdet mellem styre-/følgegrupper og bestyrelse og mellem styre-/følgegrupper og boligsociale medarbejdere. Figurene viser også, at samarbejdet mellem styre-/følgegrupper og boligsociale medarbejdere vurderes som bedre end samarbejdet mellem styre-/følgegrupper og den boligsociale bestyrelse. Det skal bemærkes, at projektlederne i mange tilfælde nok har førstehåndskendskab til styregruppernes samarbejde med dem selv på praktisk niveau 1 men ikke nødvendigvis til styregruppernes samspil opad til strategisk

bestyrelsesniveau. Samlet set kan disse spørgsmål ses som en indikator for, at styringsstregen er mere udfordret i 2020 end i 2018, og at udfordringen ligger i koblingen mellem styre-/følgegrupper og bestyrelse.



FIGUR 27. Samarbejde mellem styregrupperne og den boligsociale bestyrelse. Kilde: Projektlederdata for 2018 og 2020. Note: Besvarelserne er omkodet fra skalaen 5-1, hvoraf 5 er godt og 1 er dårligt. Nu er skalaen omkodet til 1 til -1, hvor 1 er lig med godt og -1 er lig med dårligt.

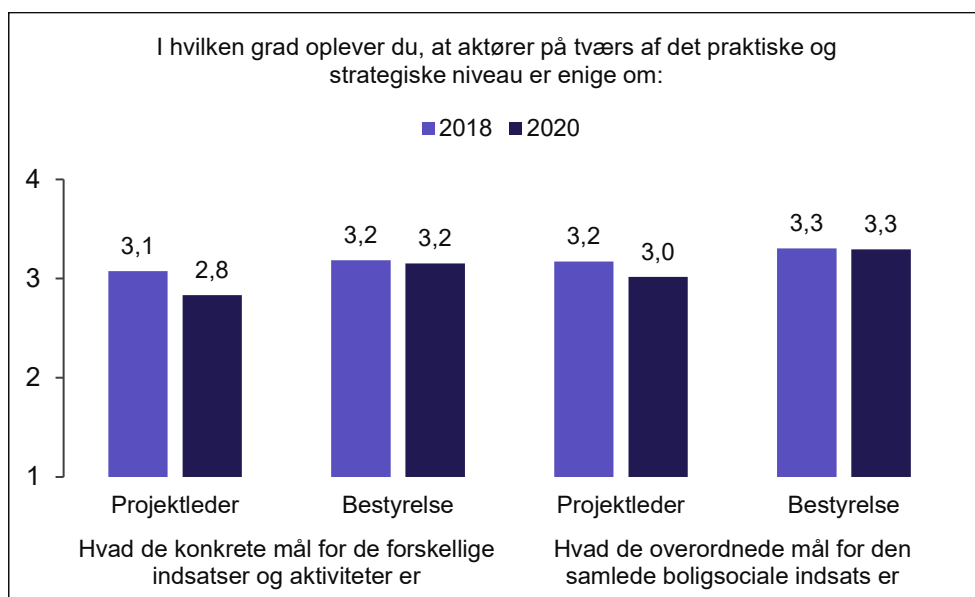


FIGUR 28. Samarbejde mellem styregrupperne og de boligsociale medarbejdere. Kilde: Projektlederdata for 2018 og 2020. Note: Besvarelserne er omkodet fra skalaen 5-1, hvoraf 5 er godt og 1 er dårligt. Nu er skalaen omkodet til 1 til -1, hvor 1 er lig med godt og -1 er lig med dårligt.

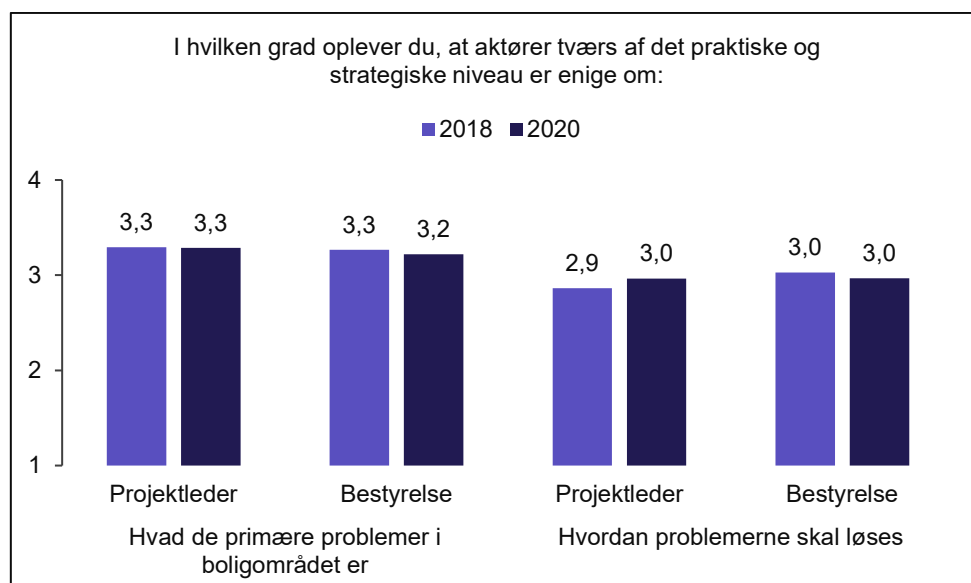
6.3 Samarbejdet mellem strategisk og praktisk niveau

Koblingen mellem niveauerne opstår ikke blot ved nedsættelsen af organer på forskellige niveauer. Det forudsætter også, jf. Head & Alford, at man løbende forhandler sig frem til en fælles forståelse af mål, problemer og mulige løsninger. Her viser udviklingen over tid, at enigheden er blevet mindre ifølge projektlederne. Det kan være en konsekvens af, at styringsstregen er knækket, dvs. at koblingen mellem niveauerne er udfordret.

På tværs af praktisk og strategisk niveau oplever bestyrelsesmedlemmerne generelt mere enighed end projektlederne; især om konkrete og overordnede mål (jf. figur 29 og 30). For bestyrelsesmedlemmerne er udviklingen over tid begrænset. For projektlederne er udviklingen over tid større og viser en lavere grad af enighed for især konkrete mål og overordnede mål. De projektledere, der har været med til at foreslå medlemmer til bestyrelsen, oplever i lidt højere grad, at der er enighed mellem det strategiske og praktiske niveau. Det kan skyldes, at disse projektledere har foreslået personer, de kender og allerede havde et samarbejde forud for bestyrelsens nedsættelse, og at det forbedrer samarbejdet mellem niveauerne, at der er dette kendskab. Det understreger betydningen af, at man løbende arbejder med at forhandle sig til en fælles forståelse, herunder når aktører skiftes ud.



FIGUR 29. Projektledere og bestyrelsesmedlemmers oplevelse af aktørernes enighed på tværs af de strategiske og praktiske niveau i relation til hvad de konkrete og overordnede mål er for den boligsociale indsats. Kilde: Projektleder- og bestyrelsesdata 2018 og 2020. Note: Besvarelserne er omkodet fra i høj grad til 4, i nogen grad til 3, i mindre grad til 2 og slet ikke til 1.



FIGUR 30. Projektledere og bestyrelsesmedlemmers oplevelse af aktørernes enighed på tværs af de strategiske og praktiske niveau i relation til hvad der er de primære problemer i boligområdet og hvordan de løses. Kilde: Projektleder- og bestyrelsesdata 2018 og 2020. Note: Besvarelserne er omkodet fra i høj grad til 4, i nogen grad til 3, i mindre grad til 2 og slet ikke til 1.

Når større viden og kendskab om hinandens eksistens og aktiviteter over tid bliver til egentligt netværkssamarbejde, dvs. samarbejde mellem parter fra forskellige organisationer om konkrete aktiviteter eller projekter, øges den fælles opmærksomhed om nye behov, muligheder for nye koblinger om andre aktiviteter opstår, og bæredygtigheden af aktiviteterne forbedres. Set fra et boligorganisatorisk eller kommunalt synspunkt betyder det blandt andet, at de muligheder, de boligsociale indsatsers områdebaserede tilgang tilbyder, bliver opdaget og set som en integreret del af 'værktøjskassen'. For mange i den kommunale forvaltning er det geografiske områdeperspektiv en ny måde at anskue sociale problemer på.

Gennem styre-/følgegrupperne skabes der en øget opmærksomhed på at arbejde boligområdebaseret: at den koncentration af udfordringer, der er i boligområderne, kan hjælpe kommunen til at løfte en større gruppe af borgere, end hvis man arbejder CPR-baseret. En række kommunale aktører er til stede i boligområderne og ville være det, også hvis helhedsplanen ikke var der, fordi en stor del af deres målgruppe bor der. Ikke desto mindre gives der flere eksempler på, hvordan det for kommunale enheder kan være en overraskelse, hvor stor en andel af deres målgruppe (fx psykisk syge eller borgere på kontanthjælp), der bor i boligområder dækket af helhedsplanerne. Denne erkendelse er afgørende på alle niveauer i organiseringen. På styre-/følgegruppeniveau er den vigtig i forhold til at sikre opbakningen fra den nærmeste ledelse til, at medarbejdere arbejder mere områdebaseret i deres daglige arbejde.

Samarbejdet i styregrupperne og med helhedsplanen i det hele taget er med til at øge de kommunale aktørers viden om boligområderne. For boligorganisationerne skærper det fokus på, at om end deres kernekompetence er at drive og udleje boliger, er det afgørende at have fokus på livet i og mellem husene.

Set fra helhedsplanens synspunkt kan netværkssamarbejdet indebære, at de boligsociale medarbejdere i stigende grad ser ud over projektet selv. En projektleder formulerer det sådan, at selv om man har den flotteste projektplan, er det helt centralt, at helhedsplanen kender og anerkender: 'de spor, der allerede findes i kommune og boligområde, fordi meget faktisk er velforankret og velforprøvet. Det er godt, at der med helhedsplanen kommer flere øjne på, men man skal huske at se efter, hvor mulighederne er, se efter det, der kan bringe os det rigtige sted hen'. En sådan erkendelse og praksis fra helhedsplanens side kan bidrage til aktiviteter relevans og målrettethed. Men det forudsætter netop, at der findes fora, hvor der kontinuerligt kan ske en udveksling af erfaring og viden op og ned igennem helhedsplanens egen styringskæde. I den forbindelse er det en fordel ved styre-/følgegrupper, at de er et fast organisatorisk element oftest med klart mandat, mens arbejdsgrupper er mere flygtige.

I eksemplet Svendborg er der nedsat styregrupper, og deres organisering er knyttet til delafdelingernes områder. Som en organisatorisk nyudvikling har styregrupperne desuden tilknyttet repræsentation fra kommunalt direktionniveau med en by- og boligpolitisk konsulent og fra helhedsplanens praktiske niveau med projektlederen. Projektlederen og direktionens by- og boligpolitiske konsulent deltager i alle styregruppemøderne. Deres primære rolle er at understøtte, at viden bliver videreført til den boligsociale bestyrelse. Det sikrer kontinuerlig information og koordinering opad og nedad i styringsstrengen, og dermed at styregrupperne kan bidrage konstruktivt til den operationelle praksis såvel som med input til det strategiske visionsniveau. Projektlederen har fra begyndelsen af helhedsplanen formålet at skabe indsigt i og viden om styregruppemedlemmernes rolle ved at udsende en matrix, som alle medlemmerne skulle udfylde. Deraf kunne både projektleder og styregruppemedlemmerne få defineret koblingen mellem styregruppemedlemmernes organisation og de boligsociale indsatser for derigennem at tydeliggøre, hvorfor medlemmernes deltagelse i styregrupperne er vigtig for at

lykkedes med aktiviteterne. Desuden udfører Domea professionel sekretariatsbetjening af bestyrelsen, og Domeas chef for boligsociale indsatser er medlem af den boligsociale bestyrelse. Det sikrer en god kobling i styringsstrengen og samtidig kobling mellem boligorganisation og helhedsplan. I Svendborg har styregrupperne et ønske om at komme mere i spil, end de er i forvejen, og helhedsplanen ønsker tilsvarende at udvikle styregruppernes involvering. De har derfor haft en aktiv rolle i forbindelse med forberedelse af de nye boligsociale indsatser.

Som omtalt andetsteds er det i kraft af de boligsociale bestyrelser lykkedes at inddrage topniveau i kommuner og boligorganisationer. Men 'filmen knækker', som en informant siger, når projektledere oplever, at der er en del kommunale mellemledere, medarbejdere og samarbejdspartnere, som aldrig har hørt om helhedsplanerne eller deres aktiviteter og tilbud, trods mange års boligsociale indsatser i de respektive boligområder. Når en klassisk, formel styregruppeorganisering fungerer godt i Svendborg, er det ikke mindst fordi, kommunens direktion har prioriteret, at forvaltninger og institutioners kernerdrift skal samarbejde med helhedsplanen – og har valgt at bruge ressourcer på en by- og boligpolitisk konsulent, hvis funktion i denne forbindelse er at institutionalisere helhedsplanens kobling både mellem strategisk og operationelt niveau og mellem kommune og helhedsplan. Projektledere kan have samme rolle, forudsat deres øvrige opgaveportefølje levner tid til det. I større helhedsplaner er det næppe muligt.

Samspelet mellem helhedsplanens strategiske og praktiske niveau blev før 2015-18-midlerne varetaget uden de boligsociale bestyrelser. I de daværende styre-/følgegrupper var der ofte beboerrepræsentation. For en række informanter i både spørgeskemaundersøgelse og case-studier er spørgsmålet om beboernes involvering i den boligsociale organisering fortsat et centralt emne. Indbyggerne i helhedsplanernes boligområder har en dobbelt rolle i helhedsplanen. På den ene side er de modtagere af helhedsplanens serviceydelser, dens klienter, og som sådan eksterne i forhold til en helhedsplans styringskæde og produktion af ydelser. På den anden side er de interne parter, i kraft af deres viden om området og gennem deres demokratiske rolle i styring af boligafdelinger og boligorganisationers økonomi. I den først evalueringsrapport (Skovgaard Nielsen et al. 2018) var en af de fem anbefalinger, at der er behov for at indtænke det politiske niveau i den ændrede struktur, herunder beboerdemokratiet. Med det øgede fokus på den organisatoriske struktur med bestyrelser og styregrupper kan beboernes involvering bliver udfordret på to måder. For det første er beboerne ikke tænkt ind i den formelle organisering. For det andet får projektlederne med den ændrede organisering nye tidskrævende opgaver i relation til betjening af bestyrelse og styregrupper, fundraising, personaleledelse mv. hvilket kan levne mindre tid til beboerkontakt. Fra 2018 til 2020 er der imidlertid blevet flere projektledere, der lægger vægt på at involvere beboere (fra 41 til 50 procent) og afdelingsbestyrelser (fra 18 til 27 procent).

Casestudierne viser et mere aktivt samarbejde med beboerrepræsentanter i Svendborgs model med et samarbejdsråd organisatorisk på linje med styregrupperne. Et mindre hyppigt samspil findes i Roskilde med et årligt beboermøde, hvor der orienteres og kan fremsættes ønsker og ideer til udviklingen. Projektlederen er desuden forpligtet til løbende at orientere og inddrage beboerne i helhedsplanens udvikling. I Kgs. Enghave & Sjølløse besøger projektlederen de forskellige afdelingsbestyrelser forud for afholdelse af bydelsbestyrelsesmøder for at orientere og få indspark fra beboerne. Ifølge nogle informanter er den generelle oplevelse i Kgs. Enghave & Sjølløse dog, at beboerne føler sig afkoblet aktiviteter og planer for boligområderne. En informant peger på, at beboerdemokrater ikke uden videre accepterer at 'deres egne penge' opsparet gennem Landsbyggefonden skal bruges til at løse sociale problemer, som

de ofte ser som retteligt at være kommunens opgave. Der er således fortsat behov for at finde en velegnet måde at involvere beboerdemokratiet på.

6.4 Faktorer, der styrker samspillet mellem de involverede aktører

Af det ovenstående kan udledes en række faktorer, der kan styrke samarbejdet i styre-/følgegrupper, såvel som andre organer. Nedenfor gennemgås de mest centrale.

6.4.1 Gensidigt kendskab og samarbejde

Samarbejdet i styre-/følgegrupper og andre tværgående organer er centrale for at opnå kendskab til hinanden, til hinandens arbejde og prioriteter samt til de muligheder, der ligger i de boligsociale indsatser, men også til hvilke udfordringer de forskellige aktører sidder med. Samtidig skaber grupperne en dialog og et netværk, der gør det lettere at sætte fokus på udfordringerne i boligområderne og at gå sammen om at løse dem. Man kan derigennem også undgå, at der igangsættes parallelle, overlappende indsatser og i stedet skabe forbindelser mellem indsatser og sikre forankring og på sigt videreførelse af aktiviteter fra helhedsplanen i kommunalt regi. Deri ligger et potentiale for en tættere opgaveløsninger i sammenhæng med relevante aktører. Her italesættes det som en læring fra arbejdet i styre-/følgegrupperne, på baggrund af input fra Landsbyggefonden, at der er behov for en forankringsstrategi fra starten af og derfor for en involvering af kommunale aktører, for at aktiviteterne har en chance for at leve videre efter helhedsplanen.

Det styrker således samarbejdet, når det opleves, at man igennem styre-/følgegruppemøderne opnår et gensidigt kendskab, som rækker ud over gruppernes arbejde, og muliggør yderligere samarbejde om andre opgaver i eget regi. Heri ligger også et yderligere kendskab til og forståelse for beboerne i områderne, som helhedsplanens medarbejdere kan formidle til boligorganisation og kommune. Samarbejder med helhedsplanen om konkrete projekter opleves også som fremmede for det generelle samarbejde: når man har konkrete aktiviteter, der samarbejdes om, styrkes det overordnede samarbejde i styre-/følgegrupperne. Projektlederen kan på forskellig måde bidrage til at styrke gruppernes samarbejde. Ifølge informanterne styrker det samarbejdet, at projektlederen samarbejder med alle aktører også uden for møderne, og at der er en klar fornemmelse af, at medarbejderne i det boligsociale sekretariat ønsker at inddrage styre-/følgegruppemedlemmerne. Det skaber engagement og dermed lyst til at samarbejde. Dette er i tråd med Head & Alford (2015), der fremhæver at aktørerne skal have mulighed for at forhandle sig frem til en fælles forståelse af mål, problemer og mulige løsninger for at kunne samarbejde om at adressere 'wicked problems'. Gennem deltagelse i styre-/følgegrupper og aktiv udveksling af viden kan der skabes en 'shared understanding' (Torfing et al. 2016).

6.4.2 Respekt og forpligtigelse

Når samarbejdet fungerer godt, kan styre-/følgegrupperne fungere som et udviklingsmiljø eller en gæringstank for nye ideer, som helhedsplanen samtidig giver ekstra ressourcer til at afprøve. Det forudsætter dog, at der udvises gensidig respekt for hinandens faglighed, at man kan udfordre hinanden 'på den gode måde', og at man har et fælles ønske om at ville arbejde med og på tværs af boligområderne. At man får noget ud af at sidde i styregruppen, er afgørende for ens engagement og tidsmæssige prioritering af deltagelsen. Samarbejdet i styregrupperne signalerer også en eksplicit prioritering fra ledelsesmæssig side af, at det er vigtigt, at medarbejderne prioriterer den boligsociale indsats og det boligsociale arbejde. Den daglige

drift tager meget af ledernes fokus, pointeres det af informanterne, og her kan styregrupperne sikre en prioritering af det boligsociale arbejde. Det kræver dog, at der samtidig er en politisk prioritering i form af økonomiske midler til arbejdet og en italesættelse af det boligsociale arbejdes potentiale, som giver rygdækning for kommunens medarbejdere til at deltage. Som en informant siger: 'Når direktøren siger, at det er vigtigt, siger jeg også, at det er vigtigt'. Endelig kan styregrupperne også medvirke til, at ansvaret for at løse udfordringer ikke bare skubbes videre mellem aktører, hvor det ellers, som en informant siger, kan blive: 'Det må kommunen/helhedsplanen/boligorganisationen løse!'. Samarbejdet i styre-/følgegrupperne kan placere ansvaret i et samarbejde mellem aktørerne, hvor der tages stilling til, hvem der går videre med en given problemstilling, og på hvilke niveauer den skal løses.

Det styrker således samarbejdet, når der tydeligt udvises respekt for hinandens faglighed og forståelse for hinandens forskellige udfordringer og rammer. Det er afgørende, at det er tydeligt, hvorfor man sidder i styregruppen, og at møderne ikke blot bliver en generel orientering. Møderne skal forpligte og engagere deltagerne. Selvom grupperne ikke har et mandat, skal de føle, at de har et ansvar. Det forudsætter, at repræsentanter i niveau 2-fora som styre-/følgegrupper ved, at de har ledelsesmæssig opbakning, og at det er legitimt at deltage aktivt og ikke blot skulle nikke til orienteringer. Det styrker samarbejdet, at man kan medvirke til at udvikle indsatserne, og at det bliver et miljø for at afprøve nye ideer. Endelig er det afgørende, at der ikke opstår en 'os-dem'-relation i styregruppen, forstået som en modsætning mellem kommune på den ene side og boligorganisation/helhedsplan på den anden side. Derfor er det afgørende at forstå hinandens præmisser og finde ud af, hvordan man kan hjælpe hinanden. Det er koblet til pointen oven for om at udvise respekt for hinanden og forståelse for hinandens udfordringer, forudsætninger og rammer. Gensidig tillid er en forudsætning for samarbejdet omkring 'wicked problems' (Head & Alford 2015). Endelig er det afgørende at styre-/følgegruppemedlemmerne anerkender og lever op til det ansvar, der følger med at sidde i en styre-/følgegruppe. Ansvar følger af den gensidige forpligtelse til at deltage i styregruppens arbejde (dvs. deltage i møderne) og at være engagerede heri. Man får mulighed for at blive trukket ind i maskinrummet og medvirke i udviklingen af indsatserne, men det medfører samtidig et forpligtende ansvar.

6.4.3 Styre-/følgegruppens størrelse

At finde den rette størrelse på en styre-/følgegruppe er en balance. På den ene side må gruppen ikke blive for stor. Hvis den gør det, er der risiko for, at det ikke opleves som forpligtende samarbejde, fordi man for let kan gemme sig og ikke tage ansvar. På den anden side må gruppen ikke blive for lille. Gør den det, er der risiko for at dynamikken forsvinder, og at samarbejdet bliver for sårbart over for afbud fra enkeltpersoner til møderne. Med en vis størrelse kan den, der prioriterer det, føre det videre, selv med afbud. Det handler dermed om at finde den rette balance. I Svendborg er styregruppen for social arv 'enormt stor', ifølge en informant. Den har 16 medlemmer, mens styregruppen for tryghed har 11 medlemmer. For den kommende helhedsplan har man valgt at oprette fire styregrupper; én for hvert indsatsområde bl.a. for at gøre størrelsen mere passende, men også baseret på et ønske fra styregruppemedlemmerne om at komme tættere på aktiviteterne. I koblingen til spørgsmålet om størrelse er der desuden brug for at overveje, hvor mange der bruger tid på at mødes, og om ressourcerne bruges korrekt. Baseret på Svendborgs erfaringer er en passende størrelse omkring otte til ti personer. Også antallet af møder skal der findes et passende niveau for. Det vil være foranderligt over tid, i forhold til hvor man er i samarbejdet, hvor man er i helhedsplanen, og hvor man er i aktiviteterne. Undervejs i afviklingen af indsatserne vil 4-6 møder om året være et godt udgangspunkt. I en opstartsfasen, herunder prækvalifikationen, kan der være brug for flere møder, hvis styre-/følgegrupperne inddrages i udviklingen af de nye boligsociale indsatser. Det kan medvirke til at sikre ejerskab.

Det er en selvstændig pointe, at en bestyrelse skal turde nedlægge en gruppe, hvis fremmødet daler eller der mangler indhold på møderne. Fordelene ved en fleksibel model, som illustreret med eksemplet Roskilde, kan på den måde tages med over i en mere formelt organiseret struktur med faste niveau 2-grupper.

6.4.4 Samarbejde om konkrete opgaver

Udover at have en forpligtigelse i samarbejdet, som beskrevet tidligere, kan konkrete opgaver være befordrende for samarbejdet. Det har man i Svendborg gjort bl.a. i form af en hjemmeopgave til styregruppedlemmerne, hvor de skulle reflektere over koblingen mellem deres arbejde/ansvarsområde og det boligsociale arbejde i boligområdet, og som man bagefter brugte som grundlag for fælles diskussion. I arbejdet med prækvalifikation til den næste helhedsplan nedsatte man en mindre gruppe, udvalgt af projektlederen, der havde som opgave at planlægge processen frem til den kommende helhedsplan. Herfra har man fået gode erfaringer med at mødes lidt færre mennesker om en konkret opgave med en tidsramme. Det gav energi og ejerskab. Denne erfaring er en medvirkende faktor i beslutningen om at have flere, mindre styregrupper i den næste helhedsplan. Den mindre gruppe bestod af ca. otte-ti repræsentanter fra de to styregrupper. Efter at planlægningen og arbejdet med den kommende helhedsplan var nået et godt stykke vej og efterfølgende blev drøftet videre i styregrupperne, er den mindre gruppe blevet nedlagt. Som en af informanterne siger 'den har udtjent sin værnpligt'. Selvom den mindre gruppe fungerede godt og efter hensigten, var oplevelsen, at der var mange grupper, som skulle inddrages og spørges, hvorfor det gav mening blot at samle de videre drøftelser i styregrupperne, hvor deltagerne alligevel var medlemmer. Igen ser vi her, hvordan det kan give mening at oprette og nedlægge grupper undervejs i de forskellige faser af boligsociale indsatser.

6.4.5 Tværgående samarbejde med bred betydning

En sidste, central faktor, der kan styrke samarbejdet, omhandler aktørernes oplevelse af, at samarbejdet i regi af det boligsociale arbejde også gavner deres arbejde bredere set og i sidste ende den fælles evne til problemløsning i de udsatte boligområder. Ifølge spørgeskemaundersøgelsen oplever både projektledere og bestyrelsesmedlemmer i høj grad, at den boligsociale helhedsplan lykkes med at styrke det tværgående samarbejde imellem kommune og boligorganisation. Både aktører fra boligorganisationerne og fra kommunen giver udtryk for, at kommunens opdeling i siloer brydes op, når de kommunale aktører mødes i regi af helhedsplanen, og det skaber basis for mere tværgående koordinering og samarbejde. Det beskrives som, at der opstår netværkssamarbejde på tværs af kommunen, og der skabes et anderledes mødeforum, hvor man får mulighed for at stille nogle andre spørgsmål, få nogle nye overvejelser og snakke sammen på en anden måde end i de traditionelle kommunale fora. Det tyder på, at samarbejdet om de boligsociale indsatser kan have en spill-over effekt, der skaber et generelt øget kendskab og samarbejde internt i kommunen. Det motiverer aktørerne yderligere i forhold til at prioritere deres deltagelse i grupper i regi af helhedsplanen. Den kvantitative data understøtter, at den boligsociale helhedsplan medvirker til at styrke det tværgående samarbejde internt i kommunen, såvel som internt i boligorganisationerne.

Samtidig lærer boligorganisationerne også hinanden bedre at kende gennem samarbejdet. Styre-/følgegrupperne bliver et forum for at formidle det boligsociale arbejde og for at samarbejde om andre ting også; internt i kommunen og mellem kommune og boligorganisationer. For helhedsplanens medarbejdere tilbyder styre-/følgegrupperne et rum for at udbrede kendskabet til deres aktiviteter og at skabe relationer til medarbejdere i kommunen, som kan hjælpe dem med at identificere andre relevante medarbejdere og institutioner, som helheds-

planen kan/bør samarbejde med. Dermed skabes der gennem styre-/følgegrupperne en platform for samarbejde, der kan bruges i andre sammenhænge, både på medarbejder- og chefniveau, og som i sidste ende kan medvirke til problemløsning i de udsatte boligområder. Det gælder også i situationer, hvor der opstår et akut behov for reaktion. Her er det nemmere at gå sammen om problemløsning i forskellige former for akutnetværk, hvis man allerede kender hinanden og samarbejder godt. Det vil vi komme nærmere ind på i næste kapitel om eksterne samarbejder.

KOORDINERING OG SAMMENTÆNKNING AF INDSATSER MED EKSTERNE AKTØRER

7 KOORDINERING OG SAMMENTÆNKNING AF INDSATSER MED EKSTERNE AKTØRER

Entydig ledelse skal medvirke til at sikre, at det boligsociale arbejde kobles til den eksisterende kernerdrift og sørge for, at indsatser sammentænkes, så indsatserne bliver koordineret, tilrettelagt og implementeret på endnu bedre vis end før. Samarbejdet med kommune og boligorganisationer er hjørnестenen i dette, men også koordinering og sammentænkning af andre indsatser og med eksterne aktører er centralt. De boligsociale indsatser kan ikke alene løse udfordringerne i de udsatte boligområder, men skal virke sammen med øvrige indsatser, og derfor er koordinering og sammentænkning mellem indsatser afgørende.

Ifølge teorier om New Public Governance (NPG) er tværgående samarbejde afgørende for at lykkes med at forstå og løse samfundets komplekse problemer (Torfing & Triantafillou 2017). Selvom det boligsociale arbejde på mange måder er ensbetydende med tværgående samarbejde mellem forskellige sektorer, fag og organisationer, har Landsbyggefonden med indførslen af entydig ledelse et mål om, at dette bliver styrket yderligere for at sikre, at det boligsociale arbejde får en større gennemslagskraft i de udsatte boligområder. Med den seneste boligaftale fra 2020 blev det vedtaget, at det boligsociale arbejde fremadrettet vil få færre midler til boligsociale helhedsplaner, hvilket udfordrer finansieringen af boligsociale medarbejdere og boligsociale aktiviteter. Derfor vil der i stigende grad blive behov for at samarbejde med andre eksterne aktører for at få finansiering til forskellige boligsociale aktiviteter eller medarbejdere, der kan løfte opgaverne, der ikke længere kan finansieres af de boligsociale midler. Der er flere eksempler på, at boligsociale helhedsplaner søger fondsmidler eller tager kontakt til lokale aktører, som i samarbejde med helhedsplanen kan løfte opgaven i de udsatte boligområder. At man i stigende grad lykkes med at inddrage forskellige parter, er centralt i at løse 'wicked problems'. Derfor vil følgende afsnit præsentere, hvilken betydning indførelsen af entydig ledelse har haft for koordinering mellem og sammentænkning af de boligsociale indsatser med andre indsatser. En sådan koordinering og sammentænkning af indsatser kan ske i et samarbejde med relevante aktører såsom politiet, erhvervslivet og frivillige aktører, samt beboerdemokratiet.

Kapitlet vil således besvare følgende spørgsmål:

- Udvikles der nye tiltag i regi af den boligsociale indsats, herunder organisatoriske ændringer, og hvem samarbejder de boligsociale indsatser med, når der udvikles nye tiltag?
- Har indførelsen af entydig ledelse og nedsættelsen af den boligsociale bestyrelse påvirket involveringen af eksterne aktører, især politiet, erhvervslivet og frivillige organisationer, samt beboerdemokratiet? Hvor i organiseringen foregår samarbejdet med disse aktører, og hvordan opleves samarbejdet?

Hovedresultater

- Over halvdelen af både bestyrelsesmedlemmerne og projektlederne angiver, at der er lavet nye eller væsentlige ændrede tiltag i form af nye services i forbindelse med det boligsociale arbejde. Services omfatter alle former for hjælp, tilbud og aktiviteter, der ikke er fysiske forandringer. Lidt sjældnere udvikles der nye fysiske tiltag eller foretages organisatoriske ændringer. Det samlede billede er dog fra både spørgeskemaundersøgelsen og casestudierne, at samarbejdet omkring den boligsociale helhedsplan giver anledning til nye tiltag, både i regi af helhedsplanen og udenfor, samt til nye relationer og samarbejder

med eksterne aktører. Det kan ses som et udtryk for en tilpasning til den foranderlige virkelighed, indsatserne virker i.

- Langt det almindeligste er, at nye tiltag udarbejdes i samarbejde med andre aktører. Det understøtter, at udfordringerne i de udsatte boligområder skal løses i et samarbejde mellem aktører, og viser, at det faktisk også er sådan det i høj grad foregår. Det er primært kommunen, der samarbejdes med om at lave nye tiltag, og dernæst beboerne, men der bliver også samarbejdet med andre eksterne aktører, som fx politiet, erhvervslivet og frivillige organisationer. Der er sket en mindre stigning i andelen af samarbejder med eksterne aktører fra 2018 til 2020.
- Generelt oplever både projektledere og bestyrelsesmedlemmer, at den ændrede organisationsstruktur har bidraget til øget fokus på helhedsplanen hos eksterne aktører som politi, erhvervsliv og frivillige organisationer. Der er sket en mindre, men positiv udvikling over tid, hvilket kan skyldes, at den ændrede organisering har haft længere tid til at virke med sigte på blandt andet at skabe flere og bedre forbindelser til eksterne aktører. Det er især samarbejde med politiet, der opleves som bedre, mens der fortsat er udviklingsmuligheder i samarbejdet med frivillige organisationer og især erhvervslivet.
- Samarbejdet med politiet er centralt for den boligsociale indsats. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at halvdelen af de boligsociale indsatser, som samarbejder med politiet, samarbejder i relation til implementeringen af indsatser. Der er samtidig færre bestyrelser i 2020 end i 2018, der har repræsentanter fra politiet som medlemmer, mens der er en stigning i andelen af styre-/følgegrupper, hvor politiet deltager. Dermed ser det ud til, at politiets involvering i det boligsociale arbejde i stigende grad er fokuseret på det operationelle implementeringsniveau og i mindre grad på det strategiske niveau. En udfordring, der opleves i casestudierne, er, at der ikke altid er sammenfald mellem helhedsplanens og politikredsens prioriteringer, fx i forhold til hvilke geografiske områder, der er i fokus, og det kan udfordre involveringen af politiet set fra helhedsplanens side.
- Generelt er der sket en stigning i andelen af samarbejder med erhvervslivet, borgere, frivillige organisationer og NGO'er. Blandt disse nævnte aktører er der flest samarbejder med erhvervslivet og herefter borgerne. Ser vi på det kvalitative materiale foregår inddragelsen af de forskellige aktører på forskellig vis. Når det kommer til de frivillige organisationer handler det om at tænke samarbejdet ind fra helhedsplanens begyndelse for at skabe en solid brobygning, samt at være fleksible og kunne gribe mulighederne for samarbejde, når de opstår. Ofte er samarbejdet med de større, landsdækkende NGO'er forbundet med en økonomisk udgift, hvilket derfor bør tænkes ind i budgettet fra begyndelsen af helhedsplanen.
- Beboerdemokratiets rolle i den ændrede organisationsstruktur er ikke defineret af Landsbyggefonden. Det betyder, at der er forskellig praksis for, hvordan og i hvilken grad beboerdemokratiet er tildelt en formel rolle. I nogle helhedsplaner er borgerne en del af den formelle organisering, andre steder fungerer inddragelsen mere håndholdt, fx hvor projektlederne besøger afdelingsbestyrelserne. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at særligt projektlederne oplever, at den ændrede organisationsstruktur svækker involveringen af beboerdemokratiet.

7.1 Nye tiltag i boligområderne

De boligsociale indsatseres overordnede formål er som beskrevet at bidrage til en positiv udvikling af et afgrænset boligområde og dets beboere. Centrale elementer i dette er at udvikle

nye metoder til at løse udfordringerne i udsatte boligområder og at forbedre kontakten til målgrupper, der er svære for kommunerne at få kontakt til eller opbygge tillid hos, samt at øge kommunernes evne til at løse udfordringerne i de udsatte boligområder og styrke boligorganisationernes drift i boligområdet. Omdrejningspunktet er her at styrke allerede eksisterende tiltag og aktører, samt at udvikle nye tilgange til problemløsning. Som beskrevet tidligere kan problemerne i udsatte boligområder beskrives som 'wicked problems'. For at løse sådanne er der brug for nye metoder og tilgange med involvering af en række aktører, der samarbejder om at løfte udfordringerne. Dermed bliver det samtidig et omdrejningspunkt for de boligsociale indsatser at styrke samarbejdet omkring de udsatte boligområder; både samarbejdet internt i boligorganisationerne, internt i kommunen, mellem kommune og almene boligorganisationer, samt mellem velfærdsinstitutioner i de udsatte boligområder og eksterne aktører. De boligsociale helhedsplaner bidrager ifølge projektledere og bestyrelsesmedlemmer især til at 1) øge kommunernes evne til at løse problemer i udsatte boligområder, 2) styrke samarbejdet mellem velfærdsinstitutioner i de udsatte boligområder fx skole, jobcenter og bibliotek; og 3) styrke det tværgående samarbejde imellem kommune og almene boligorganisationer. Alle tre er kerneområder for de boligsociale indsatser, og her oplever aktørerne i høj grad, at indsatserne lykkes.

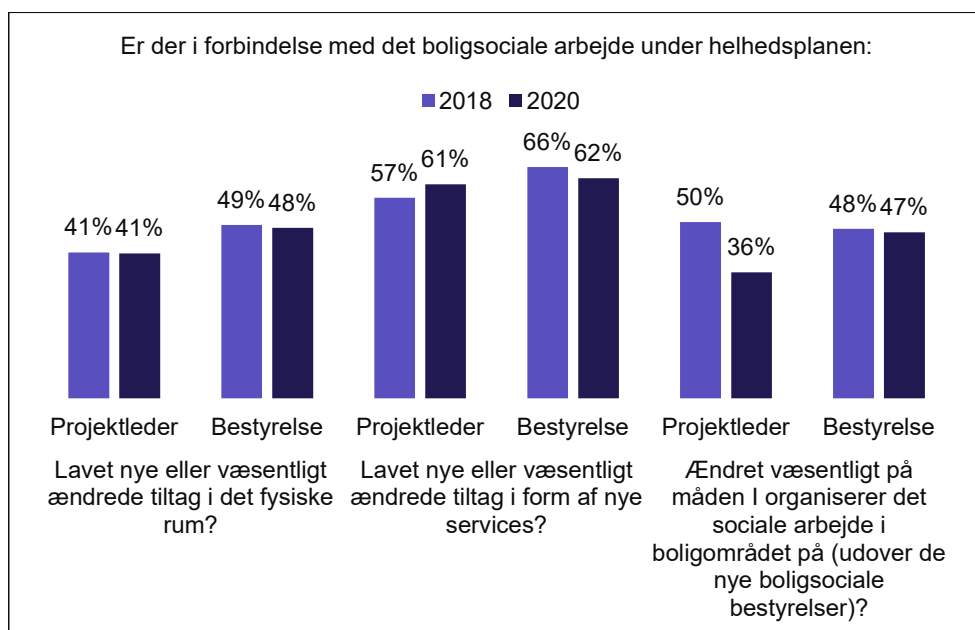
I løbet af de fire år, en boligsocial indsats varer, bliver der iværksat mange forskellige boligsociale aktiviteter, som er målrettet forskellige målgrupper i boligområderne omfattet af de boligsociale indsatser. Undervejs i den fireårige periode sker der både fysiske, sociale og ofte også organisatoriske ændringer. Et afgørende element i de boligsociale indsatser er at udvikle nye tiltag undervejs i indsatserne, hvis det viser sig, at de planlagte tiltag ikke virker eller ikke er tilstrækkelige. Samtidig kan problemerne i områderne eller vilkårene for at løse dem ændre sig over tid, hvilket også vil medføre behov for nytænkning.

Over halvdelen af både bestyrelsesmedlemmerne og projektlederne angiver, at der i 2018 og 2020 er lavet nye eller væsentligt ændrede tiltag i form af nye services (se figur 31). Services omfatter alle former for hjælp, tilbud og aktiviteter, der ikke er fysiske forandringer. Set over tid vurderes det boligsociale arbejde generelt i mindre grad at have ført til nye tiltag og ændringer i 2020 end i 2018 (se figur 31). Det kan på den side ses som udtryk for, at det boligsociale arbejde har mindre betydning på sådanne forhold i 2020 end i 2018, men på den anden side kan det også skyldes, at der var behov for flere tiltag og ændringer i starten. I casestudierne fremhæver de boligsociale medarbejdere, at det synlige arbejde, der gennemføres i boligområderne, betyder meget for beboerne. Her kan der både være tale om afholdelse af fx fastelavn, men også synlige fysiske tiltag i form af et idrætsskur eller lignende. De boligsociale medarbejdere pointerer også, at der er meget boligsocialt arbejde, som ikke nødvendigvis er direkte synligt, men som kræver en masse forarbejde for på længere sigt at kunne sikre forankring af aktiviteterne og de sociale indsatser i boligområdet. Der er også eksempler på samarbejde om nye større fysiske tiltag. I Svendborg har boligorganisationen SAB modtaget en større infrastrukturbevillingen, som boligorganisationen ønsker at involvere kommunen i udmøntningen af. Derfor har direktøren taget kontakt til kommunen via den boligsociale bestyrelse i ønsket om at samarbejde om et større fysisk projekt i boligområderne.

Fra 2018 til 2020 er der sket et tydeligt fald i antallet af projektledere, som angiver, at der er ændret væsentligt på måden, de organiserer det sociale arbejde i boligområdet på. Det indikerer, at der var et større behov for tilpasninger i begyndelsen af perioden, men at man over tid har fundet en velfungerende og velafprøvet struktur. Her er der dog en betydelig forskel mellem projektledere og bestyrelsesmedlemmer, hvor sidstnævnte i 2020 i højere grad end projektlederne angiver, at der er sket væsentlige, organisatoriske ændringer. Som tidligere beskrevet har der i Roskilde været løbende behov for justeringer i organiseringen for at sikre,

at organiseringen følger den foranderlighed, som præger det boligsociale arbejde og de boligområder, de dækker. I Roskilde har de eksperimenteret med forskellige organisatoriske ændringer for at imødegå, at helhedsplanen omfatter mange boligafdelinger, som lægger spredt i Roskilde Kommune. Derfor har de bl.a. forsøgt at organisere deres indsatser med afsæt i de forskellige boligområder, men i praksis blev denne organisering ikke effektueret. I stedet organiserede de deres indsatser efter målgrupper, som fx børn og unge. På den måde understøtter både vores kvantitative og kvalitative data, at en del af de boligsociale indsatser har afprøvet forskellige organiseringsmodeller igennem perioden, men samtidig at de over tid har fundet en velegnet organisatorisk struktur for det boligsociale arbejde i det konkrete boligområde og kommune.

Generelt udvikles de nye tiltag ifølge projektlederne i høj grad i samarbejde med samarbejdspartner (ca. i 75 procent af tilfældene). Det er især kommunerne, der udgør samarbejdspartner i udviklingen af nye tiltag. Også boligorganisationer, frivillige organisationer og borgere, herunder afdelingsbestyrelser, tager del i udviklingen af nye tiltag i mere end halvdelen af tilfældene.



FIGUR 31. Tiltag eller ændringer undervejs i den boligsociale indsats. Kilde: Projektleder- og bestyrelsesdata 2018 og 2020.

7.2 Samarbejdet med eksterne aktører

Et af formålene med entydig ledelse er at skabe en bedre forbindelse og sammentækning af indsatser og aktiviteter med andre aktører i og omkring boligområderne. Det er aktører som for eksempel politi, erhvervsliv og frivillige organisationer. Generelt oplever projektledere og bestyrelsesmedlemmer, at nedsættelsen af den boligsociale bestyrelse kun i mindre grad har medført øget fokus på helhedsplanen blandt sådanne aktører; dog med en lille fremgang fra 2018 til 2020. Denne positive udvikling kan skyldes, at den ændrede organisering har haft længere tid til at virke med sigte på blandt andet at skabe flere og bedre forbindelser til eksterne aktører. Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer oplever, at nedsættelsen af boligsociale bestyrelser i højere grad har medført øget fokus i politiet i forhold til de andre aktører. Samtidig er der her sket en større positiv fremgang fra 2018 til 2020. Politiet har en central

rolle som samarbejdspartner i relation til indsatser inden for tryghed og trivsel samt kriminalpræventive indsatser. Det vender vi tilbage til nedenfor.

Overordnede politiske strategier og bypolitiske programmer kan medvirke til at sikre koblingen mellem forskellige indsatser og aktører. Det ses eksempelvis i Københavns Kommune. Her har man siden 2011 haft en *Politik for udsatte byområder*. Her skal helhedsplanen passe ind i de mange ting, der allerede foregår eksempelvis aktiviteter i regi af politik for udsatte byområder eller prioriterede områdeaktiviteter i fx børn og unge-forvaltningen. Sådanne er langsigtede, måske permanente kommunale indsatser, hvor helhedsplaner også med forlængelser alt andet lige er midlertidige projekter. I København er der tæt samarbejde mellem den boligsociale bestyrelse, økonomiforvaltningens Sikker By-program og politiet. Bandekonflikter og højt kriminalitetsniveau sikrer politisk opmærksomhed og prioritering af både kommunale og politiets ressourcer.

7.2.1 Samarbejde med politiet

Politiet en central samarbejdspartner i relation til det boligsociale arbejde, ikke mindst i forhold til indsatsområderne Tryghed og trivsel samt Kriminalitetsforebyggelse. Fra tidligere evalueringer ved vi, at koordinering og samarbejde via bestyrelsen virker kriminalpræventivt i forhold til ældre målgrupper, mens aktiviteterne målrettet de yngre målgrupper virker kriminalitetsforebyggende (Christensen et al., 2019a). Det vil sige, at både bestyrelsens koordinerende samarbejde og aktiviteterne har betydning i forhold til at begrænse kriminalitet i boligområderne. Således anbefaler Christensen et al., 2019a, at politiet er repræsenteret på både bestyrelsesniveau og i styre-/følgegrupper for at opnå viden fra både det praktiske og det strategiske niveau i arbejdet med at mindske kriminaliteten i de udsatte boligområder. I dette afsnit ser vi nærmere på, hvilket styringsniveau politiet er repræsenteret på i de boligsociale indsatser.

Som det fremgår af tabel 12 er politiet oftest repræsenteret på det operationelle niveau i implementeringen af de boligsociale indsatser. Her kan politiet bidrage med viden og information til det lokale implementeringsnære arbejde. I de helhedsplaner, som arbejder med kriminalpræventive indsatser, er politiet oftere involveret. Forskellen ses især for deres involvering på styre-/følgegruppeniveau. Politiets opmærksomhed på boligområder, hvor kriminalpræventive indsatser er relevante, må formodes at være større, idet der her ofte vil være udfordringer, som også påvirker politiets arbejde eller kræver deres indsats. Dermed kan det blive nemmere at sikre deres involvering på styre-/følgegruppeniveau.

Det boligsociale arbejde er ikke generelt set en kerneopgave for politiet, men det kan blive en prioritet for dem i boligområder med udfordringer, der falder ind under politiets ansvarsområder, og hvor det boligsociale arbejde kan påvirke og bidrage til politiets arbejde gennem de mange boligsociale aktiviteter og indsatser, samt deres kendskab til og berøringsflader med lokalområdet og dets beboere. I sidste ende er det en prioritering imellem områder og dagsordener. Hvis politikredsen dækker et stort geografisk område kan det være svært at forpligte politiet til at være en del af et fast samarbejde om helhedsplanen, hvis der er (mere) akutte udfordringer andre steder. Således er der ikke altid et sammenfald mellem helhedsplanens og politikredsens prioriteringer, og det kan udfordre involveringen af politiet set fra helhedsplanens side. Der vil derfor i mange helhedsplaner kontinuerligt være behov for at arbejde på at sikre politiets involvering i de boligsociale indsatser og prioriteringen af de boligområder, som den givne helhedsplan dækker. Det kan blive i konkurrence med andre boligområder i samme politikreds.

Dermed kan der, ud over den lokale dialog om involveringen af politiet i den konkrete helhedsplan, være behov for en mere overordnet dialog fx gennem større kommunale initiativer eller

programmer som *Politik for udsatte byområder* eller Københavns Kommunes økonomiforvaltnings *Sikker By-program*. Igennem sådanne politikker og programmer kan man på et mere overordnet plan søge at involvere politiet i et forpligtende samarbejde.

Ud over de formelle samarbejder er der sket en stigning i andelen af andet samarbejde med politiet fra 2018 til 2020. Andet samarbejde dækker i en del tilfælde over samarbejde i regi af SSP. SSP-samarbejdet kan være et stærkt forum for koordinering af boligsociale aktiviteter og andre tiltag som fx i Roskildes tilfælde. Også samarbejde gennem eksempelvis lokalråd, beredskabsgruppe, koordineringsgruppe og netværksgruppe nævnes. Således dækker andet samarbejde i en række tilfælde over andre organer eller netværk, som er etableret uden for regi af den boligsociale helhedsplan. Der er dog også en del, der nævner et mere løbende, ad hoc samarbejde; herunder i relation til konkrete, opståede situationer i boligområdet. Her kan det eksisterende samarbejde i relation til de boligsociale indsatser danne baggrunden for, at der lettere kan dannes akutnetværk til at tackle opståede situationer. Det giver en hurtigere responstid, hvilket i sidste ende kan forbedre muligheden for at lykkes med at løse eventuelle konflikter og problemer.

Overordnet set oplever både projektledere og bestyrelsesmedlemmer, at samarbejdet med politiet er godt. Bestyrelsesmedlemmerne oplever, at det er blevet bedre over tid. Det modsatte er tilfældet for projektlederne, der oplever samarbejdet som mindre godt i 2020 end i 2018. Der er således behov for et øget fokus på, hvad dette skyldes. Parallelsamfundspakken har for alle parter haft betydning for, hvilke opgaver og boligområder der vægtes. Det kan være en medvirkende faktor for politiet også; at deres fokus er ændret som følge af lovgivningen på området, og at en medfølgende nedprioritering af områder, der ikke er på listen, kan opleves af projektledere som resulterende i et mindre godt samarbejde.

TABEL 12. Samarbejde med politiet i de boligsociale indsatser.

	For alle helhedsplaner		For helhedsplaner med kriminalpræventive indsatser
	2018	2020	2020
Politiet er repræsenteret i den boligsociale bestyrelse	12 % (7)	9 % (5)	16 % (4)
Politiet er repræsenteret i styre-/følgegruppe(r)	28 % (16)	36 % (20)	60 % (15)
Der samarbejdes med politiet i implementeringen af indsatser	59 % (34)	50 % (28)	64 % (16)
Andet samarbejde	36 % (21)	50 % (28)	32 % (8)
Samarbejder i alt	78	81	43

Kilde: Projektlederdata 2018 og 2020.

SSP er én type netværk, der kan gavne samarbejdet omkring de boligsociale indsatser, herunder involveringen af politiet. I København er det, i kraft af det interne kommunale samarbejde om udsatte byområder på tværs af forvaltninger, lykkedes at samle aktører med relevante kompetencer, inklusiv for eksempel SSP og politi, så tryghedsproblemer i boligområder adresseres hurtigt og effektivt, herunder i boligområder dækket af boligsociale indsatser. Når det på denne måde lykkes at samle repræsentanter med relevante kompetencer har det en positiv betydning for opgaveløsningen inden for både de boligsociale indsatser, kommunale enheder og eksterne parter som politiet. I Svendborg er der i tilknytning til den ene styregruppe et netværk, der specifikt bruges ved samarbejde med SSP og politi, hvilket gør det 'lettere at gå sammen om at løse udfordringerne'. Sådanne samarbejder kan også bruges til at inddrage

beboernes perspektiv på lokal udvikling. Af og til ses situationer, hvor politiets statistikker dokumenterer faldende kriminalitet, mens de boligsociale medarbejdere og beboere oplever stigende utryghed. Der kan mødet i styregrupper, netværk som SSP eller ad hoc-grupper skabe dialog og gensidig forståelse mellem aktører med forskellige perspektiver på fx kriminalitet og utryghed. På denne baggrund kan man rykke ud tidligt eller tage højde for de forskellige perspektiver i opgaveløsningen; eksempelvis at arbejde med at mindske utryghed, selvom den målte kriminalitet falder.

7.2.2 Samarbejde med erhvervslivet, frivillige aktører og NGO'er

Erhvervslivet angives som en samarbejdspart i udviklingen af nye tiltag i knap en tredjedel af helhedsplanerne. Generelt er der en stigning i samarbejder med erhvervslivet, frivillige aktører og NGO'er. Det kan være udtryk for en større integration mellem helhedsplan og andre aktører og indsatser end de kommunale. Bestyrelsesmedlemmerne er blevet spurgt til, i hvor høj grad de oplever, at indførslen af den boligsociale bestyrelse har øget ressourcerne til det boligsociale arbejde fx økonomiske ressourcer. Begge dele sker kun i mindre grad, om end i lidt højere grad fra fonde end fra erhvervsliv. Dog oplever både bestyrelsesmedlemmer og projektledere i højere grad i 2020 end i 2018, at de boligsociale helhedsplaner medvirker til at tiltrække yderligere finansiering til boligområderne. Denne positive udvikling er i tråd med det stigende fokus på tiltrækning af eksterne midler og flere fondsansøgninger, som med nedskæringen i de fremtidige midler til boligsociale indsatser bliver særligt centralt. Empirien tyder på, at dette arbejde i nogen grad bærer frugt.

I helhedsplanerne samarbejdes med flere typer eksterne organisationer fra små lokale uformelle organiseringer og etablerede frivillige foreninger som for eksempel idrætsforeninger til store nationale NGO'er med professionelle sekretariater, mange ansatte og udadvendt konsulentvirksomhed. Samarbejdet med frivillige organisationer kan ofte bidrage med konkrete, konstruktive aktiviteter. Det forudsætter dog også en aktiv indsats. En informant fra en boligorganisation sammenligner de lokale, mindre foreninger med beboerdemokratiet og siger: 'Hvis ikke man har nogle, der støtter op omkring det frivillige arbejde, er der stor risiko for, at det smuldrer. Vi kunne godt blive bedre til at inddrage forenings- og fritidslivet, og ideelt set er det godt, hvis det kan lykkedes. Men det kræver meget [af helhedsplanen]'. Et element i dette er, fremhæver en anden informant, at det forudsætter en fleksibilitet i tilrettelæggelsen af aktiviteter, så man kan drage nytte af de frivillige kræfter, når de er der. Det kan ikke skemalægges på samme måde som andre samarbejder; bolden skal kunne gribes, når der er momentum.

I Svendborg er ingen af de frivillige samarbejdspartnere forankrede i den formelle organisering, mens der i Roskilde er eksempler på, at frivillige parter deltager i nogle af de arbejdsgrupper, der udvikler og udfører aktiviteterne. Eksempelvis deltager en idrætskonsulent fra Danmarks Idrætsforbund i arbejdsgruppen om brobygning til foreningslivet. I Kgs. Enghave & Sjælør foregår inddragelsen af frivillige aktører konkret, håndholdt og afhængigt af behov og muligheder i aktiviteterne og interessen hos mulige samarbejdspartnere.

Erfaringerne med idrætsbiblioteker og lignende sportsudstyrssamlinger er ofte meget positive. Helhedsplaner og boligafdelinger kan ikke drive dem alene, men er afhængige af samarbejde med frivillige organisationer. I Roskilde er det erfaringen, at sådanne samarbejder skal være 'skrevet ind i helhedsplanen fra starten.' Det skal være eksplicit i samarbejdsaftalen, at det er et prioriteret område, og at medarbejderne skal have tiden til at tale med de lokale foreninger og lære foreningerne at kende for at kunne bygge bro og få aktiviteter sat i gang. Det skal 'anerkendes, at det kan komme rigtigt langt, hvis man afsætter ressourcer til samarbejdet mellem det boligsociale og foreningslivet,' dvs. inkluderer det i helhedsplanens budget. På

samme måde som kommunens medarbejdere skal gives tid til at indgå i samarbejdet med de boligsociale aktører, skal de boligsociale aktører gives tid til at indgå samarbejde med foreningslivet. I begge tilfælde skal vigtigheden af samarbejdet anerkendes, for at det kan lykkes.

En udfordring for samarbejdet med foreninger er, at de skal prioritere at deltage eksempelvis i arbejdsgrupper. Det kan være en tidsmæssig udfordring for mange mindre foreninger, men afhænger også af, om man som forening kan se sig selv i en arbejds- eller styre-/følgegruppe, og om man har en klar rolle i gruppen. Eksternt samarbejde og brobygning til frivillige foreninger mv. kan bidrage til boligområdernes sociale bæredygtighed, når der tages højde for udfordringer i relation til opgavefordeling, organisation og ressourcer.

Samarbejde med større, nationale NGO'er som Kvinfos mentornetværk, Ungdommens Røde Kors og andre er værdsat, fordi det kan bringe ny viden, ekspertise og andre ressourcer til en helhedsplan. Det er dog, bogstaveligt talt, ikke uden omkostninger, for en del nationale NGO'er skal have betaling for at stille deres ekspertise til rådighed som konsulentydelse. For projektlederne er det en kendt sag, at helhedsplaner af NGO'erne bliver betragtet som et potentielt marked for deres services. De bliver jævnligt opsøgt af professionelle medarbejdere fra nationale frivilligorganisationer, som tilbyder forskellige typer af viden, aktiviteter og serviceydelser. Et samarbejde med dem forudsætter finansielle ressourcer. Når midlerne til boligsociale aktiviteter beskæres fremadrettet, mindskes de potentielle ressourcer til dette formål. Dermed kan sådanne samarbejder blive sværere at etablere over tid.

7.2.3 Beboerdemokratiets involvering

Næstefter kommunen angives borgere som den mest udbredte samarbejdspart i udviklingen af nye tiltag i relation til den boligsociale helhedsplan. For en række informanter er spørgsmålet om beboernes involvering i den boligsociale organisering et centralt emne. Beboerne, dvs. indbyggerne i helhedsplanernes boligområder, har en dobbelt rolle i helhedsplanen. På den ene side er de modtagere af helhedsplanens ydelser, dens klienter, og som sådan eksterne i forhold til en helhedsplans styringskæde og produktion af ydelser. På den anden side er de interne parter, gennem deres demokratiske rolle i styring af boligafdelinger og boligorganisationer, og dermed medbestemmende i eksempelvis økonomiske beslutninger vedrørende helhedsplaner. Overgangen eller forbindelsen fra helhedsplan til boligorganisationers kernerdrift har en lokal, demokratisk dimension, idet afdelingsbestyrelserne og afdelingsgeneralforsamlingerne har det formelle ansvar for boligafdelingens økonomi og drift. Det er dog ikke altid afspejlet organisatorisk. Dermed opstår et behov for at indtænke beboerdemokratiet i den ændrede organisationsstruktur (Skovgaard Nielsen et al., 2018). Spørgeskemaundersøgelsen viser, at projektlederne allerede i 2018 oplevede beboerinddragelsen som svækket som følge af den ændrede organisering. I 2020 er deres oplevelse, at den er svækket yderligere. Særligt de københavnske projektledere oplever en svækkelse af beboerinddragelsen.

Med det øgede fokus på den organisatoriske struktur og nedsættelse af bestyrelser og nogle steder styre-/følgegrupper kan beboernes involvering bliver udfordret på to måder. På den ene side er beboerne ikke indtænkt i den formelle organisering. På den anden side får projektlederne med den nye organisering tidskrævende opgaver i relation til bestyrelsen og eventuelle styre-/følgegrupper, hvilket mindsker deres tid til mere beboerrettede opgaver, herunder kontakten til beboerdemokratiet. Dermed er der behov for lokalt at indtænke beboerdemokratiet. Det har man gjort på tre forskellige måder i de tre cases. Ifølge de interviewede aktører fungerer involvering godt i Svendborg og Roskilde men mindre godt i Kgs. Enghave & Sjøelør.

I Svendborg er beboerne formelt en del af organiseringen. Der er etableret et samarbejdsråd, hvor der sidder en formand og en repræsentant fra hver afdelingsbestyrelse. To udpegede

repræsentanter fra samarbejdsrådet sidder med i styregrupperne. På den måde har beboerdemokraterne en aktiv rolle i koordineringen i Svendborg, da de løbende bliver orienteret og har mulighed for at bidrage med synspunkter på udviklingen i boligområderne lige som styregruppernes andre medlemmer. At der er beboerrepræsentanter i styregrupperne opleves positivt. Ifølge en kommunal repræsentant tvinger det styregruppemedlemmerne til at tale i et sprog, som også kan forstås af personer, der ikke er fortrolige med kommunalt sprog. Beboernes deltagelse bidrager til at udvide netværket omkring styregruppen. Beboerdeltagelse har stor værdi i sig selv, fordi den introducerer de kommunale deltagere til beboernes perspektiv. En informanter udtrykker, at det fungerer som en øjenåbner: 'Der er jo faktisk mange af dem, der er rigtigt glade for at bo der! Det giver anledning til refleksion over, hvordan vi som kommune agerer over for borgerne.' I Svendborg har man således ifølge de interviewede aktører fundet en god måde at gøre beboerinvolveringen til en del af den formelle organisering i styregrupperne.

I Roskilde er afdelingsbestyrelserne afkoblet fra den formelle organisering. Beboerne inddrages, men sidder ikke med i formelt nedsatte grupper. De bliver indkaldt til årlige møder, hvor de bliver orienteret og har mulighed for at komme med ønsker og ideer til udviklingen. Projektlederen er forpligtet til løbende at orientere og inddrage beboerne i helhedsplanens udvikling. Beboerne er ikke interviewet til dette projekt, men de boligsociale aktører synes, at beboerne er tilstrækkeligt inddraget på denne facon, samtidig med de oplever, at beboerne føler sig tilstrækkeligt inddraget. Dog ønskes der frem over løbende information af beboerne i form af nyhedsbreve til afdelingsbestyrelserne.

I Kgs. Enghave & Sjøløv besøger projektlederen de forskellige afdelingsbestyrelser forud for afholdelse af bydelsbestyrelsesmøder for at orientere og få indspark fra beboerne. Det har været en måde at favne og inddrage beboerne på i en stor boligsocial helhedsplan, som omfatter mange boligafdelinger, flere forskellige boligorganisationer og adskilte geografiske områder.

Der er stor variation mellem de tre cases i forhold til inddragelsen af beboere: I Svendborg og Roskilde opleves tilstrækkelig inddragelse af beboerne; i Svendborg gennem en formel og i Roskilde igennem en uformel organisering. I Kgs. Enghave & Sjøløv opleves inddragelse af beboerne som stort set fraværende, om end projektleder med jævne mellemrum besøger afdelingsbestyrelserne i området. Spørgeskemaundersøgelsen understreger, at der for de boligsociale indsatser bredere set er behov for en afklaring af beboerdemokratiets rolle i den ændrede organisationsstruktur.

LITTERATURLISTE

8 LITTERATURLISTE

- Andersen, L. B. & Pedersen, L.H. (2014). Styring og motivation i den offentlige sektor. København: DJØF Forlag.
- Aner, L.G., A. Høst, W. Alim, A. Amilon, I.K. Nielsen & C.L. Rasmussen (2013). Boligsociale indsatser og huslejestøtte. Midtvejsevaluering af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje. København: SFI.
- Bryman, A. (2016). Social Research Methods. Oxford University Press.
- Center for Boligsocial Udvikling (2017). Entydig Ledelse. Ny organisering og ledelse i det boligsociale felt. Hvidovre: Center for Boligsocial Udvikling.
- Christensen, G., Mikkelsen, M. F., Pedersen, K. B. & Amilon, A. (2010). Boligsociale indsatser og huslejestøtte: Kortlægning og programevaluering af Landsbyggefondens 2006-10-pulje. København: SFI.
- Christensen, G., Jakobsen, V., Enemark, M.H., Widding, J.G., Stabell, C.L., Søgaard, C.D., Nielsen, H. & Aner, L.G. (2018a). Børn og unges uddannelseschancer – de boligsociale indsatsers bidrag. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14-midlerne. København: VIVE.
- Christensen, G., Jakobsen, V., Enemark, M.H., Widding, J.G., Stabell, C.L., Søgaard, C.D., Nielsen, H. & Aner, L.G. (2018b). En vej til arbejdsmarkedet med de boligsociale indsatser. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14-midlerne. København: VIVE.
- Christensen, G., Jakobsen, V., Enemark, M.H., Nielsen, H., Mehlsen, L., Stabell, C.L., Søgaard, C. D. & Aner, L. G. (2018c). Boligsociale indsatser til småbørnsfamilier i udsatte boligområder – Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14 midlerne. København: VIVE.
- Christensen, G., Jakobsen, V., Enemark, M.H., Stabell, C. L., Søgaard, C. D. & Nielsen, H. (2019a). Boligsociale indsatser til at forebygge kriminalitet i udsatte boligområder. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-2014-midlerne. København: VIVE.
- Christensen, G., Christensen, M.L., Mehlsen, L., Enemark, M.H. & Jakobsen, V. (2019b). Tryghed og trivsel i udsatte boligområder. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2015-2018-midlerne. København: VIVE.
- Christensen, G., Jakobsen, V., Søgaard, C. D. & Nielsen, H. (2021). Effekter og resultater af de boligsociale indsatser – Landsbyggefondens 2011-2014-midler. København: VIVE.
- Conklin, J. (2007). Rethinking wicked problems [interview]. NextD Journal, 10, 1-30. Available from <http://nextd.org>.
- Engberg, L.A. (2008). Den horisontale søjle. Et strategisk udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune. Hørsholm: SBI 2008:16.
- Espersen, H.H. & Andersen, L.L. (2017). Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde: om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion". I: Aner, L.G. & B. Mazanti (red.) Socialt arbejde i udsatte boligområder. København: Hans Reitzels Forlag.

- Head, B.W. & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47:6, pp. 711-739.
- Kjer, M. G. & Nicolajsen, J. S. (2019). Evaluering af Red Barnet Ungdoms læringscafé. København: VIVE.
- Kline, P. (2014). *An Easy Guide to Factor Analysis*. Routledge.
- Landsbyggefonden (2015a). Boligsociale indsatser 2015-2018. Nyt regulativ – og hva' så? København: Landsbyggefonden.
- Landsbyggefonden (2015b). Regulativ om støtte fra Landsbyggefonden til opretning, udbedring, vedligeholdelse, forbedring, ombygning, sammenlægning af lejligheder og miljøforbedring i alment byggeri samt infrastrukturændringer i udsatte almene boligområder. København: Landsbyggefonden.
- Landsbyggefonden (2015c). Vejledning om udarbejdelse af ansøgning i henhold til lov om almene boliger m.v. § 91a og fondens regulativ om tilskud til boligsocial indsats (boligsociale aktiviteter og huslejestøtte) i udsatte almene boligområder. København: Landsbyggefonden. 4. juni 2015. Lokaliseret 19. maj 2021, <https://lbf.dk/regler-og-satser/historiske-regulativer-og-vejledninger/vejledning-til-ansoegning-om-stoette-til-boligsociale-indsatser-2015-18-midlerne/>.
- Landsbyggefonden (2017b). Årsberetning 2017, Rammer for den boligsociale indsats 2015-2018. København: Landsbyggefonden. Lokaliseret 24.02.2021. Link: <https://www.lbf.dk/om-lbf/aarsberetninger/aarsberetning-2017-opdelt-i-kapitler-og-til-fuld-download/saerlig-driftsstoette/rammer-for-den-boligsociale-indsats-2015-2018/>
- Landsbyggefonden (2019). Organisering af boligsociale indsatser. København: Landsbyggefonden.
- Møller, M.Ø., K. Iversen & Andersen, V.N. (2016). Review af resultatbaseret styring. Resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet. København: KORA.
- Peters, G. (2010). Meta-governance and public management. In: Osborne, S.P. (ed.) *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London & New York: Routledge.
- Scharpf, F.W. (1997). Introduction: the problem-solving capacity of multilevel governance. *Journal of European Public Policy*, 4:4, pp. 520-538.
- Skovgaard Nielsen, R., Mechlenborg, M., Rhiger Hansen, A. & Blomgren Jepsen, M. (2018). Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne. Førmåling og foreløbige resultater. SBI 2018:09. Kongens Lyngby: Polyteknisk Boghandel og Forlag ApS.
- Sørensen, E., & J. Torfing (2005). *Netværksstyring: fra government til governance*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Torfing, J. & Triantafillou, P. (red.) (2017). *New Public Governance på dansk*. København: Akademisk Forlag.
- Torfing, J., E. Sørensen & A. Røiseland (2016). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, pp. 1-31.
- Yong, A. G & Pearce, S. (2013). A Beginner's Guide to Factor Analysis: Focusing on Exploratory Factor Analysis Tutorials in Quantitative Methods for Psychology 9(2), 79–93.

Wagenaar, H. (2007). Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline. *The American Review of Public Administration*, 37:1, pp. 17-50.

Svendborg:

Aktive Boligområder (2014). Boligsocial helhedsplan i Svendborg 2014-2017. Link: <http://abis.dk/wp-content/uploads/2014/06/Helhedsplanen.pdf>.

Aktive Boligområder (2017). Organisationsdiagram. Link: https://abis.dk/wp-content/uploads/2018/05/Styringsniveau-og-organisation_Svendborg-2018-2021.pdf

Aktive Boligområder (2019). Statusnotat nr. 4 for den boligsociale helhedsplan i Svendborg 2018-2021. Ikke udgivet materiale.

Aktive Boligområder (2021). Boligområderne. Link: <https://abis.dk/boligomraaderne/>

Landsbyggefonden (2017a). Strategisk samarbejdsaftale om boligsocial indsats. Svendborg. København: Landsbyggefonden. Link: https://abis.dk/wp-content/uploads/2018/05/Strategisk-Samarbejdsaftale_Endelig_Svendborg2018-2021.pdf

Landsbyggefonden (2020). Medfinansiering og indsatsområder. København: Landsbyggefonden. Ikke udgivet materiale.

Svendborg Kommune (2017). Kommissorium for bestyrelsen for den boligsociale helhedsplan i Svendborg. København: Landsbyggefonden. Link: https://www.svendborg.dk/sites/default/files/acadre/Files_3902_4790234/bilag_10_-_04102017_kommissorium.pdf.pdf

Roskilde:

Boligselskabet Sjælland (2012). Roskilde Boligsociale helhedsplan. Link: <http://www.boligsocialkort.dk/media/1054/77.pdf>

Boligselskabet Sjælland (2017). Kommissorium for bestyrelsen for den boligsociale helhedsplan 2017-2020 Roskilde. Ikke udgivet materiale.

Boligselskabet Sjælland (2019). Midtvejsstatus for den boligsociale helhedsplan 2017-2020. Sammendrag til den boligsociale bestyrelse, 18. juni 2019. Ikke udgivet materiale.

Boligselskabet Sjælland (2021). Forslag til ændring i organisering for boligsocial helhedsplan 2021-2024. Bilag til pkt. BSHP Roskilde – bud på ændring ændret organisering. Ikke udgivet materiale.

Roskilde Kommune (2019a). Handleplan. Boligpolitik i social balance. https://roskilde.dk/sites/default/files/fics/DAG/3900/Bilag/Boligpolitisk_handleplan_2019.pdf.

Roskilde Kommune (2019b). Bilag. Aktivitetsoversigt for 2019 og oversigt over boligområder, der er omfattet af den boligsociale helhedsplan. Roskilde: Skole og Børn Sekretariatet.

Roskilde Kommune (2020a). Referat fra beskæftigelses- og socialudvalget. Link: <https://roskilde.dk/dagsorden-og-referat/moeder/beskaeftigelses-og-socialudvalget-06-02-2020-kl-1630>

Roskilde Kommune (2020b). Rammerne for SSP-samarbejdet. Link: <https://www.ssp-roskilde.dk/sspkommissorium.asp>

Roskilde Kommune (2020c). Notat: Medlemmerne af bestyrelsen for den boligsociale helhedsplan. Ajourført januar 2020.

Landsbyggefonden (2016a). Strategisk samarbejdsaftale om boligsocial indsats for Roskilde, 2016. København: Landsbyggefonden.

Landsbyggefonden (2021). Strategisk samarbejdsaftale om boligsocial indsats for Roskilde, 2020. København: Landsbyggefonden.

Kgs. Enghave & Sjælør:

By, Bolig og Landdistrikter (2012). Liste over særligt udsatte boligområder pr. oktober 2010.

Link: <https://www.trafikstyrelsen.dk/da/-/media/TBST-DA/Bolig/Publikationer/Ghettolisten-2010-10.pdf>

Boligsocialt Sekretariat København (2020a). Bilag 2 til Samarbejdsforum 20.08 (pkt.2). Kommissorium og forretningsorden – Boligsociale Bydelsbestyrelser i København. Fsb boligorganisation: København. Ikke udgivet materiale.

Boligsocialt Sekretariat København (2020b). Oversigt over bestyrelsesmedlemmer. Oversigten er fra 1. juni 2018. Lokaliseret d. 17. juni 2020. Fsb boligorganisation: København. Link: <https://www.fsb.dk/bsk>.⁴

Center for Boligsocial Udvikling (2020). Københavns største helhedsplan midt i corona-krisen: Mange udfordringer, men vi prøver ting af: Link: <https://www.cfbu.dk/nyheder/nyhed/koe-benhavns-stoerste-helhedsplan-midt-i-corona-krisen-mange-udfordringer-men-vi-proe-ver-nye-ting-af>.

KAB (2012a). Boligsocial helhedsplan for Sjælør Boulevard 2013-2016. Link: <https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/90dc9a7a-1a67-4b33-a69c-da39893f7297/12a2bfb0-4fc1-40c4-9d97-4f5a34a4efaf/Attachments/11a20e93-7d52-433e-b7f7-160dafed3463.PDF>

KAB (2012b). Boligsocial helhedsplan for Kgs. Enghave 2013-2016. Link: <https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/90dc9a7a-1a67-4b33-a69c-da39893f7297/12a2bfb0-4fc1-40c4-9d97-4f5a34a4efaf/Attachments/926bbe58-e0bc-4211-8cb5-21e7bec6447b.PDF>

Københavns Kommune (2012). Samarbejdsaftale for boligsocialt forum i Vesterbro – Kgs. Enghave – Sjælør. Link: <https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/90dc9a7a-1a67-4b33-a69c-da39893f7297/12a2bfb0-4fc1-40c4-9d97-4f5a34a4efaf/Attachments/61efa4e5-54cc-43e0-b84b-426d18f2d7e2.PDF>

Københavns Kommune (2014). Bilag 1: Hovedaftale mellem Københavns Kommune og BL's 1. kreds 2015-2018. Link: <https://www.kk.dk/files/Hovedaftale-KK-BL-2015-2018.pdf>

Københavns Kommune (2019). Borgerepræsentationen. 3. Justering af boligsocial samarbejdsstruktur (2019-0304198). Link: <https://www.kk.dk/node/14108/18062020/edoc-agenda/5d519f66-aa59-4b6a-9358-0e7967eb3504/5adfe197-68c4-4936-9d07-03a03de2ac48>

⁴ Note: Oversigten over bestyrelsesmedlemmer, som er senest opdateret d. 1. juni 2018, fremgår ikke længere på Boligsocialt Fællessekretariat Københavns hjemmeside, da der er sket ændringer i organisationen pr. 1. september 2020.

Københavns Kommune (2020). Almene boliger i København. Link:

<https://www.kk.dk/artikel/almene-boliger-i-k%C3%B8benhavn>

Københavns Kommune (2021a). Tryghedspartnerskaber. Link: <https://www.kk.dk/arti->

[kel/tryghedspartnerskaber](https://www.kk.dk/arti-)

Københavns Kommune (2021b). 16. Meddelelser. Sagsfremstilling.

[https://www.kk.dk/node/14405/23082018/edoc-agenda/2198fa8e-908e-46f9-91e8-](https://www.kk.dk/node/14405/23082018/edoc-agenda/2198fa8e-908e-46f9-91e8-3ec65ddceb6d/4ba9a9ff-208c-403a-b501-2a5c7e8eed07)

[3ec65ddceb6d/4ba9a9ff-208c-403a-b501-2a5c7e8eed07](https://www.kk.dk/node/14405/23082018/edoc-agenda/2198fa8e-908e-46f9-91e8-3ec65ddceb6d/4ba9a9ff-208c-403a-b501-2a5c7e8eed07)

Landsbyggefonden (2016b). Strategisk samarbejdsaftale om boligsociale indsats. Sjælør

Boulevard/Kgs. Enghave. København: Landsbyggefonden. Link: <http://www.boligsocial->

[kort.dk/media/1231/faellesskaberne-helhedsplan-strategiskplussamarbejdsaftale.pdf](http://www.boligsocial-)

Landsbyggefonden (2016c). Bilag 2 – Ny struktur for styringen af de boligsociale indsatser i:

Teknik- og Miljøudvalget (2016): Implementering af ny boligsocial samarbejdsstruktur I Kø-

benhavn Link: [https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/95728c70-53ef-46b9-9406-](https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/95728c70-53ef-46b9-9406-18a8dfcd576c/4c0025ba-6f2b-40fa-b790-f43e617f1299/Attachments/15230635-18444221-1.PDF)

[18a8dfcd576c/4c0025ba-6f2b-40fa-b790-f43e617f1299/Attachments/15230635-18444221-](https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/95728c70-53ef-46b9-9406-18a8dfcd576c/4c0025ba-6f2b-40fa-b790-f43e617f1299/Attachments/15230635-18444221-1.PDF)

[1.PDF](https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/95728c70-53ef-46b9-9406-18a8dfcd576c/4c0025ba-6f2b-40fa-b790-f43e617f1299/Attachments/15230635-18444221-1.PDF)

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (2015). Ghetto listen 2015 12. Link: [Publikationsliste \(trafik-](https://publikationslisten.trafik-styrelsen.dk)

[styrelsen.dk\)](https://publikationslisten.trafik-styrelsen.dk)

BILAG

9 BILAG

Bilag 1: Beskrivelse af datagrundlag

Følgende kapitel præsenterer evalueringens datagrundlag: datatyper, databearbejdning- og databehandling samt bortfaldsanalyse. For yderligere oplysninger om metoden se Skovgaard Nielsen et al. 2018.

Datatyper

Evalueringens data består af følgende:

- Kvalitativ data fra casestudier i form af interview med fagprofessionelle og observation til bestyrelsesmøder i et af hver af caseområderne og ét styregruppemøde i Svendborg, samt dokumenter fra og om de tre cases.
- Kvantitative data fra to identiske projektleder- og bestyrelsesspørgeskemaer indsamlet i hhv. 2018 og 2020.
- Kortlægning af styre- og følgegruppeniveauet i de boligsociale helhedsplaner gennem skriftlig og mundtlig korrespondance med projektlederne i 2018 og gennem spørgeskema til projektlederne i 2020.
- Enkelte fokusgrupper gennemført i forbindelse med første del af evalueringen, jf. Skovgaard Nielsen et al. 2018, samt tværgående fokusgruppe med aktører fra de tre caseområder i 2021.

Casestudier

Som en central del af evalueringen er der gennemført casestudier i Svendborg, Roskilde og Kgs. Enghave & Sjøelø. Vi har besøgt de tre caseområder i perioden marts 2020 til april 2021. Casene blev valgt ud fra en række kriterier for at sikre, at der var en vis variation i de udvalgte cases. De fire kriterier var:

- Ej kategoriseret som ghetto eller hård ghetto (terminologien på daværende tidspunkt)
- Geografisk placering i Danmark
- Antallet af afdelinger
- Bevillingsstørrelse fra Landsbyggefonden

På denne baggrund udvalgte de tre cases med henblik på at opnå en variation i forhold til de tre sidstnævnte kriterier.

Forud for besøget i de tre caseområder blev der gennemført desk-research for alle områderne. Her identificerede vi relevante interviewpersoner, indsamlede baggrundsviden om tidligere boligsociale indsatser og dannede os et grundlag for at kunne udarbejde relevant interviewguides. I forbindelse med desk-researchen foretog vi korte telefoninterviews med projektlederne for at få en kort indflyvning i den pågældende boligsociale indsats organisering. Projektlederne hjalp os desuden med at etablere kontakt til relevante interviewpersoner. Projektlederne har ydermere bidraget med svar på opklarende spørgsmål samt været en del af den afsluttende fase, hvor de har faktatjekket vores casebeskrivelser og besvaret eventuelle tvivls spørgsmål. Et stort tak til projektlederne for deres bidrag.

I de tre cases har vi interviewet medarbejdere fra hhv. den boligsociale indsats, medlemmer af styre-/følgegrupper samt medlemmer af den boligsociale bestyrelse. I den boligsociale indsats interviewede vi projektleder og relevante boligsociale medarbejdere. På styre-/følgegruppeniveau interviewede vi chefer og ledere fra kommuner og boligorganisationer. I de boligsociale bestyrelser samt i bydelsbestyrelsen i København interviewede vi direktører og chefer fra hhv. kommune og boligorganisationer.

Roskilde

Planen var at besøge den boligsociale helhedsplan i marts 2020, men pga. COVID-19 blev vi nødt til at konvertere vores interviews til telefon- og online Teams-interviews. I Roskilde er der gennemført interviews med fire boligsociale medarbejdere, to kommunale medarbejdere, en ekstern konsulent og fire fra den boligsociale bestyrelse. Da de ikke har styre-/følgegrupper som en del af organiseringen under 2015-2018-midlerne, interviewede vi i stedet medlemmer af de arbejdsgrupper, der er nedsat i Roskilde. I tillæg til de dybdegående interviews deltog vi som observatører til et virtuelt boligsocialt bestyrelsesmøde i maj 2020. Da samfundet åbnede op igen hen mod sommeren 2020, besøgte vi den boligsociale indsats i Roskilde for at gennemføre opfølgende interviews med relevante professionelle og for at se boligområderne, der er omfattet af helhedsplanen.

Kgs. Enghave & Sjælør

I september 2020 besøgte vi den boligsociale indsats i Kgs. Enghave & Sjælør. Der er blevet gennemført interviews med to projektledere, hvoraf den ene projektleder har været en del af projektperioden 2017-2020 for Kgs. Enghave & Sjælør, mens den anden projektleder er projektchef for den nye projektperiode 2021-2024, hvor Kgs. Enghave & Sjælør er blevet sammenlagt med Valby. Hertil er der foretaget et fællesinterview med to boligsociale medarbejdere, to medlemmer fra bydelsbestyrelsen VVVK-Amager og to fra den øverste boligsociale bestyrelse i København. I Kgs. Enghave & Sjælør var der ikke styre-/følgegrupper under 2015-2018-midlerne og derfor ingen interviews på dette niveau. I foråret 2021 deltog vi som observatører til et bydelsbestyrelsesmøde for VVVK-Amager.

Svendborg

I november 2020 besøgte vi Svendborg i to dage for at gennemføre interviews og se boligområderne, der er omfattet af helhedsplanen. Vi gennemførte interviews med projektlederen, to boligsociale medarbejdere, to fra styregrupperne (én leder/chef fra hver styregruppe) og fire fra den boligsociale bestyrelse. I tillæg interviewede vi centrale kommunale aktører, der var en del af arbejdet med at få de boligsociale indsatser på dagsordenen i kommunen. I marts deltog vi som observatører til både et fælles styregruppemøde for de to etablerede styregrupper for indsatserne under 2019-26-midlerne og til et boligsocialt bestyrelsesmøde.

TABEL 13. Oversigt over antallet af interviewpersoner og observationer til relevante bestyrelses- eller styre-/følgegruppemøder.

Case	Interviewpersoner	Observatører
Roskilde	13 interviewpersoner herunder -to projektledere (barselsvirkar og nuværende projektleder pr. marts 2020) -syv medarbejdere -fire fra den boligsociale bestyrelse	Et boligsocialt bestyrelsesmøde
Kgs. Enghave & Sjælør	10 interviewpersoner herunder -to projektledere (projektlederen for projektperioden 2017-2020 og projektlederen for 2021-2024) -to medarbejdere -to fra bydelsbestyrelsen VVVK-Amager -to fra den øverste boligsociale bestyrelsen (Samarbejdsforum)	Et bydelsbestyrelsesmøde i VVVK-Amager
Svendborg	11 interviewpersoner herunder -en projektleder -to medarbejdere -to fra styregrupperne -fire fra den boligsociale bestyrelse	Et boligsocialt bestyrelsesmøde Et fælles styregruppemøde
I alt	34 interviewpersoner	Fire observationer

Kilde: BUILD.

Interviewguides

Der er blevet udarbejdet tre forskellige interviewguides, som refererer til de forskellige styringsniveauer: projektlederen og det praktiske niveau (medarbejdere), det taktiske niveau (styre-/følgegrupper) og det strategiske niveau (de boligsociale bestyrelser). Alle interviewpersoner er blevet spurgt om spørgsmål, der har tilknytning til de styringsniveauer, som de selv repræsenterer, men også de andre styringsniveauer, der er en del af organiseringen, og koblingen mellem niveauerne. Interviewene blev gennemført som semi-strukturerede interviews, hvilket betyder, at interviewguiden har fungeret som rettesnor og huskeliste undervejs i interviewsituationen og ikke som decideret spørgeliste. Alle interviews er blevet optaget med samtykke fra interviewpersonerne.

Spørgeskemaundersøgelserne 2018 og 2020

Udover kvalitativ data består store dele af evalueringens empiri af data fra to spørgeskemaundersøgelser gennemført i hhv. 2018 og 2020. Der er blevet udarbejdet to forskellige spørgeskemaer; begge udsendt per mail. Et til projektlederne i de boligsociale helhedsplaner og ét til bestyrelsesmedlemmerne i de boligsociale bestyrelser. Baggrunden herfor var at få et billede af udviklingen over tid, i takt med at den nye organisationsstruktur blev mere velkendt og afprøvet. Udviklingen over tid viste sig dog at være begrænset.

Projektlederspørgeskemaerne

Formålet med projektlederspørgeskemaet er at søge konkret viden om den boligsociale organisationsstruktur og for at afdække projektledernes oplevelser af strukturens betydning for det boligsociale arbejde. Kontaktoplysninger på projektlederne i de boligsociale indsatser blev udleveret gennem Landsbyggefonden.

Den 15. september 2020 blev spørgeskemaet sendt ud til 58 projektledere for de helhedsplaner, som deltog i spørgeskemaundersøgelsen i 2018 (for yderligere info herom se Skovgaard Nielsen et al. 2018). Alle projektlederne modtog et specifikt link, som var koblet på baggrundsdata såsom helhedsplanens sagsnummer, hvormed data har kunnet sammenkobles.

I 2018 besvarede 58 projektledere spørgeskemaundersøgelsen. To helhedsplaner blev igangsat for sent til at indgå i baselinerapporten, som således dækker 56 helhedsplaner (Skovgaard Nielsen et al. 2018). I 2020 besvarede 56 projektledere spørgeskemaundersøgelsen. Årsagen til, at antallet af projektlederbesvarelser ikke er 58 i 2020, er, at Boligsocialt Hus og Vollsmosesekretariatet i Odense er blevet til én samlet helhedsplan. Det samme gælder for Gadehavegaard i Høje Taastrup og Charlott kvarteret i Hedehusene. Derfor har de to projektledere svaret med udgangspunkt i den helhedsplan, som de har det største kendskab til, dvs. den de var projektleder for i 2018.

Spørgeskemaundersøgelse dækker ikke alle 68 helhedsplaner under 2015-2018-midlerne. For at kunne indsamle data tidligt i implementeringen af indsatserne blev der i dialog med Landsbyggefonden besluttet en skæringsdata for, hvilke helhedsplaner evalueringen dækker. Derfor deltager alene projektledere for helhedsplaner igangsat før 1. januar 2018.

Der er en række af de boligsociale helhedsplaner, som har haft udskiftning i projektlederrollen siden 2018, og derfor vil der i begrænset omfang være muligheder for at se, hvordan den samme projektleder har oplevet implementeringen og udviklingen siden 2018. Datagrundlaget er ikke stort nok til sådanne analyser.

Kortlægningsspørgeskemaet

Oprindeligt var det meningen, at styre-/følgegrupperne skulle have samme skema tilsendt som projektledere og bestyrelsesmedlemmer. Dog viste dette niveau i organiseringen sig at være for diverst og stadig uafklaret i 2018 til, at det gav mening at udsende spørgeskema. Derfor foretog vi i 2018 en kortlægning af styre-/følgegruppeniveauet gennem korrespondance med projektlederne (telefonisk og per mail). I 2020 udarbejdede vi et kortlægningsspørgeskema til projektlederne med henblik på at kortlægge de boligsociale indsatsers organisering af styre-/følgegruppeniveauet. Spørgeskemaet blev sendt til og besvaret af alle 68 boligsociale indsatser, som har fået en bevilling under 2015-2018-midlerne.

Bestyrelsesspørgeskemaerne

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen til bestyrelsesmedlemmerne af de boligsociale bestyrelser er at få indsigt i og viden om, hvordan bestyrelsesmedlemmerne har oplevet den ændrede organisationsstruktur og deres rolle i den boligsociale bestyrelse.

Kontaktoplysninger på bestyrelsesmedlemmer blev fremskaffet gennem kontakt til projektlederne, der havde de opdaterede oversigter over bestyrelsesmedlemmer anno 2020. I København er spørgeskemanet blevet sendt til bydelsbestyrelsesmedlemmer og ikke medlemmer af den øverste bestyrelse (nu: Samarbejdsforum), da bydelsbestyrelserne i ansvar og rolle minder mest om de boligsociale bestyrelser i andre helhedsplaner.

Spørgeskemaet til bestyrelsesmedlemmerne er opdelt i en række spørgsmål med relation til deres generelle oplevelse af den boligsociale bestyrelse, mens de sidste spørgsmål refererede direkte til de(n) helhedsplaner, som bestyrelsen har det overordnede ansvar for. Flere af bestyrelsesmedlemmerne sidder i flere bestyrelser eller i en bestyrelse, der dækker flere områder. I fx København er der flere helhedsplaner under hver bydelsbestyrelse. Nogle bydelsbestyrelsesmedlemmer sidder sågar i alle fem⁵ bydelsbestyrelser i København. I den forbindelse blev der i 2018 foretaget en randomisering, så medlemmer af bestyrelser, der dækker mere end tre helhedsplaner, er blevet bedt om at forholde sig til tre tilfældigt udvalgte helhedsplaner under deres bestyrelse.

Spørgeskemaet blev udsendt d. 11. februar 2020. I 2020 besvarede 157 ud af 261 bestyrelsesmedlemmer skemaet (60 procent). I 2018 var der 183 ud af 251 bestyrelsesmedlemmerne, der besvarede spørgeskemaet (73 procent) (Skovgaard Nielsen et al. 2018). Dvs. at der var 13 procentpoint færre besvarelser i 2020. Dog er det stadig en høj og tilfredsstillende svarprocent. Besvarelser, der er delvist færdiggjort, er udgået af den kvantitative data og tæller derfor ikke med i antallet af besvarelser.

Databehandling

Vi har i alt gennemført 34 interviews og deltaget som observatør til to boligsociale bestyrelsesmøder, et bydelsbestyrelsesmøde og et styregruppemøde. Til alle interviews har vi optaget samtalerne efter samtykke fra interviewpersonen, og der er blevet skrevet tæt på ordrette noter. Derfor har der været mulighed for at bruge interviewpersonernes udtalelser direkte i rapporten. Da informanterne er umulige at anonymisere, angives der ikke for de enkelte citater oplysninger om informanten.

For at gøre vores kvalitative datamateriale overskueligt og håndterbart gjorde vi brug af tematisering. Vi udvalgte fire centrale temaer, som lagde sig op af vores interviewguide og efter organiseringsstrekanten. De fire temaer er; 1) Niveau 1: det udførende og operative niveau, 2) Niveau 2: det taktiske niveau, 3) Niveau 3: det strategiske niveau og 4) det vertikale samarbejde på tværs af niveauer. Med afsæt i temaerne kategoriserede vi vores tilnærmelsesvis ordrette noter under temaerne. Noter og udtalelser arter sig dog aldrig helt efter kategorierne, og derfor har processen været åben overfor eventuelle nuancer og udtalelser, som på papiret faldt ud for tematiseringer.

Den kvantitative databehandling er gennemført i statistikprogrammet sdata, hvor vi har koblet projektleder- og bestyrelsesdata fra hhv. 2018 og 2020 baseret på et unik sagsnummer, som hver boligsociale indsats har fået tildelt af Landsbyggefonden i forbindelse med deres bevilgning. Herefter er tabeller og figurer primært udarbejdet i Excel. Det samlede, store datamateriale ligger til grund for evalueringens resultater, men kun udvalgte data er præsenteret direkte i rapporten.

Mange af spørgeskemaernes spørgsmål er vurderingsspørgsmål, hvor projektlederne eller bestyrelsesmedlemmerne er blevet spurgt ind til, i hvor grad de er enige i et givent udsagn.

⁵ Pr. 1 september 2021 er der tre bydelsbestyrelser.

Her er skalaen fra spørgeskemaundersøgelsen angivet, som: i høj grad, i nogen grad, i mindre grad og slet ikke. I disse tilfælde har vi omkodet til tal, så i høj grad er 4, i nogen grad er 3, i mindre grad 2 og slet ikke er 1. Det fremgår under alle figurer og tabeller, hvor vi har omkodet kategorierne. En lignende omkodning er foretaget for variable med en svarskala fra 'meget positiv' til 'meget negativ' eller 'styrket' til 'svækket', eksempelvis meget positiv = 1, positiv = 0,5, hverken positiv eller negativ = 0, negativ = -0,5 og meget negativ = -1. Omkodningerne har betydet, at vi har kunnet udregne gennemsnittet af besvarelsene. Vi har valgt at omkode de fleste tabeller og figurer for bedre at kunne sammenligne udviklingen mellem informantkategorier og over tid.

Metodiske overvejelser

Som det blev præsenteret i de metodiske overvejelser i Skovgaard Nielsen et al. 2018 er vores projektlederpopulation på 56 besvarelser relativt lille, når der skal gennemføres statistiske analyser. Datasættene er dermed for små til at udføre signifikanstest og lave mere avancerede statistiske beregninger. Da projektledernes svarprocent er 100 procent og hele population dermed dækket, er der ikke en statistisk usikkerhed forbundet med denne del af undersøgelsen.

Oplysningsbrev

Alle informanter i undersøgelsen er blevet informeret om gældende persondatalovgivning og har efter deres deltagelse modtaget et oplysningsbrev udsendt af BUILD på vegne af Landsbyggefonden. Oplysningsbrevet præsenterer formålet med evalueringen, dataopbevaring og muligheden for at tilbagetrække data, hvis ønsket.

Bortfaldsanalyse

Da projektlederne for de boligsociale indsatser er forpligtet til at besvare spørgeskemaet, er der ikke nogle bortfald for denne gruppe og dermed ingen bortfaldsanalyse. For bestyrelsesmedlemmerne har vi sammenlignet sammensætningen af besvarelsene med populationen, i forhold til hvilken organisation bestyrelsesmedlemmerne repræsenterer, for at afdække om bortfaldet er skævt og bestyrelsessammensætningen reelt en anden.

Tabel 14 viser sammensætningen af respondenter, bortfald og population (den reelle sammensætning). Tabellen viser, at 57 procent af respondenterne kommer fra en boligorganisation, mens 39 procent kommer fra en kommune. Der er 3 procent af bestyrelsesmedlemmerne, som har angivet kategorien 'andet'. De respondenter angiver, at de kommer fra andre organisationer, frivillig organisation eller politiet. Forskellen på fordelingen mellem kommune, boligorganisation og andre organisationer er begrænset, og dermed modsvarer respondenternes fordeling i relativt høj grad populationens fordeling. Der er dog en lidt højere andel bestyrelsesmedlemmer fra boligorganisationer blandt respondenterne end i population og tilsvarende en lidt lavere andel fra kommuner.

TABEL 14. Bortfaldsanalyse ift. aktørsammensætningen i 2020.

Medlem af bestyrelsen som repræsentant for...	Respondenter	Population	Bortfald
Kommune	39 % (62)	43 % (113)	49 % (51)
Boligorganisation	57 % (90)	52 % (135)	45 % (57)
Andet	3 % (5)	5 % (13)	8 % (8)
Total	100 % (157)	100 % (261)	100 % (115)

Kilde: BUILD.

Halvdelen af bestyrelsesmedlemmerne har besvaret spørgeskemaundersøgelsen begge gange, mens den anden halvdel er nye informanter i 2020. For projektlederne gælder, at næsten to tredjedele er gengangere.

Faktoranalyse

For at kunne vurdere, om der over tid er sket en positiv eller negativ udvikling i det interne samarbejde mellem medlemmerne i de boligsociale bestyrelser, udvikler vi et samarbejdsindeks baseret på en række spørgsmål centrale spørgsmål i undersøgelsen (se tabel nedenfor). Indekset grupperer besvarelserne fra en række spørgsmål og ud fra en vægtning af, hvor meget forklaringskraft hvert enkelt spørgsmål har (Kline 2014). Det har den fordel frem for blot at bruge selve spørgsmålene, at det skaber et enkelt og mere overskueligt mål for samarbejdet, som kan bruges til at måle udviklingen over tid. Desuden undgår man at komme til at lægge unødigt meget vægt på et enkelt spørgsmål, som måske i virkeligheden ikke siger meget om, hvordan det går med det interne samarbejde, mens et andet og måske mere sigende spørgsmål risikerer at blive negligeret. Et indeks er således et mere robust og pålideligt mål end de enkelte spørgsmål (Bryman, 2016).

Indledningsvist i dannelsen af indekset bliver vi bekræftet i, at besvarelserne vi kigger på, støtter hypotesen om, at der kun er ét baggrundsspørgsmål. Dette afgøres gennem den såkaldte *eigenværdi* (Yong and Pearce, 2013), hvor der for samarbejdsindekset kun er én faktor, der har en eigenværdi over 1 (på 5,5). Ligeledes viser factor-scoren for de enkelte besvarelser, at de alle bidrager signifikant til det bagvedlæggende samarbejdsindeks. Som vist nedenfor ligger de fleste af besvarelserne godt over en factor score på 0.7, som generelt bliver anset for at være den mest konservative grænseværdi. De resterende ligger væsentligt over en factor-score på 0.3, som er den mere gængse grænseværdi (Kline, 2014).

Når vi skaber et samarbejdsindeks, omdefinerer vi besvarelserne, så de ligger på en skala mellem 0 og 100, da det giver en mere intuitiv fortolkning af indekset. Det betyder, at en indekxsværdi på over 50 viser, at samarbejdet mellem medlemmerne i den boligsociale bestyrelse er positivt, mens at en indekxsværdi under 50 betyder, at samarbejdet er negativt. Derudover følger vi fremgangsmåden fra Kjer og Nicolajsen (2019) og beregner samarbejdsindekset ud fra data for de informanter, for hvilke der er besvarelser for samtlige af de spørgsmål, der indgår i indekset.

TABEL 15. Faktor-score for samarbejdsindeks i hhv. 2018 og 2020.

Spørgsmål til samarbejde-indeks	Factor score	Factor score
	2018	2020
Hvor godt vurderer du, at samarbejdet er internt i den boligsociale bestyrelse?	0,7959	0,5912
I hvilken grad oplever du, at bestyrelsens medlemmer er enige om hvad de overordnede mål for den samlede boligsociale indsats er	0,7726	0,7208

I hvilken grad oplever du, at bestyrelsens medlemmer er enige om hvad de konkrete mål for de forskellige indsatser og aktiviteter er	0,7302	0,6515
I hvilken grad oplever du, at bestyrelsens medlemmer er enige om hvad de primære problemer i boligområdet er	0,6742	0,6135
I hvilken grad oplever du, at bestyrelsens medlemmer er enige om hvordan problemerne skal løses	0,7624	0,6770
I hvor høj grad synes du, at bestyrelsen formår at sikre implementering af de boligsociale indsatser?	0,7857	0,6576
I hvor høj grad synes du, at bestyrelsen formår at monitorere fremdriften på de enkelte indsatsområder?	0,6816	0,5860
I hvor høj grad synes du, at bestyrelsen formår at udvikle nye tiltag i boligområdet?	0,6557	0,6224
I hvor høj grad synes du, at bestyrelsen formår at sikre at helhedsplanen er en integreret del af den bystrategiske indsats?	0,5636	0,5566
I hvor høj grad oplever du, at barrierer i forbindelse med implementering af indsatser løftes op og tematiseres i bestyrelsen?	0,4769	0,5949
I hvor høj grad oplever du, at bestyrelsen sætter retning for, hvordan barriererne mindskes?	0,7242	0,7982
I hvor høj grad oplever du, at barriererne mindskes som følge af bestyrelsens indgriben?	0,6949	0,7798

Kilde: BUILD.

Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser –
Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser
finansieret af 2015-18-midlerne har to hovedformål. Det
første er at undersøge, hvordan entydig ledelse udmøn-
tes, dvs. hvordan de involverede aktører faktisk arbejder
og har arbejdet med den ændrede organisering i helheds-
planerne. Det andet er at analysere betydningen af enty-
dig ledelse og den nye bestyrelseskonstruktion, herunder
om potentialet i den ændrede organisationsstruktur udnyt-
tes, og om der findes barrierer for implementeringen og for
realiseringen af målene med entydig ledelse.

Evalueringen er baseret på:

- Spørgeskemaundersøgelser med bestyrelses-
medlemmer og projektledere
- Kortlægning af styre-/følgegrupper
- Casestudier af tre helhedsplaners organisering:
Roskilde, Svendborg og Kgs. Enghave/Sjælør

© 2018 Landsbyggefonden. Alle rettigheder forbeholdes. Denne rapport er et dokument og kan ændres uden varsel.

VIDEN I
VELFÆRD