Aalborg Universitet

Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser

Opsamling og anbefalinger

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: Opsamling og anbefalinger*. (1 udg.) Institut for Byggeri, By og Miljø (BUILD), Aalborg Universitet.

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.

Downloaded from vbn.aau.dk on: July 04, 2025

STRATEGISK STYRING OG UDVIKLING I DE BOLIGSOCIALE INDSATSER

OPSAMLING OG ANBEFALINGER

BUILD
AALBORG UNIVERSITET

Strategisk styring og udvikling
i de boligsociale indsatser

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

September 2021

BUILD · Institut for byggeri, by og miljø
Aalborg Universitet

Thomas Manns Vej 23, 9220 Aalborg Ø
A.C. Meyers Vænge 15, 2450 København SV

INDHOLD

4 Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser

6 Teoretiske perspektiver

8 Den ændrede organisationsstruktur

11 Evalueringens fokus og metodiske grundlag

12 Konklusion og sammenfatning

28 Anbefalinger

34 Litteraturliste

STRATEGISK STYRING OG UDVIKLING I DE BOLIGSOCIALE INDSATSER

Boligsociale indsatser indgår i at forebygge og løse udsatte boligområders udfordringer; baseret på et tæt samarbejde mellem de boligsociale indsatser, kommune og boligorganisationer. 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 ændrede 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).

En mere entydig ledelse skal styrke de boligsociale indsatser og lede til en stærkere gennemslagskraft, der kommer de udsatte boligområder og beboerne til gode.

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. Der er stadig krav om entydig ledelse og boligsociale bestyrelser, og for størstedelen af de boligsociale indsatser går man således ind i anden periode med boligsociale bestyrelser. Her er det afgørende at bygge videre på erfaringerne med den organisatoriske struktur for indsatserne finansieret af 2015-18-midlerne.

LÆS HELE RAPPORTEN PÅ BUILD.AAU.DK

"STRATEGISK STYRING OG UDVIKLING I DE BOLIGSOCIALE INDSATSER"

"En mere entydig ledelse skal styrke de boligsociale indsatser og lede til en stærkere gennemslags-kraft, der kommer de udsatte bolig-områder og beboerne til gode."

TEORETISKE PERSPEKTIVER

Udfordringerne i de udsatte boligområder er det, man med en teoretisk betegnelse kan kalde wicked problems (Head & Alford, 2015): en samfundsmæssig udfordring, der er kompleks, vanskelig at definere, ofte uforudsigelig i sin udvikling, langvarig og genstand for konflikt og uenighed. Problemernes sammensathed gør, at mange forskellige aktører, på tværs af institutioner og interesser, skal involveres i at finde mulige løsninger (Head & Alford, 2015). Målet er at finde fælles fodslag om en sammenhængende indsats på tværs af aktører. Det kræver en fælles forståelse af problemernes karakter, mulige løsninger og målet med indsatserne (Torfing et al. 2016). Ved at mødes i fora som de boligsociale bestyrelser kan man udvikle en sådan fælles forståelse. 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).

CENTRALE BEGREBER

BYSTRATEGISK ARBEJDE

At sammentænke de udsatte boligområder med de overordnede visioner for byens udvikling. Tanken er, at det bystrategiske fokus kan bidrage til at modvirke segregering og høje koncentrationer af socialt udsatte i boligområderne (Kjeldsen et al., 2019).

KERNEDRIFTEN I KOMMUNER

Det arbejde, som kommunen har ansvaret for at gennemføre, fx arbejdet med beskæftigelse eller sårbare familier (Landsbyggefonden, 2019).

WICKED PROBLEMS

En samfundsmæssig udfordring, der er kompleks, vanskelig at definere, ofte uforudsigelig i sin udvikling, langvarig og genstand for konflikt og uenighed (Head & Alford, 2015).

DATADREVEN MONITORERING

At fremdriften af indsatserne i de boligsociale områder monitoreres (følges) på udvalgte indikatorer.

STYRINGSSTRENG

At der er etableret kobling mellem helhedsplanens operationelle aktivitetsniveau, det taktiske indsatsniveau og det strategiske visionsniveau, så strategiske beslutninger kan formidles til det praktiske niveau og erfaringer fra det praktiske niveau kan formidles til det strategiske niveau.

DEN ÆNDREDE ORGANISATIONSSTRUKTUR

Den ændrede organisationsstruktur kan illustreres med en organisationstrekant over de tre niveauer i den boligsociale organisering (jf. figur 1).

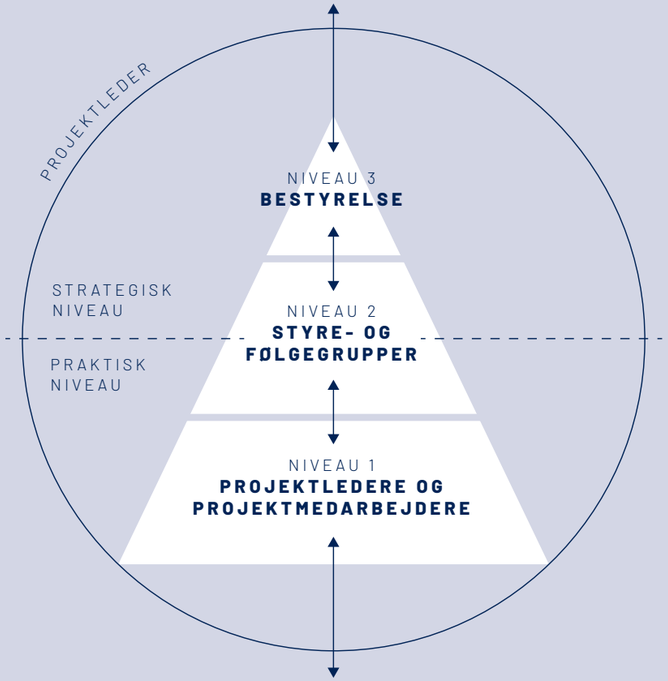
Niveau 1 i den ændrede organisationsstruktur udgøres af projektlederen, projektmedarbejderne og andre aktører involveret i den praktiske implementering af de boligsociale aktiviteter. Det er det operationelle niveau. Projektlederen er både en del af det operationelle niveau 1 og arbejder på tværs mellem 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-/følgegrupper 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 de forskellige enheder, der deltager.

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.

Målet med at introducere den ændrede struktur var både at styrke den strategiske styring gennem indførelsen af bestyrelserne og at sikre koblingen mellem niveauerne, illustreret ved den blå pil i figuren. Derudover er der fokus på at sikre koblingen til andre indsatser og til eksterne aktører.

FIGUR 1
OVERSIGT OVER DE TRE ORGANISATIONS-NIVEAUER I DEN BOLIGSOCIALE ORGANISATIONSSTRUKTUR



EVALUERINGENS FOKUS OG METODISKE GRUNDLAG

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.

Evalueringen er baseret på:

- Spørgeskemaundersøgelser med bestyrelsesmedlemmer og projektledere (gennemført i 2018 og 2020)
- Kortlægning af styre-/følgegrupper på grundlag af korrespondance med projektlederne (i 2018) og spørgeskemaundersøgelse med projektlederne (i 2020)
- Casestudier af tre helhedsplaners organisering baseret på interviews, dokumenter og deltagelse i styre- / følgegruppemøder og bestyrelsesmøder.

KONKLUSION OG SAMMENFATNING

Der er to hovedformål med indførelsen af entydig ledelse. Det første er at skærpe den ledelsesmæssige opmærksomhed på de boligsociale indsatser. Det andet er 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, monitorere og koordinere indsatsen, samt bidrage med en strategisk styring af udviklingen i boligområdet og for de prioriterede målgrupper.

HOVEDKONKLUSIONER

1

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 kernedriften.

2

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.

3

Koblingen mellem strategisk og praktisk niveau er udfordret. Det kan blokere for, at strategiske beslutninger og begrundelser videre bringes fra strategisk til praktisk niveau, og omvendt at praktisk viden og erfaringer bringes fra praktisk til strategisk niveau.

4

Inddragelsen af beboerdemokratiet er mange steder svækket. Det er med den ændrede organisationsstruktur uklart, hvor og hvordan beboernes perspektiv bringes i spil.

5

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.

6

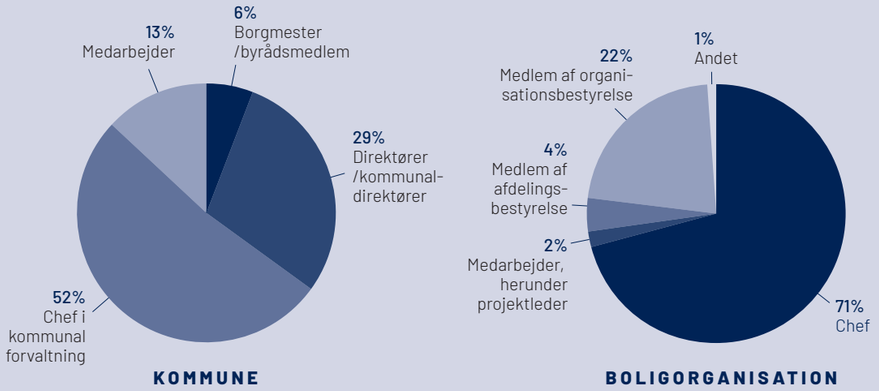
Datadreven monitorering anses i stigende grad for at være et velegnet værktøj til at monitorere udviklingen i de udsatte boligområder. Der er dog stadig potentiale for forbedring ift. valgte parametre og brug af mere kvalitativ data.

BETYDNINGEN AF ENTYDIG LEDELSE FOR FREMDRIFT, PRIORITERING OG STRATEGISK STYRING I DE BOLIGSOCIALE INDSATSER

Evalueringen viser, at de boligsociale bestyrelser har en stærk repræsentation fra de 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. Den ledelsesmæssige opbakning til organisationsstrukturen 'entydig ledelse' synes stærk på baggrund af både den kvalitative og den kvantitative empiri.

Bestyrelsesinvolvering af de øverste ledelseslag i både boligorganisationers og kommuners forvaltning indebærer, at der ikke er tvivl om begge parters forpligtende engagement i arbejdet med helhedsplanen. Der udvikles igennem bestyrelsen et bedre gensidigt kendskab til og viden om hinandens eksistens, kapacitet, arbejde og udfordringer. Med bestyrelsesdeltagelsen får man et fælles sprog om fx sociale udfordringer. Desuden sker der en bedre koordinering, og det bliver muligt hurtigt at beslutte at bringe andre ressourcer i spil, hvis der opstår behov for det. 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, eksempelvis samarbejde mellem kommune og boligorganisation om infrastrukturmidler.

FIGUR 2
BESTYRELSESMEDLEMMERNES STILLING/ROLLE I HENHOLDSVIS KOMMUNE OG BOLIGORGANISATION



Internt i kommune 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 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 kernedrift 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 egen opfattelse, af hvordan de lykkes med deres opgaver, er de mest tilfredse med bestyrelsernes monitorering af fremdrift og sikring af implementering af indsatserne. Samarbejdet i bestyrelsen opleves som godt.

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 ledelsesmæs-

"Langt de fleste boligsociale bestyrelsesmedlemmer er beslutningstagere fra øverste ledelseslag i kommuner og boligorganisationer."

sige 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 gruppers vedkommende opleves dette 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 ledelseslag 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 målopfyldelse. 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 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 modning har fundet sted ift. 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. Samar-

bejdet 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 kernedrift

Et af bestyrelsens ansvarsområder er, at de skal medvirke til at sikre, at de boligsociale indsatser kobles til lokale initiativer og kernedrift (Landsbyggefonden, 2019). I tråd hermed er de vigtigste emner at drøfte på bestyrelsesmøderne – ud over fremdriften af indsatserne – ifølge bestyrelsesmedlemmerne:

- Sammenhængen mellem de boligsociale helhedsplaner og kernedrift i kommunen
- 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 kernedriften. 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 kernedriften, 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 kernedrift. Svendborgs by- og boligpolitiske konsulent er en slags 'vindue' til den kommunale organisation, hvorigennem helhedsplanen kan få indsigt i kommunens forhold og kendskab til kernedrift og vilkårene for dette. 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. Dette foregår 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 kernedriften.

BETYDNINGEN AF ENTYDIG LEDELSE FOR ARBEJDET PÅ OPERATIONELT NIVEAU

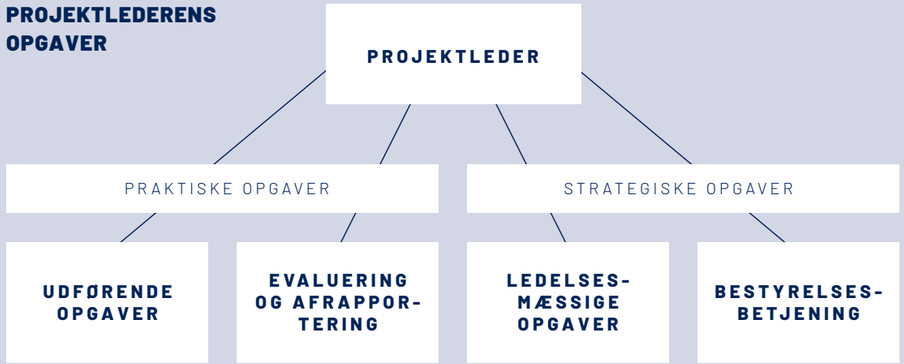
Den ændrede organisationsstruktur har haft konsekvenser for det operationelle niveau, særligt for projektlederens rolle og for beboerdemokratiers mulighed for involvering. Projektlederne for de boligsociale indsatser arbejder på både strategisk og praktisk niveau. Deres ansvarsområde dækker fire overordnede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

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

Opgaverne er udførende opgaver i relation til de boligsociale aktiviteter, samt evaluering og afrapportering. Denne type opgaver bruges der mindre tid på i 2020 end i 2018. 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.

De nye opgaver på strategisk niveau inkluderer for mange projektledere betjening af den boligsociale bestyrelse. Det opleves af projektlederne som en stor arbejdsopgave.

FIGUR 3
PROJEKTLEDERENS OPGAVER



Både casestudier 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 vertikalt mellem den boligsociale bestyrelse, styre-/følgegrupperne og det operationelle niveau. Samtidig skal projektledere bruge ressourcer på horisontalt at skabe netværk, forbindelser og tværgående samarbejder, fordi disse er en forudsætning for på længere sigt at sikre forankring og tilknytning til kernedrift i kommuner og boligorganisationer. Projektlederen har således fortsat en afgørende rolle som bindeled mellem de forskellige dele af organiseringen, samtidig med

"En klar organisationsstruktur med kobling mellem niveauerne fremmer koordineringen og afhjælper presset på projektlederen."

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 end bestyrelsesmedlemmerne over for den ændrede organisationsstruktur og dens betydning for det boligsociale arbejde. Samtidig er projektlederne blevet mindre positive fra 2018 til 2020. Opbakningen til den ændrede organisationsstruktur er størst på det strategiske niveau og mindre på det operationelle niveau. 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 finansieret af 2015-2018-midlerne, at projektledernes rolle kan opleves som uklar, når de søger at understøtte den kommunale kernedrift. 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 en 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. 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.

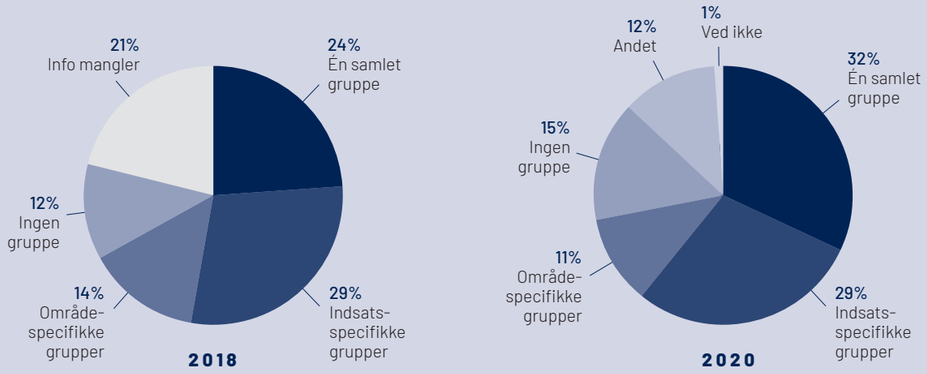
Beboernes områdekendskab, viden og erfaring opleves af de interviewede aktører som vigtig for helhedsplanens ledelse; især for de kommunale repræsentanter. Det skyldes, at en stor del af den erfaring som gøres i boligområderne er ukendt for mange i den kommunale forvaltning, der lovmæssigt er forpligtet til at orientere sig mod individer og ikke boligområder. På bestyrelsesniveau kan det give central real-indsigt i boligområders daglige virkelighed. Et muligt forum til at involvere 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 samspillet 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. I halvdelen af helhedsplanerne er medlemmerne i styre-/følgegrupperne ledere, såsom institutionsledere, kontor- /teamchefer og driftschefer. I hver fjerde helhedsplan er det ledere sammen med frontlinjemedarbejdere. Fra 2018 til 2020 er der alt i alt flere helhedsplaner, der har etableret niveau 2-grupper.

Evalueringens kvalitative del identificerer tre forskellige organisationsmodeller: En formel model, som udvikler en selvstændig niveau 2-organisering mellem strategisk og praktisk niveau (svarende til organisationstrekanten), 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.

FIGUR 4
TYPER AF STYRE-/FØLGEGRUPPER



"Når de kommunale aktører mødes i styre-/ følgegrupper, kan kommunens opdeling i parallelle sektorer blive blødt op."

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.

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 mellemlederniveau. 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 allokeres 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 ift. 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. 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, at deres aktivitet, der er knyttet til implementering af delaftaler, bidrager til at skabe kendskab til relevante aktører og viden om aktiviteter, samt hjælper med at flytte information mellem organiseringens forskellige niveauer.

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 FYSISKE, POLITIMÆSSIGE, ERHVERVSMÆSSIGE, FRIVILLIGE OG SOCIALE 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:

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
3. Styrke det tværgående samarbejde imellem kommune og almene boligorganisationer.

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 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 et mere forpligtende samarbejde, kunne medvirke til at forbedre muligheden for at løfte de komplekse problemstillinger i de udsatte boligområder.

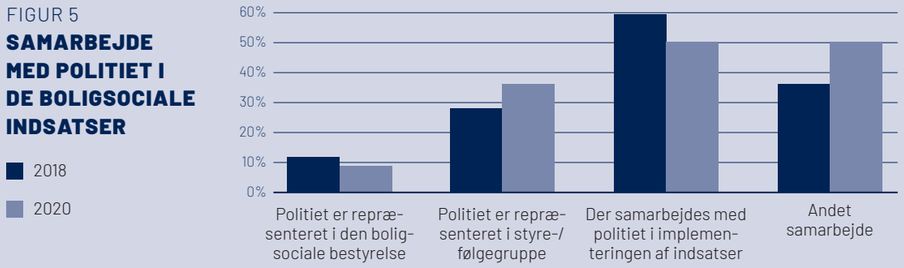
En anden måde at sikre koordinering og sammentænkning er gennem udviklingen af nye tiltag i samarbejde med andre aktører. Evalueringen viser, at samarbejdet omkring den boligsociale helhedsplan giver anledning til udvikling af nye tiltag både i regi af helhedsplanen og ud over helhedsplanen, samt til nye relationer og samarbejder med eksterne aktører. 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. Især samarbejdet med politiet 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 ift. 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 kernedrift eller finde finansiering fra andre kilder.

FIGUR 5
SAMARBEJDE MED POLITIET I DE BOLIGSOCIALE INDSATSER



ANBEFALINGER

ANBEFALING

Den ledelsesmæssige opmærksomhed skal oparbejdes og fastholdes

På baggrund af evalueringen af de boligsociale indsatser finansieret af 2015-2018-midlerne anbefales det, at den ledelsesmæssige opmærksomhed og høje prioritering af boligsociale indsatser i både kommuner og boligorganisationer fastholdes. 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 samt ved at tydeliggøre for ledelseslaget i kommuner og boligorganisationer, hvad de kan få ud af at bruge tid og ressourcer på boligsocialt bestyrelsesarbejde:

- Bedre koordinering mellem parterne
- Understøtning af et helhedsorienteret områdefokus
- Flere ressourcer til det sociale arbejde.

ANBEFALING

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

Bestyrelsens primære fokus bør fortsat være den boligsociale indsats, dens mål, planlægning og gennemførelse samt brobygning til kernedrift 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.

ANBEFALING

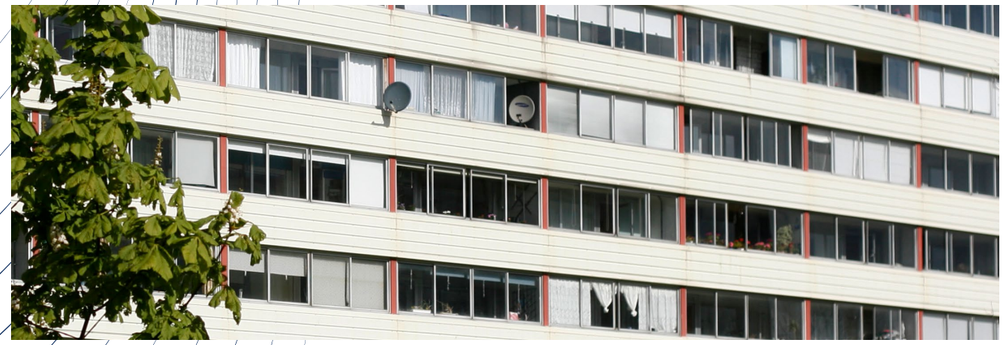
Nedsættelse af samarbejdsfora på det taktiske niveau er afgørende for etableringen af en stærk styringsstreng

Det anbefales, at der er styre-/følgegrupper eller tilsvarende fora på det taktiske niveau, dvs. imellem de boligsociale bestyrelsers strategiske niveau og det operationelle, praktiske niveau, og at disse gives ansvar for udførelse af delaftaler. Dermed etableres en klar styringsstreng for de boligsociale indsatser. 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.

ANBEFALING

Beboerinddragelsen bør indtænkes i den organisatoriske struktur

Det anbefales, at man indtænker beboerdemokraterne i de boligsociale indsatsers organisation og definerer deres rolle og mulighed for indflydelse. Én mulighed er inddragelse i styre-/følgegrupper eller organer på samme niveau. Her kan beboerdemokraterne bidrage med viden og perspektiver, som sjældent kendes af aktører fra boligorganisationer, kommuner og andre myndigheder.



ANBEFALING

Projektlederens kerneopgaver bør defineres

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, bestyrelsernes opfattelse, definition og praktiske anvendelse af projektlederrollen. Derudover kan Landsbyggefonden, CFBU og Boligsocialnet med fordel 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. Projektlederen er central for at understøtte koblingen mellem niveauer i organiseringen, og denne rolle skal der skabes tid til.

ANBEFALING

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 boligsocial indsats i et lokalområde styres.

ANBEFALING

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. De kvantitative indikatorer, der indgår i datadreven monitorering, bør skærpes, så de, så vidt muligt, måler på forhold, som de boligsociale indsatser reelt kan gøre en forskel for. Samtidig er der 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

LITTERATURLISTE

Head, B.W. & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. Administration & Society, 47:6, pp. 711-739.

Kjeldsen, L, Frederiksen, N.Ø. & Sundstrup, R.B. (2019): Boligsocialt arbejde under omdannelse – Hvordan det boligsociale arbejde kan understøtte bystrategiske omdannelser i udsatte boligområder. Hvidovre: CFBU.

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 (2019). Organisering af boligsociale indsatser. København: Landsbyggefonden.

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.

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.

Foto kreditering

s.1,5: Signe Rudå, BUILD, s.6: Arbejdernes Boligselskab i Gladsaxe, s.10,15: Øystein Leonardsen,
s.11: Jonas B. Whitehorn, Boligselskabet Sjælland, s.8,12,17,20,22,25,30: Colourbox, s.32: Simon Takatomi, unsplash.

BUILD
AALBORG UNIVERSITET

VIVE

BUILD
Institut for byggeri, by og miljø
Aalborg Universitet

Thomas Manns Vej 23, 9220 Aalborg Ø
A.C. Meyers Vænge 15, 2450 København SV

build.aau.dk