

# PROCESEVALUERING AF BOLIGSOCIALE INDSATSER

KVALITATIV KORTLÆGNING AF LANDSBYGGGEFONDENS 2006-2010-PULJE  
MED FOKUS PÅ PROJEKTORGANISATION OG SAMARBEJDE



12:28

DELRAPPORT 2

HANNE NIELSEN  
ANNE MØLGAARD  
LINE DYBDAL



12:28

# PROCESEVALUERING AF BOLIGSOCIALE INDSATSER

DELRAPPORT 2: KVALITATIV KORTLÆGNING AF  
LANDSBYGGEFONDENS 2006-2010-PULJE MED FOKUS PÅ  
PROJEKTORGANISERING OG SAMARBEJDE

HANNE NIELSEN  
ANNE MØLGAARD  
LINE DYBDAL

KØBENHAVN 2012  
SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

PROCESEVALUERING AF BOLIGSOCIALE INDSATSER.  
DELRAPPORT 2: KVALITATIV KORTLÆGNING AF LANDSBYGGEFONDENS 2006-  
2010-PULJE MED FOKUS PÅ PROJEKTORGANISERING OG SAMARBEJDE  
Afdelingsleder: Kræn Blume Jensen  
Afdelingen for socialpolitik og velfærdsydelser

Undersøgelsens følgegruppe:  
Jørgen Olsen, Landsbyggefonden  
Bent Madsen, Boligselskabernes Landsforening  
Hedvig Vestergaard, Statens Byggeforskningsinstitut  
Bo Andersen, Vapnagård  
Lotte Jensen, Københavns Universitet  
Mia Manghezi, Københavns Kommune  
Jesper Jørgensen, Aarhus Kommune  
Jane Findal, Kommunernes Landsforening  
Niels Andersen, Kuben  
Iben Ørum Rasmussen, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter  
Mikael Lynnerup, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter

ISSN: 1396-1810  
e-ISBN: 978-87-71119-127-1

Layout: Hedda Bank  
Forsidefoto: SXC  
Netpublikation

© 2012 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd  
Herluf Trolles Gade 11  
1052 København K  
Tlf. 33 48 08 00  
sfi@sfi.dk  
www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.  
Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver SFI's  
publikationer, bedes sendt til centret.

# INDHOLD

|   |                                |    |
|---|--------------------------------|----|
|   | FORORD                         | 7  |
|   | RESUMÉ                         | 9  |
| 1 | SAMMENFATNING                  | 13 |
| 2 | BAGGRUND OG METODE             | 19 |
|   | Evalueringsens formål og fokus | 20 |
|   | Evalueringsens forløb          | 21 |
|   | Rapportens formål og fokus     | 22 |
|   | Fremgangsmåde                  | 24 |
|   | Rapportens opbygning           | 28 |

|          |                                                                                           |           |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>3</b> | <b>FORSTÅELSESRAMME FOR EVALUERINGENS FOKUS<br/>PÅ IMPLEMENTERING</b>                     | <b>29</b> |
|          | Pejlemærker for god implementering                                                        | 29        |
|          | Erfaringer med drivkræfter og barrierer for implementeringen af<br>boligsociale indsatser | 31        |
|          | Boligpolitiske rammer for de boligsociale indsatser i 2006-2010-<br>puljen                | 33        |
| <b>4</b> | <b>PROJEKTORGANISERINGEN I BOLIGOMRÅDER MED<br/>HELHEDSPLEANER</b>                        | <b>37</b> |
|          | Den formelle struktur i projektorganiseringerne                                           | 38        |
|          | Driftsgruppe som et supplerende forum til styregruppen                                    | 44        |
|          | Projektsekretariatets tilknytning til driften i boligorganisationen                       | 51        |
|          | Hvordan er beboerinddragelsen organiseret?                                                | 52        |
|          | typologi for projektorganiseringen af helhedsplanerne                                     | 56        |
| <b>5</b> | <b>PROJEKTORGANISERINGEN AF<br/>OMRÅDESEKRETARIATER</b>                                   | <b>61</b> |
|          | Overordnede forskelle i projektorganiseringerne af<br>områdesekretariaterne               | 63        |
|          | Fire eksempler på organisering af områdesekretariater                                     | 70        |
|          | Områdesekretariatets funktioner og opgaver                                                | 79        |
| <b>6</b> | <b>DET GENERELLE SAMARBEJDE MELLEM<br/>BOLIGORGANISATIONER OG KOMMUNER</b>                | <b>87</b> |
|          | Samarbejde om rammesætningen af de boligsociale indsatser                                 | 88        |
|          | Samarbejde om udmøntningen af de boligsociale indsatser                                   | 90        |
|          | Mål- og resultatstyring af de boligsociale indsatser                                      | 95        |

|                                                           |            |
|-----------------------------------------------------------|------------|
| <b>BILAG</b>                                              | <b>103</b> |
| Bilag 1 Genstandsfeltet for organiseringen og samarbejdet | 103        |
| <b>LITTERATUR</b>                                         | <b>107</b> |
| <b>SFI-RAPPORTER SIDEN 2011</b>                           | <b>111</b> |



## FORORD

Som led i to boligaftaler, der blev indgået mellem Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre i 2005 og 2006, har Landsbyggefonden i perioden 2006-2010 uddelt i alt 2,2 mia. kr. til boligsociale indsatser og huslejestøtte. Formålet med puljen er at vende den negative udvikling i de udsatte almene boligområder og derved mindske risikoen for ghettosering. Der er samlet set uddelt 216 bevillinger til 162 boligsociale helhedsplaner.

Landsbyggefonden har igangsat en evaluering af puljen. Evalueringen gennemføres af et konsortium bestående af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd og Rambøll Management Consulting. Evalueringen gennemføres i perioden 2010-2016 og består af en effektevaluering og en procesevaluering af de boligsociale helhedsplaner og områdesekretariater. SFI er hovedansvarlig for effektevalueringen, mens Rambøll er hovedansvarlig for procesevalueringen.

I 2010 udkom evalueringens første delrapport, som var en kortlægning og programevaluering. Denne rapport er evalueringens anden delrapport. Her er fokus på projektorganiseringen og samarbejdet i de boligsociale helhedsplaner og områdesekretariater. Rapporten er en første kortlægningsrapport, som skal danne udgangspunktet for den videre procesevaluering.

Datagrundlaget i rapporten er kvalitative interviews med en række nøgleaktører i 13 udvalgte boligområder, hvoraf fire er tilknyttet et områdesekretariat. Vi vil hermed gerne rette en tak til projektledere, projektmedarbejdere, repræsentanter for styregrupper, kommunale samarbejdspartere, repræsentanter fra boligorganisationer og repræsentanter fra afdelingsbestyrelser i de 13 boligområder for at stille op til interviews.

Desuden takker vi følgegruppen og lektor på RUC Annika Agger for konstruktive kommentarer.

Rapporten er skrevet af chefkonsulent ved Rambøll Management Consulting Hanne Nielsen, chefkonsulent Anne Mølgaard og manager Line Dybdal. Afdelingsleder Daniel Schwartz Bojsen ved Rambøll Management Consulting og Louise Glerup Aner forsker ved SFI har ydet faglig sparring undervejs.

København, september 2012

JØRGEN SØNDERGAARD

## RESUMÉ

I perioden 2006-2010 har Landsbyggefonden uddelt i alt 2,2 mia. kr. til boligsociale indsatser og huslejestøtte, hvor formålet er at mindske risikoen for ghettosering i socialt udsatte boligområder. En forudsætning for tildeling af midler er, at kommune og boligselskab har udarbejdet en helhedsplan for området. Der er samlet set uddelt bevillinger til 162 boligsociale helhedsplaner.

I denne rapport ser vi på projektorganisering og samarbejde i boligsociale helhedsplaner. Rapporten er baseret på casestudier i 13 boligområder, som er udvalgt i samarbejde med Landsbyggefonden. I fire af områderne er helhedsplanen understøttet af et områdesekretariat. Datagrundlaget for rapporten er kvalitative interviews med nøgleaktører i det boligsociale arbejde i de udvalgte områder. Rapporten er en første kortlægning af organiserings- og samarbejdsformer og skal danne basis for den videre evaluering.

### EN ØGET FORMALISERING AF SAMARBEJDET OM DEN BOLIGSOCIALE INDSATS

Undersøgelserne i de 13 boligområder peger på, at der med helhedsplanerne er sket en øget formalisering af samarbejdet mellem boligorganisationer og kommuner om den boligsociale indsats. Således har projektorganiseringen skabt rammer for et formaliseret, strategisk samarbejde på

højt administrativt ledelsesniveau, hvilket kan betyde en styrkelse af sammenhængen mellem indsatser i helhedsplanen og eksisterende indsatser i kommunen. Det kræver dog, at formaliseringen af samarbejdet på det strategiske niveau kan genfindes på det praktiske niveau.

I flere af caseområderne finder vi ligeledes, at projektorganiseringen er blevet mere centraliseret sammenlignet med tidligere puljer. I nogle caseområder indgår lokale repræsentanter, herunder afdelingsbestyrelserne, således ikke i de formelle beslutningsprocesser i forbindelse med implementeringen af helhedsplanen.

I flere af de 13 caseområder er der en tendens til et øget fokus på og en stærkere prioritering af den boligsociale indsats på ledelsesniveau i boligorganisationerne, set i forhold til tidligere puljer. Ledelsens stærkere prioritering af helhedsplanerne kan være med til at styrke implementeringen.

#### BEHOV FOR ØGET FOKUS PÅ PROGRAMLEDELSE

Kortlægningen viser, at i nogle af caseområderne oplever boligsociale medarbejdere og nøgleaktører i boligorganisationer og kommuner, at det kan være vanskeligt at skabe sammenhæng mellem indsatsens formulerede mål og de igangsatte aktiviteter. Det skyldes blandt andet, at man i projektsekretariatene i højere grad er fokuseret på den praktiske gennemførelse af aktiviteter og i mindre grad på effektmål, lige som der i dagligdagen er begrænset fokus på en systematisk dokumentation og opfølgning på implementeringen. I nogle projektsekretariater er der således en tendens til, at projektlederne bliver opslugt af udførelsen af de enkelte konkrete aktiviteter, og dermed mister det tværgående fokus på helhedsplanen som et samlet program. Det kan betyde, at der er behov for et øget fokus på, hvordan de enkelte aktiviteter spiller sammen i forhold til at opfylde helhedsplanens opstillede mål – det vil sige, der er behov for programledelse.

#### OMRÅDESEKRETARIATER ER VED AT FINDE DERES ROLLE

Med 2006-2010-puljen har boligorganisationer og kommuner mulighed for at søge om støtte til etablering af et områdesekretariat, der har til formål at sikre en koordinering på tværs af flere boligområder og/eller helhedsplaner. Områdesekretariaterne har endnu ikke en helt klar rolle, selvom de har fået bedre fodfæste i deres funktioner og opgaver de ste-

der, hvor samarbejdet mellem boligorganisationer og kommuner har været modnet fra starten.

#### VANSKELIG ROLLE- OG ANSVARSFORDELING MELLEM BOLIGORGANISATIONER OG KOMMUNER

Casestudierne viser, at der er nogle vanskeligheder i rolle- og ansvarsfordelingen mellem boligorganisationer og kommuner i selve udmøntningen af helhedsplanen. Det er derfor vigtigt meget tidligt i fasen at lave en klar rammesætning og rollefordeling på strategisk niveau. De steder, hvor der ikke er en sådan aftale, ser man en tendens til, at den uklare rollefordeling er en vedvarende problematik i samarbejdet mellem forskellige faggrupper i det udførende arbejde. Endvidere er der i nogle af caseområderne i praksis i nogen grad større fokus på at undgå overlap mellem boligsociale indsatser og kommunale indsatser end på at skabe synergi på tværs af indsatserne. På det helt konkrete aktivitetsniveau er der dog flere eksempler på velfungerende samarbejde mellem boligsociale medarbejdere og kommunale frontmedarbejdere omkring fælles projekter i helhedsplanerne.



## SAMMENFATNING

Denne rapport er den anden delrapport i evalueringen af Landsbygefondens 2006-2010-pulje til boligsociale helhedsplaner.

Rapporten omfatter en kvalitativ kortlægning af de formelle strukturer i projektorganiseringen af de boligsociale indsatser i 13 udvalgte boligområder (herefter caseområder). Den sætter fokus dels på projektorganiseringen af helhedsplanerne i boligområderne, dels på projektorganiseringen af områdesekretariater, herunder deres primære funktioner og opgaver. Endelig kortlægger rapporten det generelle samarbejde mellem kommune og boligorganisationer samt erfaringer med målstyring af det boligsociale arbejde. Rapportens fund danner afsæt for de næste faser i evalueringen, som vil være nærmere undersøgelser af, hvilke forhold i organisering og samarbejde, der henholdsvis fremmer og hæmmer implementeringen. I det følgende sammenfattes rapportens fund.

### TRE TYPER AF PROJEKTORGANISERINGER

Projektorganiseringen i helhedsplanerne består typisk af to til fire niveauer, hvor en styregruppe udgør det strategiske niveau, og et projektsekretariat udgør et taktisk niveau. Denne organisering minder i grove træk om projektorganiseringen i tidligere boligsociale indsatser – særligt

de boligsociale indsatser under Byudvalget<sup>1</sup>. Dog er helhedsplanerne typisk mere komplekse, hvorfor organisationsstrukturen også er lidt mere kompleks, fx ved at der er tilføjet en driftsgruppe som supplement til styregruppen.

Vi har identificeret tre typer af projektorganiseringer: For det første den centralt forankrede professionelle projektorganisering, hvor styregruppen er forankret på det øverste politiske og administrative niveau både i kommune og boligorganisation. For det andet den lokalt forankrede fagprofessionelle projektorganisering, som er kendetegnet ved en høj deltagelse af lokale faglige repræsentanter fx fra lokale daginstitutioner og skoler på de beslutningstagende niveauer i organiseringen. For det tredje den lokalt forankrede semiprofessionelle projektorganisering, som er baseret på en høj grad af deltagelse af afdelingsbestyrelsen og evt. andre beboere.

#### FIRE TYPER AF PROJEKTSEKRETARIATER

Organiseringen af projektsekretariatet afhænger dels af bevillingens størrelse, dels af i hvilken grad medarbejdere i helhedsplanerne er forankret i boligorganisationen henholdsvis kommunen og dels af kommunens grad af deltagelse i implementeringen af helhedsplanen.

Vi har identificeret fire typer af projektsekretariater i caseområderne: For det første det store boligorganisatoriske projektteam, som udgøres af projektansatte boligsociale medarbejdere, der er udførende på størstedelen af helhedsplanens aktiviteter. For det andet det tværorganisatoriske projektteam, hvor kommunale og projektansatte boligsociale medarbejdere indgår i et fælles projektteam. For det tredje det opdelte projektteam, hvor styringen af kommunale henholdsvis boligsociale aktiviteter foregår parallelt og for det fjerde en-mands-projektsekretariatet, hvor der er ansat én boligsocial projektkoordinator, som igangsætter og styrer projekter.

---

1. Byudvalget var et bredt sammensat ministerudvalg, som blev nedsat i 1993 for at dæmme op om boligsociale problemer. Fra 1994 og frem igangsatte man større områdebaserede indsatser med et socialt sigte, hvor hovedelementerne var huslejenedsættelser, fysisk renovering af bebyggelserne, ansættelse af beboerrådgivere og igangsætning af forskellige sociale aktiviteter (Andersen, 1999).

## EN ØGET FORMALISERING AF SAMARBEJDET MELLEM BOLIGORGANISATIONER OG KOMMUNER

Kortlægningen peger på, at projektorganiseringen har skabt rammer for et formaliseret, strategisk samarbejde mellem boligorganisationer og kommuner på højt administrativt ledelsesniveau. Det er i flere områder også lykkedes at få kommunalpolitisk repræsentation i styregrupperne, fordi der med samarbejde på tværs af flere boligorganisationer og afdelinger er skabt en større volumen i den boligsociale indsats. Det kan være med til at styrke sammenhængen mellem indsatser i helhedsplanen og eksisterende indsatser i kommunen. Det kræver dog, at det formaliserede strategiske samarbejde omsættes til et formaliseret samarbejde omkring indsatsen i praksis. Samtidig viser kortlægningen, at projektorganiseringen i flere af caseområderne er blevet mere centraliseret sammenlignet med tidligere puljer, fordi det netop fortrinsvis er repræsentanter for boligorganisationens og kommunens administrative ledelse, som er tænkt ind i styregruppen. Det betyder, at lokale repræsentanter, herunder afdelingsbestyrelserne, i nogle caseområder ikke indgår i de formelle beslutningsprocesser i forbindelse med implementeringen af helhedsplanen, men har en aktivitetsbærende rolle. Dette kan være med til at tydeliggøre, at mandatet til styringen af helhedsplanen ligger hos den øverste ledelse i boligorganisationen understøttet af kommunalt ansvarlige parter.

I næste fase af evalueringen belyser vi nærmere, hvordan ejerskabet til indsatsen bedst sikres hos praktikere og beboere i områderne, og hvorvidt dette bedst sker gennem deltagelse i de formelle strukturer eller på andre måder.

## GODE ERFARINGER MED SAMSPIL MELLEM PROJEKTSEKRETARIATET OG BOLIGORGANISATIONEN

Kortlægningen viser, at der med helhedsplanerne i nogle boligområder er sket en styrkelse og øget prioritering af helhedsplanen/den boligsociale indsats på ledelsesniveau i boligorganisationerne. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at direktøren optræder som sparringspartner for projektsekretariatet, eller ved at der er en boligsocial koordinator ansat i driftsorganisationen. Denne styrkede prioritering kan muligvis styrke implementeringen, fordi ledelsen hermed synliggør, at helhedsplanen har høj prioritet, og fordi der kan sikres en tæt sammenhæng til øvrige tiltag i boligorganisationen.

## UDFORDRINGER MED AT SKABE SAMMENHÆNG MELLEM MÅL OG KONKRETE INDSATSER

En central forudsætning for tildeling af midler fra Landsbyggefondens pulje er kravet om, at der i helhedsplanerne er opstillet klare mål for indsatserne. Hensigten er, at disse mål skal være styrende for arbejdet. Nogle boligsociale medarbejdere og nøgleaktører i boligorganisationer og kommuner giver imidlertid udtryk for, at det er vanskeligt at skabe sammenhæng mellem mål og indsatser og tilkendegiver, at der er et begrænset fokus på løbende og systematisk opfølgning på implementeringen af indsatsen. I nogle områder følger projektsekretariatene i høj grad op på aktivitetsmål og ikke på resultatmål og effekter, hvilket er en forudsætning for at kunne styre efter resultaterne. Kortlægningen peger dermed på, at der på styregruppeniveau i disse områder er behov for øget fokus på dialogen om styringen af helhedsplanen som program. Der er således behov for, at både styregruppen og projektsekretariatet har større opmærksomhed på, hvordan projekterne spiller sammen i forhold til at opfylde de opstillede mål, samt på hvordan projekterne kan tilføre større værdi, hvis de udmøntes sammen end hvis det sker enkeltvis – det vil sige, der er behov for programledelse.

## VANSKELIGT AT SIKRE FOKUS PÅ BÅDE DEN SAMLEDE INDSATS OG DE KONKRETE AKTIVITETER

Kortlægningen tegner et billede af, at projektsekretariatet/projektlederen i caseområderne har en central rolle i forhold til at fastholde fokus på de overordnede målsætninger. Det er en vanskelig øvelse at fokusere på de overordnede målsætninger, og på hvordan udmøntningen af indsatserne understøtter disse, hvis projektlederen også er med til at udføre de konkrete aktiviteter. Her viser kortlægningen, at de større projektsekretariater i højere grad kan fastholde fokus på den samlede indsats, fordi de har mulighed for at allokere ressourcer til henholdsvis styrende/koordinerende medarbejdere, som udfører den overordnede programledelse og udførende medarbejdere, som varetager driften af de enkelte aktiviteter. Kortlægningen viser også, at der i nogle projektsekretariater er en tendens til, at projektlederne bliver opslugt af projektledelse i konkrete projekter, og dermed mister det tværgående fokus på helhedsplanen som et samlet program.

## OMRÅDESEKRETARIATERNE ER FORTSAT VED AT FINDE DERES ROLLE

Med 2006-2010-puljen har boligorganisationer og kommuner mulighed for at søge om økonomisk støtte til etablering af et områdesekretariat, hvor formålet er at sikre koordinering på tværs af flere boligområder og/eller helhedsplaner. Kortlægningen viser, at nogle områdesekretariater endnu ikke har fundet en klar rolle. I andre områder, hvor samarbejdet mellem boligorganisation og kommune har været modnet fra starten, har områdesekretariaterne fået bedre fodfæste i deres funktioner og opgaver. Uklarheder i organisatoriske grænseflader mellem helhedsplaner i de enkelte boligområder og områdesekretariaterne har for nogle områdesekretariater været en barriere for at kunne indtage en aktiv rolle i arbejdet med at kvalificere den boligsociale indsats.

Kortlægningen viser, at der lokalt skabes et større ejerskab til områdesekretariatets arbejde, når repræsentanter for helhedsplanerne formelt inddrages i, hvordan områdesekretariatets midler skal prioriteres. Dette kan bl.a. gøre ved at inddrage repræsentanter for helhedsplanernes styregrupper i områdesekretariatets styregruppe. Omvendt er det vanskeligt for områdesekretariatet at finde et mandat, når områdesekretariaterne og helhedsplanerne er organisatorisk adskilt. Dette kan føre til, at områdesekretariatet primært får en servicerende rolle i forhold til de enkelte helhedsplaner, og at deres koordinerende rolle består i at fremme erfaringsudveksling på tværs af helhedsplanerne og varetage fælles kompetenceudvikling frem for at koordinere en fælles målstyring af de boligsociale indsatser.

## GODE EKSEMPLER PÅ PROJEKTSAMARBEJDE, MEN BEGRÆNSET KOORDINERING AF INDSATSER

Kortlægningen tegner et billede af, at der i nogle caseområder er vanskeligheder i rolle- og ansvarsfordelingen mellem boligorganisationer og kommuner i udmøntningen af helhedsplanen. En klar rammesætning og rollefordeling på strategisk niveau – gerne allerede i udarbejdelsen af helhedsplanen i form af meget konkrete samarbejdsaftaler – er derfor vigtig. I de områder, hvor der ikke er en sådan aftale, er der en tendens til, at den uklare rollefordeling er en vedvarende problematik i samarbejdet mellem forskellige faggrupper i det udførende arbejde. Dog er der også eksempler på velfungerende samarbejde mellem boligsociale medarbejde-

re og kommunale frontmedarbejdere, når man samarbejder om et konkret projekt i helhedsplanen.

Kortlægningen peger endvidere på, at arbejdet med at koordinere indsatsernes udmøntning i nogen grad er orienteret mod at undgå overlap mellem boligsociale indsatser og eksisterende kommunale indsatser, frem for at skabe synergi på tværs af indsatserne. Derfor er der også i nogle caseområder en tendens til, at de involverede nøgleaktører ser indsatserne som indbyrdes konkurrerende eller erstattende, mens der i mindre grad er fokus på, hvordan indsatserne sammen understøtter et fælles mål.

#### EVALUERINGENS NÆSTE FASER

Casestudierne i de 13 boligområder viser nogle tendenser i helhedsplanernes og områdesekretariaternes projektorganisering og samarbejdsformer, og rejser samtidig nogle spørgsmål, som det vil være oplagt at se nærmere på i de næste faser af evalueringen. Vi vil pege på nogle af dem her: for det første drejer det sig om, hvorvidt tendenser i projektorganisering og samarbejde i de 13 caseområder er generelle for alle landets helhedsplaner. For det andet hvordan ejerskabet til indsatsen bedst sikres hos praktikere og beboere i områderne, og hvorvidt dette bedst sker gennem deltagelse i de formelle strukturer eller på andre måder. For det tredje hvorvidt et øget fokus på programledelse vil kunne styrke den boligsociale indsats, og hvordan det i så fald kan gøres. For det fjerde hvilke(n) rolle(r) områdesekretariatene bør have. Og for det femte hvordan der kan skabes synergi mellem den ordinære kommunale indsats i boligområdet og boligorganisationernes boligsociale indsats.

## BAGGRUND OG METODE

2006-10-puljen er øremærket til områdebaserede indsatser, der har til formål at skabe en social og økonomisk opretning af et afgrænset boligområde. Sociale tiltag kan eksempelvis være kriminalitetsforebyggende eller beskæftigelses- og integrationsfremmende aktiviteter, hvor sigtet er at forbedre den sociale situation for hele boligafdelingen. Aktiviteterne fastlægges inden for nogle fast definerede indsatsområder, som Landsbyggefondens bestyrelse har udpeget for puljen. Disse indsatsområder er: børn og unge, beskæftigelse og uddannelse, beboernetværk og generelle beboeraktiviteter, sundhed, imagearbejde og kommunikation, forsøg med udlejningsregler og anvisningsmodeller.

En forudsætning for tildeling af støtte er, at boligorganisationen og beliggenhedskommunen udarbejder en boligsocial helhedsplan for boligområdet. En boligsocial helhedsplan kan beskrives som en udviklingsstrategi for et boligområde, der er præget af en negativ social og økonomisk udvikling. Helhedsplanen skal indeholde en beskrivelse af formålet med indsatsen og de problemer, som indsatsen skal løse, ligesom det skal fremgå, hvilke aktiviteter der skal igangsættes for at nå målene (Landsbyggefonden, 2007 a og b). Hensigten med den boligsociale helhedsplan er, at den skal sikre en styring af det boligsociale arbejde<sup>2</sup>.

---

2. For yderligere beskrivelse af de boligsociale helhedsplaner henvises til evalueringens første delrapport (Christensen m.fl., 2010).

Udarbejdelsen og implementeringen af helhedsplanerne skal bygge på et samarbejde mellem Landsbyggefonden, almene boligorganisationer og kommuner, hvor boligorganisationerne har det overordnede ansvar.

Med 2006-2010-puljen kan boligorganisationer og beliggenhedskommuner ligeledes søge om økonomisk støtte til et områdesekretariat. Formålet med et områdesekretariat er at understøtte den lokale koordinering af boligsociale indsatser, herunder koordinering af indsatser i boligorganisationen og kommunen og på tværs af flere boligområder (se kapitel 5 for en nærmere definition).

## EVALUERINGENS FORMÅL OG FOKUS

Landsbyggefonden har igangsat en evaluering af puljen, som gennemføres i samarbejde mellem SFI og Rambøll Management Consulting. Evalueringen gennemføres i perioden 2010-2016 og består af en effektevaluering og en procesevaluering af de boligsociale helhedsplaner og områdesekretariater.

Effektevalueringen skal belyse effekterne af indsatserne set i forhold til boligområdets attraktivitet (venteliste, fraflytningsprocent m.m.), beboernes livssituation (beskæftigelse, indkomst, kriminalitet og helbred) og beboernes tilfredshed. SFI er primært ansvarlig for effektevalueringen, som afrapporteres særskilt.

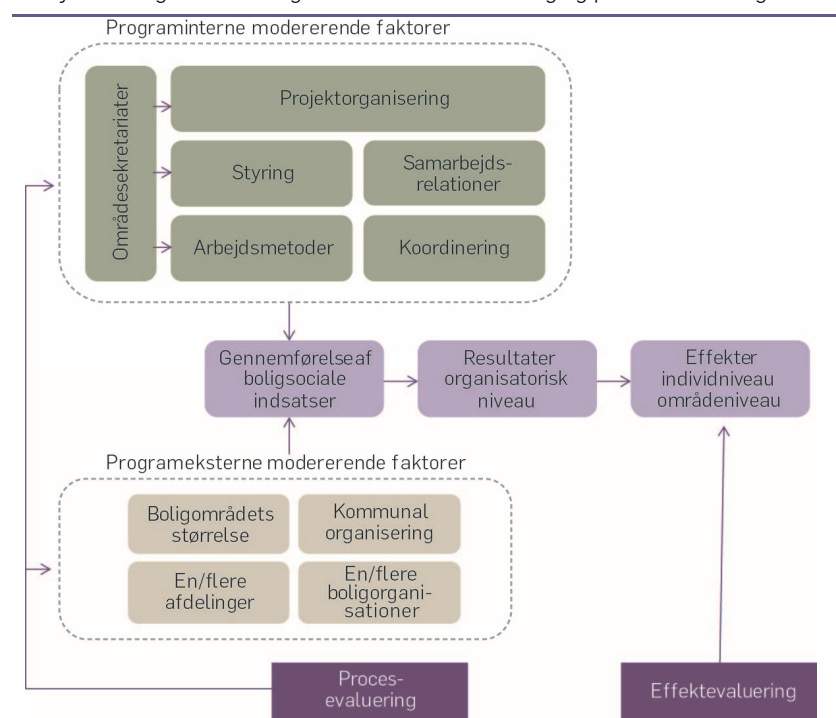
Procesevalueringen har overordnet til formål at dokumentere drivkræfter og barrierer for implementeringen og resultaterne af de boligsociale indsatser, hvor fokus er på følgende fem temaer: projektorganisering, samarbejdsformer, styring, arbejdsmetoder og koordinering. Disse temaer udgør således vigtige drivkræfter og barrierer for implementeringen. Procesevalueringen skal dels understøtte læring og erfaringsudveksling med udgangspunkt i procesevalueringens resultater, dels tilvejebringe mere nuanceret viden om sammenhæng mellem implementering, indsatser og effekter og dermed sikre, at erfaringerne kan overføres til andre boligområder.

Procesevalueringen skal lede frem imod en identificering af eksempler på god praksis med henblik på at dokumentere og formidle viden om de forhold, der medvirker til en succesfuld implementering og gode resultater.

Sammenhængen mellem de to perspektiver i evalueringen er vist i nedenstående figur, der viser vores analysestrategi. Effektevalueringen sætter fokus på det, der er angivet i de lyslilla bokse, dvs. hvorvidt de iværksatte aktiviteter og indsatser har de tilsigtede effekter. Procesevalueringen sætter fokus på de forhold, der påvirker implementeringen af indsatserne – og dermed i sidste ende effekten. Her sondres mellem programinterne forhold i form af de fem nævnte temaer (angivet i de grønne bokse) og de programeksterne forhold i form af ydre rammevilkår.

FIGUR 2.1

Analysestrategi med kobling mellem effektevaluering og procesevaluering.



## EVALUERINGENS FORLØB

Evalueringen af boligsociale indsatser og huslejenedsættelser formidles i en række rapporter og metodehæfter frem til 2016. Den første delrapport *Evaluering af boligsociale indsatser og huslejestøtte - kortlægning og programevaluering*

af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje blev udgivet i 2010 (herefter omtalt som delrapport 1).

Denne delrapport er den anden i rækken af udgivelser (herefter omtalt som delrapport 2).

Hvor delrapport 1 omfattede en landsdækkende kortlægning af boligområdernes udfordringer, behov og igangsatte indsatser som afsæt for den senere effektmåling, indeholder delrapport 2 en første kvalitativ kortlægning af projektorganiseringen af de boligsociale helhedsplaner i udvalgte boligområder og områdesekretariater.

Delrapport 2 udgør endvidere den første afrapportering af procesevalueringen, som primært er kvalitativ og består af tre faser:

- Fase 1: Et eksplorativt casestudie i udvalgte boligområder med fokus på en kortlægning af projektorganiseringen og det generelle samarbejde mellem boligorganisationer og kommuner (delrapport 2).
- Fase 2: Et dybtgående casestudie i udvalgte boligområder med fokus på de konkrete samarbejdsprocesser og arbejdsmetoder mellem forskellige involverede aktører og koordineringens betydning for implementeringen. Der tages i denne fase afsæt i samarbejdet om udvalgte målgrupper og indsatsområder (midtvejsrapport, 2013) med henblik på at undersøge drivkræfter og barrierer i fx samarbejdet om beskæftigelsesrettede aktiviteter eller sundhedsrettede aktiviteter.
- Fase 3: En kvalificering og nuancering af de drivkræfter og barrierer for implementeringen, som er indkredset i fase 2 med det formål at udvikle idealmodeller for god praksis i forhold til samarbejde, koordinering, projektorganisering, styring og arbejdsmetoder (metodehæfte, 2014)

Derudover vil resultaterne af procesevalueringen indgå i den afsluttende evalueringsrapport om effekterne af de boligsociale indsatser.

## RAPPORTENS FORMÅL OG FOKUS

Rapporten har to formål. Den skal beskrive en forståelsesramme for procesevalueringens fokus på drivkræfter og barrierer for implementeringen. Desuden skal den – med afsæt i forståelsesrammen – kortlægge

projektorganiseringen af helhedsplanerne i boligområderne og projektorganiseringen af områdesekretariaterne.

Delrapporten fokuserer primært på projektorganiseringen, fordi dette tema kan betragtes som et 'hjælpemiddel' til at forstå de øvrige temaer, som fx samarbejdsprocesserne. Dog berører rapporten også nogle af de øvrige temaer i procesevalueringen mere overordnet – nemlig samarbejdsrelationer, koordinering og styring. Her sættes fokus på, hvad der kendetegner det generelle samarbejde mellem kommune og boligorganisationer. Der er mange forskellige parter involveret, når en helhedsplan skal udmøntes, og som det fremgår af Landsbyggefondens vejledning, er kommunen en vigtig samarbejdspartner (Landsbyggefonden 2007 b). Hvis det skal sikres, at aktørerne samarbejder om aktiviteterne med henblik på i sidste ende at nå de fælles mål for helhedsplanen, er det centralt, at der sker en samlet styring af aktiviteterne i helhedsplanen med fokus på målene. Målstyringen skal netop være med til at sikre retning i samarbejdet. Derfor kortlægger rapporten også nøgleaktørernes foreløbige erfaringer med at styre hen mod målene og deres oplevelse af, hvordan helhedsplanen fungerer som styringsværktøj.

Kortlægningen har form af en beskrivende baseline, hvor *vi identificerer forskelle i projektorganiseringen og samarbejdet mellem boligorganisationer og kommuner*. Disse forskelle, formoder vi, udgør drivkræfter eller barrierer i implementeringen af helhedsplanen. Dette vil i næste fase af procesevalueringen danne afsæt for en nærmere undersøgelse af de specifikke samarbejdsprocesser i forbindelse med aktiviteterne og en undersøgelse af, om de identificerede forskelle i kortlægningen stiller forskellige betingelser for implementeringen af indsatserne. For eksempel om der er bedre betingelser for implementering af indsatserne i områder, som er understøttet af et områdesekretariat.

Konkret sætter rapporten i denne kortlægning fokus på følgende spørgsmål:

- Projektorganiseringen af helhedsplanerne i boligområderne
  - Hvilke fora er etableret i projektorganiseringen, og hvilke aktørgrupper deltager?
  - Hvad er de foreløbige erfaringer med projektorganiseringen?
  - Hvordan er den brede beboerinddragelse organiseret?
- Projektorganiseringen af områdesekretariaterne

- Hvilken projektorganisering indgår områdesekretariatet i?
- Hvad er områdesekretariatets funktioner og opgaver?
- Hvad er de foreløbige erfaringer med områdesekretariaternes projektorganisering og opgaveløsning?
- Det generelle samarbejde mellem boligorganisationer og kommune
  - Hvordan foregår samarbejdet om rammesætningen af de boligsociale indsatser?
  - Hvordan foregår samarbejdet om udmøntningen af de boligsociale indsatser?
  - Hvad er erfaringerne med målstyringen af de boligsociale indsatser?

Det skal fremhæves, at projektorganisering, samarbejde, koordinering og styring ikke kan betragtes isoleret, men må ses i tæt sammenhæng med dels de problemstillinger, som præger områderne, dels de konkrete indsatsområder og forandringer, som man ønsker at opnå for målgruppen – netop gennem samarbejdet og koordineringen. Det er således centralt, at disse forhold tilrettelægges med målsætningerne for øje. Der sættes som nævnt fokus på konkrete indsatsområder og aktiviteter i næste fase af procesevalueringen.

## FREM GANGSMÅDE

De data, som danner grundlag for denne rapports kortlægning, er indhentet gennem et casestudie i 13 boligområder med en boligsocial helhedsplan, hvoriblandt fire af disse områder er understøttet af et centralt etableret områdesekretariat. Der er således også gennemført et casestudie af organiseringen af fire udvalgte områdesekretariater. Casestudierne er gennemført i form af kvalitative interviews med de nøgleaktører i boligorganisationer og kommuner, der er involveret i arbejdet med at implementere den boligsociale helhedsplan. Hvis begge niveauer er involveret i arbejdet, har både repræsentanter for ledelse og medarbejdere deltaget. Derudover har vi interviewet repræsentanter for beboerdemokratiet.

Med det kvalitative casestudie som metode, sætter vi fokus på oplevelser af arbejdet med helhedsplanerne i udvalgte boligområder. Formålet er at få mere indgående viden om, hvordan og hvorfor helhedsplanerne organiseres, som de gør. De analytiske fund i kortlægning-

gen kan dermed ikke generaliseres til alle boligområder med en helhedsplan, men alene tegne et billede af, hvordan boligorganisationer og kommuner organiserer og samarbejder om at udmønte helhedsplanen i forskellige kontekster.

#### UDVÆLGELSE AF BOLIGOMRÅDER

Udvælgelsen af boligområder med boligsociale henholdsvis helhedsplaner og områdesekretariater har fundet sted i samarbejde med Landsbyggefonden. Der er tale om en strategisk udvælgelse, som har sigtet mod at sikre en variation i de udvalgte boligområder, hvad angår størrelse, geografisk placering, organisering og erfaring med boligsocialt arbejde. De 13 boligområder med helhedsplaner er:

- Aalborg Øst, Aalborg Kommune
- Akacieparken, Københavns Kommune
- Albertslund, Albertslund Kommune
- Bispehaven, Aarhus Kommune
- Brønderslev, Brønderslev Kommune
- Charlottet kvarteret, Høje Taastrup Kommune
- Finlandsparken, Vejle Kommune
- Høje Kolstrup, Aabenraa Kommune
- Påskeløkken, Odense Kommune
- Randers Nordby, Randers Kommune
- Solbjerg Have og Søndermarken, Frederiksberg Kommune
- Viby Syd, Aarhus Kommune
- Vollsmose, Odense Kommune

De fire udvalgte byer med områdesekretariater er:

- Albertslund
- Høje Taastrup
- Vejle
- Aarhus.

For i næste fase af procesevalueringen at kunne belyse god praksis i forhold til forskellige rammevilkår er der udvalgt boligområder med en helhedsplan (herefter benævnt caseområder), som varierer på rammevilkårene, dvs. boligområder som har forskellig størrelse i forhold til antal

lejemål og i forhold til bevillingsstørrelse. Dette er illustreret i nedenstående tabel:

TABEL 2.1

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

| Bevillingsstørrelse, kr. | Antal lejemål                          |                                                                                                                                                                                      |                                          |
|--------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
|                          | Mindre område<br>0-700 lejemål         | Mellemstort område<br>700-1.500 lejemål                                                                                                                                              | Stort område<br>1.500+ lejemål           |
| Under 5 mio. kr.         | Brønderslev (371)<br>Påskeløkken (168) |                                                                                                                                                                                      |                                          |
| 5-15 mio. kr.            | Acacieparken (399)                     | Albertslund Nord (504) <sup>1</sup><br>Finlandsparken (1.072)<br>Bispehaven (869) <sup>1</sup><br>Søndermarken (762)<br>Charlottekvarteret (773) <sup>1</sup><br>Høje Kolstrup (985) | Viby Syd (1.674) <sup>1</sup>            |
| Over 15 mio. kr.         |                                        | Randers (1.337)                                                                                                                                                                      | Aalborg Øst (2.621)<br>Vollsmose (3.625) |

1. Understøttet af et centralt etableret områdesekretariat.

Caseområdernes bevillingsperiode varierer fra tre-fem år. I Søndermarken løber bevillingen over en treårig periode. I Aalborg Øst, Bispehaven, Høje Kolstrup, Påskeløkken, Viby Syd og Vollsmose løber bevillingen over en fireårig periode, mens den løber over en femårig periode i Akacieparken, Albertslund Nord, Brønderslev, Charlottekvarteret, Finlandsparken og Randers Nord

#### DATAINDSAMLINGSAKTIVITETER

De gennemførte casestudier har omfattet følgende aktiviteter:

*Desk research:* Som indledning til casestudierne er helhedsplaner og supplerende materialer tilsendt fra projektlederne blevet gennemgået. Af eksempler på materialer kan nævnes gennemførte evalueringer, beboersurveys, projektbeskrivelser osv.

*Kvalitative interviews og fokusgrupper med repræsentanter for alle aktørgrupper:* Der er gennemført fokusgruppeinterviews i de udvalgte boligområder med helhedsplaner. Interviewene har forløbet over en dag og har involveret 1 projektleder, 1-3 centrale projektmedarbejdere, 2-4 repræsentanter for styregruppen, 3-6 centrale kommunale samarbejdspartner, 2-3 repræsen-

tanter for boligorganisationerne og 1-3 repræsentanter for afdelingsbestyrelser.

Herudover er der gennemført fokusgruppeinterviews i de fire byer med områdesekretariater, hvor repræsentanter for styregruppe og ledere og medarbejdere i områdesekretariatet er blevet interviewet. Projektleder/koordinator for henholdsvis helhedsplanerne og områdesekretariatet har stået for at udpege og invitere de relevante personer med udgangspunkt i de forskellige typer af respondentgrupper, som Rambøll har gennemført interviews med.

Der er i flere tilfælde gennemført supplerende telefoninterviews som opfølgning på projektbesøgene.

Data fra interviewene er efterfølgende blevet behandlet i det kvalitative analyseprogram NVivo for derved at sikre systematik i dataanalysen.

*Forandringsteoriworkshops/evalueringsworkshops:* Som opfølgning på interviewene, er der gennemført forandringsteoriworkshops i helhedsplanerne. En forandringsteori er aktørernes overordnede teori om, hvordan de skaber en forandring for de borgere, der er målgruppen for indsatsen. Der har været et todelt sigte med disse workshops. For det første har det været hensigten at styrke samarbejdet mellem centrale aktører ved at tydeliggøre den fælles forandringsteoretiske ramme for de mange indsatser under helhedsplanen. For det andet har det være målet at indsamle viden om centrale virkemekanismer i indsatsen: Hvilken forandringslogik ligger bag de initiativer, der sættes i værk, herunder hvilke resultater der forventes opnået for slutbrugerne ved at gennemføre de givne aktiviteter.

På baggrund af disse workshops er der blevet udarbejdet en grafisk fremstilling af forestillinger om sammenhænge mellem helhedsplanens indsatser og forventede mål (i en forandringsteori). I de tilfælde, hvor det har givet mening, er der udarbejdet en tværgående forandringssteori, der dækker alle indsatsområder og hovedaktiviteter. I andre tilfælde (særligt i mere komplekse indsatser) er der blevet udarbejdet indsatsspecifikke forandringsteorier, forstået på den måde, at der er udarbejdet særskilte forandringsteorier for initiativer inden for afgrænsede indsatsområder (fx én forandringsteori for sundhedsfremmende initiativer under helhedsplanen og en anden for kriminalitetsforebyggende initiativer).

Med disse forandringsteorier er det muligt at skabe overblik over indsatserne på tværs af helhedsplaner. Dermed udgør de et vigtigt afsæt

for analysen af samarbejdet, idet de sammenfatter, *hvilke elementer samarbejdet består af*. Samarbejdet knytter således an til de konkrete indsatser. Dette materiale anvendes i procesevalueringens fase 2 som udgangspunkt for et opfølgende casestudie i boligområderne.

For uddybende beskrivelse af det forandringsteoretiske perspektiv henvises til bilag 1.

## RAPPORTENS OPBYGNING

Rapporten er struktureret som følger:

I kapitel 3 tegner vi en forståelsesramme for procesevalueringens fokus på implementeringen af de boligsociale helhedsplaner.

I kapitel 4 belyser vi projektorganiseringen af de boligsociale helhedsplaner i boligområderne og det analyseres, hvorvidt forskelle i projektorganiseringen potentielt kan fremme eller hæmme vilkårene for at implementere helhedsplanerne.

I kapitel 5 belyser vi projektorganiseringen af områdesekretariatene samt områdesekretariaternes funktioner og opgaver

I kapitel 6 beskrives det generelle samarbejde mellem kommuner og boligorganisationer med fokus på (i) samarbejdet om rammesætningen for de boligsociale indsatser, (ii) samarbejdet om udmøntningen af de boligsociale indsatser, og (iii) de foreløbige erfaringer med mål- og resultatstyringen af de boligsociale indsatser.

## FORSTÅELESRAMME FOR EVALUERINGENS FOKUS PÅ IMPLEMENTERING

Dette kapitel har til formål at tegne en forståelsesramme for den samlede procesevalueringens fokus på implementeringen af de boligsociale indsatser i 2006-2010-puljen. Det vil sige, at vi konkretiserer, hvilke antagelser der ligger bag dette fokus.

Først ser vi på den eksisterende viden om implementeringen af indsatser for derigennem at indkredse pejlemærker for god implementering. Dernæst zoomer vi ind på de hidtidige centrale erfaringer med organiseringen, samarbejdet, koordineringen og styringen af boligsociale indsatser, da disse erfaringer er vigtige opmærksomhedspunkter i evalueringen. Endelig skitserer vi de boligpolitiske krav til tilrettelæggelsen af indsatserne i 2006-2010-puljen.

### PEJLEMÆRKER FOR GOD IMPLEMENTERING

Implementering er den proces, som igangsættes, når beslutninger eller planer skal udføres i praksis. I implementeringen skal det sikres, at de tiltag, der skal skabe en forandring, faktisk gennemføres, som det var tiltænkt. En række studier har vist, at dette langt fra er en selvfølge. Det er derfor væsentligt at få viden om, hvilke forhold der fremmer og hæmmer implementeringen, så virkningsfulde indsatser kan udbredes til

andre boligområder, og så boligorganisationer og kommuner kan tage højde for disse forhold i udviklingen af det boligsociale arbejde.

Der er gennemført en række studier af implementering af nye (politiske) initiativer (Fixsen m.fl., 2005; Winter, 2001; Rønnov & Marckmann, 2010). Der tegner sig på tværs af studierne et relativt entydigt billede af, hvilke forhold der har betydning for en succesfuld implementering af nye tiltag og dermed i sidste ende for, at de ønskede effekter opnås. Disse forhold ser vi som vigtige pejlemærker for, hvad hhv. projektorganisering, samarbejde, arbejdsmetoder, koordinering og styring (evaluerings temaer) af helhedsplanerne skal sikre for at opnå en succesfuld implementering.

De nævnte implementeringsstudier (ibid.) peger for det første på, at fokus og opbakning fra ledelsen har stor betydning for, at nye initiativer bliver implementeret som tilsigtet. Litteraturen peger således på, at der er en mere succesfuld implementering de steder, hvor ledelsen går forrest og synliggør, at tiltaget har prioritet. Derved fremhæver ledelsen programmets vigtighed og tydeliggør over for medarbejderne, at den ønsker, at programmet skal lykkes, og at deres indsats på programmet er værdsat.

For det andet viser studierne, at en succesfuld implementering kræver, at alle involverede parter har kendskab til målsætningerne for indsatsen og deres egen rolle i at opnå de opstillede mål. En god implementering fordrer således, at det allerede i opstarten sikres, at alle kender sammenhængen mellem de konkrete indsatser og de overordnede mål, sådan at der kan skabes en helhedsorienteret indsats over for målgrupperne.

For det tredje viser studierne, at en løbende dokumentation af processer og effekter af indsatsen og en systematisk opfølgning og evaluering er vigtig i forhold til at sikre en succesfuld implementering.

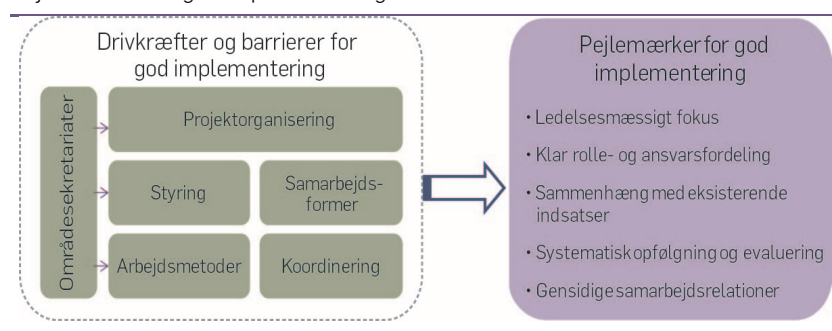
For det fjerde at samarbejdet mellem involverede aktører har betydning for, om indsatsen gennemføres, som det var tiltænkt. Jo flere aktører, der er i spil, desto sværere er implementeringen, fordi det giver flere interesser og perspektiver og flere beslutnings- og vetopunkter. Omvendt viser studierne, at gensidige relationer giver incitament til at samarbejde, men her er det vigtigt med en klar rolle- og ansvarsdeling for at understøtte koordineringen af indsatsen.

Endelig viser de omtalte implementeringsstudier, at praktikernes opfattelse af indsatsen og samspillet med eksisterende praksis har betyd-

ning for implementeringen. Her har det dels betydning, om nye initiativers mål og indsatser er socialt acceptable blandt målgruppen og praktikerne, dels har det betydning, om de nye initiativer spiller sammen med eksisterende strategier og praksis – så initiativet bliver set som en integreret del af organisationens samlede målsætning og ikke som noget midlertidigt.

FIGUR 3.1

Pejlemærker for god implementering.



I procesevalueringen sætter vi fokus på, hvordan projektorganisering, samarbejde, arbejdsmetoder, koordinering og styring af helhedsplanen fremmer eller hæmmer det boligsociale arbejde. Vi undersøger med andre ord, hvilke forskellige organiserings- og samarbejds- og koordineringsformer, der skaber gode eller mindre gode vilkår for at implementere de boligsociale indsatser.

## ERFARINGER MED DRIVKRÆFTER OG BARRIERER FOR IMPLEMENTERINGEN AF BOLIGSOCIALE INDSATSER

Udmøntningen af 2006-2010-puljen må ses i lyset af den hidtidige udmøntning af boligsociale indsatser og nogle af de centrale udfordringer, som har knyttet sig til rammevilkårene. Det gælder udfordringer i forhold til koordinering, styring, rolle- og ansvarsfordeling samt de formelle strukturer i organiseringen.

## KOORDINERING

De boligsociale helhedsplaner er karakteriseret ved områdebaserede indsatser, som går på tværs af lokale tilbud, kommunale sektorer, fagområder samt frivillige og professionelle aktører. Det betyder, at mange aktørgrupper er involveret i udmøntningen af den enkelte indsats, hvilket nødvendiggør en stærk koordinering af indsatsen.

Tidligere forskningsundersøgelser af organiseringen af områdebaserede indsatser fremhæver udfordringer i koordineringen af arbejdet mellem centralt og lokalt niveau – særligt på tværs af centrale kommunale forvaltninger og det lokale niveau i by- og boligområderne. Det er kendetegnende for områdebaserede indsatser, at de søger at kombinere kommunalt engagement med en lokalt funderet proces, hvor beboere og andre lokale aktører, bl.a. institutioner og foreninger, inddrages i udviklingen af sociale indsatser. Dette er en styrke ved områdebaserede indsatser, men skaber altså også nogle udfordringer i forhold til koordineringen (Engberg, 2008; Langsether m.fl., 2008).

## STYRING

Samtidig viser forskningen nogle styringsdilemmaer, som skyldes, at kommunale og boligsociale medarbejdere skal manøvrere mellem to forskellige styringslogikker – nemlig netværk og hierarki (Engberg, 2008). På den ene side skal lokale netværk i boligområdet involveres, og deres ønsker skal imødekommes. På den anden side skal kommunens politikker, budgetter og sagsgange respekteres. Der ligger derfor en udfordring i at finde samarbejds- og organiseringsformer, som kan håndtere disse dilemmaer i styringen på bedst mulig måde.

## ROLLE- OG ANSVARSFORDELING

Grænsefladerne mellem boligorganisationernes og kommunes ansvarsområder i den boligsociale indsats har løbende været diskuteret. Her har diskussionerne i høj grad drejet sig om, hvem der har det primære ansvar for de udsatte grupper set i forhold til den generelle beboergruppe i boligområdet (Uggerhøj, 1996). I forhold til arbejdsdelingen mellem kommune og boligorganisation, peger litteraturen (bl.a. Engberg, 2008) på et andet dilemma, som knytter sig til, at de boligsociale indsatser er organisatorisk forankret i det almene regi, mens kommunen *'forpligtiger sig fagligt, organisatorisk og ressourcemæssigt'*. Dilemmaet ligger i, hvordan kommunen som samarbejdspartner kan kvalitetssikre resultaterne af indsatsen uden

at have en rolle som tovholder. I forlængelse af dette peger Lars Engberg (2008) på, at det er vigtigt, at kommunens rolle ikke blot bliver ”at stemple det input, som kommer nedefra og udefra, men at kommunen påtager sig en mere aktiv og styrende rolle for føre at de politiske målsætninger ud i livet” (Engberg, 2008). Undersøgelser fra Center for Boligsocial Udvikling viser endvidere, at et velfungerende samarbejde og en god rolle- og ansvarsfordeling mellem blandt andet boligorganisationer, boligsociale medarbejdere og kommunale aktører inden for beskæftigelse (Aner m.fl., 2011) og kriminalpræventivt arbejde (Odgaard Christensen m.fl., 2011) kan føre til synergi og bedre resultater af indsatsen.

#### DE FORMELLE STRUKTURER I ORGANISERINGEN

2006-2010-puljen har afløst puljeudmøntningen til beboerrådgiverfunktionen, som trådte i kraft i 1994 og blev forlænget i flere afgrænsede perioder og med forskellige finansieringer frem til 2008. Under dette program blev det boligsociale arbejde i de støttede boligområder igangsat og koordineret af en beboerrådgiver. Der blev ikke stillet formelle krav til rammerne for den lokale strategi og organisering af beboerrådgiverfunktionen ud over, at der skulle nedsættes en styregruppe i tilknytning til funktionen. Derudover var kommunerne ikke forpligtigede til at indgå i et samarbejde med beboerrådgiveren.

Ifølge evalueringer af beboerrådgiverfunktionen gjorde det sig bl.a. gældende, at funktionen havde en uklar organisatorisk indplacering, og at beboerrådgiveren som konsekvens heraf i nogle boligområder kom til at stå isoleret med opgaverne. Evalueringer pegede også på, at der manglede en tydelig, og i praksis virkende, formel organisering omkring beboerrådgiveren (Konsulentkompagniet m.fl., 2001; NIRAS, 2009). Dette peger på vigtigheden af formelle strukturer i organiseringen af de boligsociale indsatser og koblingen til eksisterende indsatser i både beliggenhedskommunen og boligorganisationer.

#### BOLIGPOLITISKE RAMMER FOR DE BOLIGSOCIALE INDSATSER I 2006-2010-PULJEN

Med afsæt i regeringens strategi mod ghettoisering og de efterfølgende politiske boligaftaler i 2005 og 2006 er der skabt nye muligheder for det boligsociale arbejde. Disse boligaftaler har lagt grunden til, at Landsbyg-

gefonden har iværksat de boligsociale helhedsplaner, hvor der i forhold til tidligere puljer er lagt mere vægt på resultatstyring, lokalt samarbejde og lokal forankring. I tilknytning til boligaftalen 2006 blev det fra politisk hold fremhævet, at problemstillingerne i udsatte almene boligområder skal løses gennem en langsigtet og bredspektret indsats, der er forankret lokalt med afsæt i en helhedsplan for, hvordan denne indsats løser boligområdets udfordringer.

---

### BOKS 3.1

#### Om den boligsociale helhedsplan.

---

Det vil være et centralt element i en støtteansøgning, at ansøgeren udarbejder et foreløbigt forslag til en helhedsplan for den pågældende afdeling/område. Helhedsplanen skal indeholde forslag til en helhedsorienteret og langsigtet opretning af bebyggelsen.

---

Kilde: Vejledning til regulativ om social og forebyggende indsats, 2008. s.9

De boligpolitiske krav til organiseringen af de boligsociale indsatser har med 2006-2010-puljen ændret sig betydeligt i retning af en øget formalisering. Det vil sige, at der i regulativet og vejledningen til denne pulje er tegnet nogle linjer for, at styringen af det boligsociale arbejde i højere grad end tidligere bringes ind i nogle definerede rammer og strukturer.

En boligsocial helhedsplan kan beskrives som en udviklingsstrategi for et boligområde, der er præget af en negativ social og økonomisk udvikling. Helhedsplanen skal indeholde en beskrivelse af formålet med indsatsen og de problemer, som indsatsen skal løse for boligområdet, ligesom det skal fremgå, hvilke aktiviteter der skal igangsættes for at nå målene (Landsbyggefonden, 2007 a og b). Kravet til helhedsplanen er således, at den skal fungere som et styringsværktøj i det boligsociale arbejde<sup>3</sup>. Udarbejdelsen og implementeringen af helhedsplanerne skal bygge på et samarbejde mellem Landsbyggefonden, almene boligorganisationer og kommuner, hvor boligorganisationerne har det overordnede ansvar.

Formaliseringen af det boligsociale arbejde kommer konkret til udtryk ved, at der i vejledningen til udarbejdelse af helhedsplanen stilles krav om opstilling af specifikke mål, udpegning af indikatorer og definerede aktiviteter, ligesom Landsbyggefonden forventer en løbende op-

---

3. For yderligere beskrivelse af de boligsociale helhedsplaner henvises til evalueringens første delrapport (Christensen m.fl., 2010).

følgning på og evaluering af resultaterne af indsatsen. Derudover skal der etableres en projektorganisering med tydeliggørelse af rolle- og ansvarsfordeling mellem de involverede lokale aktører.

Som led i organiseringen af de boligsociale helhedsplaner er der med 2006-2010-puljen også åbnet mulighed for, at boligorganisationer og kommuner kan søge om støtte til etablering af områdesekretariater i byer, hvor der er behov for at koordinere opgaver på tværs af boligområder, boligorganisationer og/eller helhedsplaner. Ofte vil der være flere almene boligorganisationer i samme bydel eller kommune, som arbejder med de samme problematikker, og det kan derfor være en fordel at samle kræfterne og etablere et samarbejde mellem de enkelte boligorganisationer om, hvordan udfordringerne kan løses i fællesskab. Et områdesekretariat kan her koordinere og skabe opmærksomhed på den fælles opgave mellem boligorganisationer og kommuner. Helt centralt i denne sammenhæng står styringsreformen<sup>4</sup>, der også har til formål at øge samarbejdet mellem boligorganisationer og kommune<sup>5</sup>.

---

## BOKS 3.2

### Om områdesekretariatet.

---

Ved oprettelse af et områdesekretariat og lignende kan indsatsen blive synlig for alle parter, og det kan bidrage til en generel forbedring af boligforholdene og en styrkelse af det lokale samarbejde. Det er desuden en forudsætning for endeligt tilsagn, at indsatsen i det boligområde, hvor afdelingen(-erne) er beliggende, koordineres lokalt, f.eks. af et områdesekretariat

---

Kilde: Vejledning til regulativ om social og forebyggende indsats, 2008, s.9.

De boligsociale helhedsplaner og etableringen af områdesekretariater kan ses som reaktion på nogle af de styrings- og koordineringsudfordringer, som tidligere undersøgelser og evalueringer har peget på. Som led i procesevalueringen er det centralt at belyse, hvorvidt og hvordan projektorganiseringen, koordineringen og styringen af de boligsociale indsatser inden for disse formaliserede rammer medvirker til at håndtere udfordringerne og opnå de opstillede mål i helhedsplanen.

---

4. Styringsreformen er en del af en større reform for den almene sektor. Reformen indeholder blandt andet nogle regler, som skal føre til en styrket dialog mellem kommuner og Boligorganisationer (BL og KL, 2009).

5. Betegnelsen områdesekretariat benyttes også i forbindelse med etablering af områdesekretariater under Byfornyelsesloven.



# PROJEKTORGANISERINGEN I BOLIGOMRÅDER MED HELHEDSPLEANER

En væsentlig forudsætning, for at kunne indfri de forventede mål med helhedsplanerne, er, at der etableres en projektorganisering, der understøtter implementeringen af indsatserne. Evalueringen er baseret på en antagelse om, at områdernes forskellige organiseringer af arbejdet med de boligsociale helhedsplaner kan være mere eller mindre hensigtsmæssige i forhold til at sikre koordination og samarbejde mellem forskellige aktører, og dermed kan udgøre drivkræfter eller barrierer i forhold til implementeringen af helhedsplanerne.

Dette kapitel har til formål at beskrive:

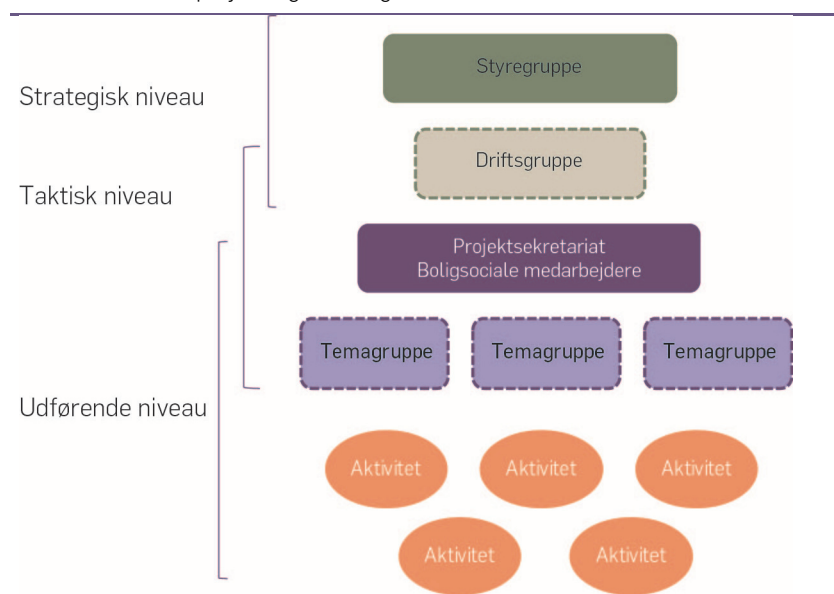
- De formelle strukturer i projektorganiseringen af helhedsplanerne i det enkelte boligområde. Det vil sige, hvilke fora der er etableret, og hvilke aktører der har indflydelse på styringen af de boligsociale indsatser via deres deltagelse i disse fora i projektorganiseringen.
- Caseområdernes erfaringer med projektorganiseringen af den brede beboerinddragelse, herunder inden for hvilke strukturer og hvordan de 'menige' beboerne gør deres indflydelse gældende.
- Forskellige typer af projektorganiseringer set i forhold til, hvor lokalt eller centralt forankret projektorganiseringen er, samt hvilken betydning de har i forhold til at sikre gode implementeringsvilkår.

## DEN FORMELLE STRUKTUR I PROJEKTORGANISERINGERNE

Landsbyggefonden stiller i vejledningen til udarbejdelsen af helhedsplanen krav om, at der skal være etableret en projektorganisering, hvor det fremgår hvilke personer/organisationer, der skal medvirke, og hvilke kompetence- og ansvarsområder de varetager. I det følgende ser vi nærmere på, hvordan kravet til de formelle strukturer i projektorganisationerne er opbygget i caseområderne, og hvordan de fungerer i forhold til at understøtte styringen og koordineringen af de boligsociale indsatser.

Casestudiet viser, at projektorganisationen typisk er inddelt i to til fire niveauer med et projektsekretariat som praktisk, udførende led og ansvarlig for den daglige styring af de boligsociale indsatser. Figur 4.1 illustrerer grundstrukturen i projektorganisationerne. De fora, der er markeret med en stiplede linje, indgår kun i nogle af de undersøgte caseområder.

FIGUR 4.1  
Grundstrukturen i projektorganisationerne.



Sammenholdt med tidligere projektorganiseringer under Byudvalgsindsatsen<sup>6</sup> er der både ligheder og forskelle til de nuværende projektorganiseringer.

Under Byudvalgsindsatsen foregik samarbejdet mellem kommune og boligorganisation typisk på to niveauer: et overordnet strategisk niveau med deltagelse fra aktører tæt på de politiske beslutninger i det kommunale system og administrationen i boligorganisationerne, og et udførende niveau med deltagelse af aktører fra det specifikke boligområde. Sidstnævnte kunne være organiserede koordinationsgrupper med medlemmer udpeget af styregrupper eller en mere snæver personkreds. Det udførende niveau kunne også være en løst organiseret gruppe af interesserede beboere – det impulsive demokrati eller beboerrådgiverens eget netværk (Mazanti, 2004). Erfaringerne pegede på, at en opdeling i over- og undergrupper i samarbejde mellem kommune og boligområde fremmer en fleksibel organisation og arbejdsgang samt sikrer, at styregruppens prioriteringer er i trit med boligområdets reelle problemer (Mazanti, 2004).

På samme vis har projektorganiseringerne i dag, som figur 4.1 illustrerer, et overordnet strategisk niveau i form af en styregruppe og et eller måske flere underordnede niveauer afhængigt af, hvor formaliseret og differentieret samarbejdet med aktørerne i lokalområdet er. Forskellen i forhold til tidligere er umiddelbart, at de underordnede niveauer ikke alene omhandler det udførende arbejde over for målgruppen, men også det, vi kan kalde det ”taktiske arbejde”. Arbejdet på taktisk niveau indebærer styring og planlægning af indsatser og ressourcer mellem mange forskellige involverede aktører.

De relativt mere omfattende og komplekse indsatser, som kendetegner de boligsociale helhedsplaner, har altså medført, at der i flere caseområder er etableret lokale projektsekretariater og til tider også tilknyttede driftsgrupper, hvilket afspejler en større professionel understøttelse af planlægningen og koordineringen af indsatsernes udførelse. I det følgende belyser vi caseområdernes foreløbige erfaringer med de forskellige fora i projektorganiseringen på henholdsvis strategisk, taktisk og udførende niveau.

---

6. Regeringens Byudvalg blev nedsat (1993 – 2003) for at afhjælpe boligsociale problemer. Udvalget bestod af repræsentanter fra flere ministerier, som igangsatte indsatser med et socialt sigte i udvalgte boligområder.

## STYREGRUPPEN

Projektorganiseringen indeholder ét strategisk niveau. Dette niveau består, som i tidligere områdebaserede indsatser, af en styregruppe, der har det overordnede ansvar for helhedsplanens økonomi og for at sikre, at implementeringen understøtter indfrielsen af de opstillede mål. I alle caseområder er styregruppen sammensat af repræsentanter for ledelsen i både boligorganisationer og kommune.

Undersøgelser har vist, at det tidligere har været vanskeligt at få aktiveret det kommunalpolitiske niveau i styregruppen, og der har derfor været forsøg med stående udvalg for den boligsociale indsats, nedsættelse af § 17 stk. 4-udvalg (midlertidige politiske udvalg, som kommunalbestyrelsen kan nedsætte, eller aktivering af lokalråd i større byer (Bogason, 2008). Casestudiet viser flere eksempler på, at det i forbindelse med de nuværende helhedsplaner er lykkedes at få det kommunalpolitiske niveau direkte repræsenteret i styregruppen, hvilket kan vise sig at give en større gennemslagskraft for de repræsentanter i kommunalforvaltningen, som har en koordinerende rolle i helhedsplanen samt medvirke til at sikre, at politiske prioriteringer flugter med målene i helhedsplanen. Nogle aktører i helhedsplanerne peger på, at en større volumen i den boligsociale indsats med samarbejde på tværs af flere boligorganisationer og afdelinger er med til at motivere til politisk deltagelse i projektorganiseringen.

Ser man på den lokalpolitiske deltagelse i styregruppen, har beboerdemokratiet ingen formelle kompetencer til at træffe beslutning om styringen af aktiviteterne i helhedsplanen. Det er alene på afdelingsmødet – repræsenteret ved de enkelte husstande – som jf. reglerne i Almenboligloven (§ 37) kan træffe beslutninger i forhold til nye foranstaltninger, herunder helhedsplanen. Det er således en forudsætning for at igangsætte en helhedsplan, at der på afdelingsmødet er sagt ja til helhedsplanen, mens de formelle kompetencer i forhold til selve styringen og implementeringen af den igangsatte helhedsplan ligger hos ledelsen i boligorganisationerne. Der er imidlertid i praksis i de forskellige caseområder forskel på, hvorvidt man har valgt at involvere beboerdemokratiet i styregruppen eller ikke.

---

## BOKS 4.1

### Erfaringer fra en helhedsplan med kommunalpolitikere i projektorganiseringen.

---

Antal beboere: 1.800 beboere.

Antal enheder: To boligorganisationer, seks afdelinger.

I et boligområde er der nedsat en politisk styregruppe. Her sidder udvalgsformænd, embedsmænd på øverste niveau samt den administrative og politiske ledelse i de to boligorganisationer, der samarbejder om den boligsociale indsats i området.

Den politiske styregruppe opleves blandt nøgleaktørerne som en klar styrke i organiseringen omkring helhedsplanen. Det opleves særligt som en styrke, at boligorganisationer og kommune har et fælles forum, hvor man kan drøfte den boligsociale indsats. I den forbindelse har man forpligtet hinanden til at "tale positivt om området", dvs. at man forsøger at modvirke det dårlige ry, som boligområdet har i byen generelt og i stedet fremhæve områdets positive sider. Erfaringen er her, at en styregruppe på "øverste niveau" kan spille en væsentlig rolle i forhold til områdets omdømme.

Set fra projektledelsens perspektiv er det endvidere en styrke, at der på styregruppemøderne kan hentes generelle råd, fx til at få etableret kontakt til nøglepersoner, der kan understøtte konkrete initiativer under helhedsplanen. Det giver en bredere kontaktflade. Ligeledes kan en styregruppe på det politiske niveau sikre "klare kommandoveje", som nøgleaktører udtrykker det. Omvendt er en involvering af det politiske niveau ikke garanti for opbakning til initiativer fra kommunal side. Projektlederen for helhedsplanen fortæller her om kommunens engagement i helhedsplanen: "På interesseplan er de rigtig godt med – byrådspolitikere ringer og snakker. Men når man kommer ud på forvaltningsplan, kan det knibe med forståelsen". Som eksempel peger projektleder og medarbejdere på, at kommunale medarbejdere, der er tiltænkt en rolle som tovholdere på initiativer i helhedsplanen, kan have vanskeligt ved at prioritere sådanne opgaver i en travl hverdag.

---

I nogle af de caseområder, hvor styregruppen er centralt forankret med deltagelse af den politiske topledelse, er der ikke repræsentanter fra lokalområdet i styregruppen. Når vi ser på det lokale beboerdemokrati, er der således caseområder, hvor afdelingsbestyrelserne ikke er inddraget i projektorganiseringen, men eventuelt i stedet er repræsenteret ved den centrale bestyrelse i boligorganisationen. Dette adskiller sig fra Byudvalgets indsatser, hvor beboerdemokratiet som oftest var repræsenteret i styregrupperne via afdelingsbestyrelserne (Mazanti, 2004).

Denne udvikling skal ses i lyset af, at styregruppen i de nuværende helhedsplaner i nogle caseområder er blevet forankret på et højt politisk og administrativt niveau i kommuner og boligorganisationer. I de store caseområder, hvor flere boligorganisationer er involveret i helhedsplanen – og dermed også flere afdelingsbestyrelser – opleves det blandt de projektansvarlige som vanskeligt at finde en hensigtsmæssig måde at inddrage afdelingsbestyrelserne på. Det skyldes både, at afdelingsbesty-

relserne antalmæssigt udgør mange personer, og at nøgleaktørerne oplever, at afdelingsbestyrelserne ikke nødvendigvis ser sig selv som repræsentanter for det samlede boligområde. Projektledere fra disse områder finder imidlertid også, at det er en barriere for beboerdemokraternes opbakning til arbejdet i helhedsplanen, at deres deltagelse ikke er mere organiseret, om end det ikke nødvendigvis skal ske gennem de formelle beslutningsstrukturer. Vi vil i evalueringens næste fase se nærmere på, hvordan deres ejerskab og opbakning til indsatsen i helhedsplanen bedst sikres, herunder på hvilket niveau i projektorganiseringen afdelingsbestyrelsen med fordel kan være repræsenteret.

I nogle caseområder involveres medlemmer af afdelingsbestyrelser som tovholdere for udvalgte aktiviteter under helhedsplanen, hvorved de får en aktivitetsbærende rolle frem for en beslutningstagende rolle i styregruppen omkring den overordnede implementering af helhedsplanen. Andre caseområder arbejder med at etablere en selvstændig organisering på tværs af involverede afdelingsbestyrelser med det formål at formalisere dialogen omkring planlagte og igangsatte aktiviteter og bringe beboerdemokraterne tættere på arbejdet med helhedsplanen. Succesen med sådanne tiltag ser i høj grad ud til at være betinget af afdelingsbestyrelsernes villighed til at samarbejde på tværs af afdelinger. I nogle caseområder har afdelingsbestyrelserne, ifølge nøgleaktører, udvist stor modstand over for et samarbejde, fordi det er blevet opfattet som tab af indflydelse, eller fordi der har været gamle personstridigheder, som ikke er blevet løst. Her har det været nødvendigt for projektsekretariatet at tilrettelægge en proces, som skal skabe en større fælles forståelse af de tværgående behov i boligområdet og mulighederne for at indfri dem på tværs af afdelinger.

I nogle af de mindre caseområder, hvor afdelingsbestyrelserne er repræsenteret i styregruppen, bliver afdelingsbestyrelserne i højere grad involveret i de løbende beslutninger om helhedsplanens udmøntning og sidder med i styregruppen. Projektledere fortæller her, at afdelingsbestyrelserne er meget engagerede i det boligsociale arbejde. De sparrer om nye ideer, eller projektsekretariatet trækker på deres viden om området.

---

## BOKS 4.2

### Erfaringer fra en helhedsplan med professionel organisering.

---

Antal beboere: 5.200 beboere.

Antal enheder: Fire boligorganisationer, ni afdelinger.

I dette boligområde er der nedsat en styregruppe med 18 medlemmer, som repræsenterer ledelsesniveauet i boligorganisationer, kommunalpolitikere og topembedsmænd fra kommunen. I første omgang var formålet med denne sammensætning at få et samarbejde sat i værk mellem de to parter, og det opleves af projektledelsen som en styrke. "Vi får en indgang til forvaltningerne, og styregruppen har noget engagement, og det forgrener sig nedad, når toppen er med. De sidder der ikke kun af navn, men af gavn", Der var endvidere et ønske om at styrke samarbejdet på tværs af boligorganisationerne, og dette er blevet igangsat gennem styregruppen.

Denne professionelle organisering betyder en risiko for, at afdelingsbestyrelserne bliver afkoblet i forhold til arbejdet med helhedsplanen. Projektledelse og medarbejdere oplever, at det er vanskeligt at være synlige i alle afdelinger. I det hele taget søger projektsekretariatet at være opmærksomt på, hvordan man sikrer den rette balance, hvor også beboerne oplever at blive hørt og inddraget. "Udfordringen er, at få dem [afdelingsbestyrelserne] til at holde næsen i sporet. Vi skal sætte folk [boligsociale medarbejdere] ind, og samtidig skal vi ikke sætte afdelingsbestyrelserne ud af spil," fortæller nøgleaktører i boligorganisationerne. En udfordring består i at bevare afdelingsbestyrelsernes opbakning, selvom det kan tage flere år, inden der skabes mærkbare resultater af det boligsociale arbejde.

Løsningen har været at involvere afdelingsbestyrelser i planlægningen og udførelsen af udvalgte aktiviteter. Herudover sættes der meget på at involvere ejendomsfunktionærer i dagligdagen, hvorved de fungerer som bindeled mellem projektsekretariatet og beboerne.

---

Eftersom styregruppen kan være forankret på forskellige organisatoriske niveauer, kan den være mere eller mindre på afstand af det konkrete udførende arbejde med de boligsociale indsatser. Det har under Byudvalgsindsatsen netop været et spørgsmål, hvorvidt styregrupperne skal forholde sig til den overordnede styring eller være mere handlingsorienterede og tæt på de enkelte aktiviteter. Der sondres i forlængelse heraf i tidligere undersøgelser mellem den politiske styregruppe, den aktivitetsorienterede styregruppe, dialogforummet og den beboerorienterede styregruppe, afhængigt af hvor tæt styregruppen er på indsatsen (Konsulentkompagniet m.fl., 2001).

Der kan identificeres to forskellige typer af styregrupper i caseområderne: I langt de fleste caseområder har styregruppen karakter af en 'politisk styregruppe', fordi den ifølge projektledere og styregruppe-medlemmer primært forholder sig til den overordnede fremdrift i helhedsplanen. Men samtidig beskrives styregruppen i disse områder i vid udstrækning som et orienterende forum på tværs af kommune og bolig-

organisationer, hvor projektlederen redegør for status for arbejdet, uden at styregruppen tager eksplicit stilling til, om helhedsplanen er på rette kurs. Styregruppen får dog en rolle, når indsatser afviger fra det grundlag, som helhedsplanen hviler på, og når planlagte aktiviteter ikke kan realiseres. Nogle nøgleaktører giver derfor udtryk for, at styregruppen i højere grad end en politisk rolle har karakter af et 'efterretningsorgan'. Det resulterer i, at styregruppen i begrænset omfang deltager aktivt i målstyringen af helhedsplanen, men i højere grad giver projektsekretariatet et formelt mandat til de beslutninger, som træffes i den daglige styring:

Styregruppen har fungeret som et forum, hvor projektlederen kan lufte sine idéer og føle, at hun ikke står som den eneansvarlig bag beslutningerne (repræsentant for en boligorganisation).

For nogle nøgleaktører opfattes arbejdet med at følge op på målenes indfrielse primært som projektlederens opgave, mens andre nøgleaktører peger på, at styregruppens orienterende karakter skyldes, at styregruppens rolle ikke er blevet tydeligt nok defineret eller er kommet i baggrunden undervejs.

Der er som nævnt også en anden type styregruppe. Særligt i mindre boligområder, hvor projektsekretariatet består af én boligsocial koordinator, er der eksempler på projektorganisationer, hvor styregruppen har karakter af at være aktivitetsorienteret og fungere som et dialogforum. Således viser interviewene, at der i disse områder hyppigere afholdes styregruppemøder, og at styregruppen er aktivt involveret i en dialog om udviklingen af de boligsociale indsatser. Styregruppen fungerer dermed som sparringspartner for den boligsociale koordinator i forhold til den konkrete implementering af aktiviteterne, men også her har styregruppen, ligesom den 'orienterede styregruppe', et begrænset fokus på målstyringen af helhedsplanen.

## **DRIFTSGRUPPE SOM ET SUPPLERENDE FORUM TIL STYREGRUPPEN**

I de caseområder, hvor styregruppen primært forholder sig til den overordnede status, kan projektlederen have behov for et forum, hvor man løbende kan drøfte problemstillinger og træffe beslutninger i forhold til de konkrete indsatser mellem de aftalte styregruppemøder.

I forlængelse heraf er der i nogle caseområder nedsat en handle-  
dygtig *driftsgruppe* med reference til styregruppen. Det er typisk en gruppe  
med få deltagere som i kraft af en hyppigere mødevirksomhed, beslut-  
ningskompetencer og faglig forankring i de konkrete indsatser kan un-  
derstøtte fremdriften i det daglige boligsociale arbejde. Dette forum har  
ligesom styregruppen et tværgående fokus på implementeringen af hel-  
hedsplanen – blot tættere på de iværksatte aktiviteter og projekter.  
Umiddelbart får projektledere i områder med en driftsgruppe en stærk  
støtte til implementeringen af helhedsplanen, da der løbende og effektivt  
kan træffes beslutninger omkring aktiviteterne i det daglige arbejde.

#### TEMAGRUPPER

I nogle caseområder suppleres projektsekretariatet af *temagrupper* typisk  
bestående af aktører fra lokalområdet – nogle gange kun professionelle,  
andre gange også beboere. Temagrupperne har faglige og interessebase-  
rede perspektiver på dele af helhedsplanen – fx et indsatsområde. Tema-  
grupperne udgør dermed et forum, hvor frontmedarbejdere og andre  
relevante deltagere og beboere i de boligsociale indsatser kan sikre en  
samlet faglig koordinering og udvikling på tværs af de aktiviteter, som  
knytter sig til et givet tema eller indsatsområde. Temagruppernes formel-  
le organisering skaber et potentiale for koordination, fordi de aktører,  
som er involveret i aktiviteterne inden for det enkelte indsatsområde,  
mødes på tværs, frem for at al koordination skal gå gennem projektsekre-  
tariatet. Her kan det vise sig, at temagrupperne har et særligt potentiale i  
forhold til at styrke koordination i områder med få medarbejdere i pro-  
jektsekretariatet, eller hvor projektlederen spiller en meget udførende  
rolle i konkrete projekter.

Casestudiet viser dog også, at etableringen af temagrupper kan  
være vanskelig, hvis de dækker over overlappende indsatsområder. Der-  
med bliver der for stort personsammenfald på tværs af grupperne og for  
megen mødeaktivitet, hvorfor det kan være svært at samle gruppen. Pro-  
jektmedarbejdere peger desuden på, at det kan være vanskeligt at finde  
frem til entydige og konkrete prioriteringer inden for de enkelte indsats-  
områder, fordi de oplever, at mange forhold er forbundne. Det betyder,  
at fokus flyttes fra koordinering af indsatsområdets konkrete udmønt-  
ning til en mere overordnet drøftelse af, hvad der er problemet, og hvem  
der har ansvaret for at håndtere problemet med den konsekvens, at te-  
magrupperne ikke bliver et koordinerede forum, men et interesseforum.

---

## BOKS 4.3

### Eksempel på erfaringer med temagrupper.

---

Antal beboere: 1.300 beboere.

Antal enheder: Én boligorganisation, én afdeling.

Som supplement til den overordnede styregruppe var det i denne helhedsplan oprindeligt tanken, at indsatsen skulle organiseres i fire temagrupper, nemlig temagrupper for beskæftigelse, unge, forældre og boligsociale indsatser. Her skulle bl.a. medarbejderne fra helhedsplanen, beboere og beboerdemokrater samt lokale institutioner og foreninger være repræsenteret. Disse fora skulle oprindeligt sørge for, at de mål for indsatsområderne, der er beskrevet i helhedsplanen, blev nået (om end projektlederen for helhedsplanen havde det overordnede ansvar). Mere konkret skulle de mødes og drøfte, hvilke initiativer der skulle sættes i værk samt være tovholdere på initiativerne.

Selvom der fortsat arbejdes med temagrupper, har erfaringen været, at denne form for organisering ikke fungerede optimalt i forbindelse med opstarten, bl.a. fordi man i helhedsplanen havde behov for at sætte konkrete initiativer i søen og således ikke kunne afvente, at temagrupperne mødtes og drøftede, hvilke initiativer der skulle igangsættes. Blandt andet derfor er temagrupperne blevet et orienterende frem for et besluttende forum.

En anden erfaring fra dette boligområde er, at et sådant samarbejde skal omhandle meget konkrete aktiviteter, for at beboerne oplever, at møderne er relevante. Derfor har man iværksat ad hoc-grupper som fx lokalegrupper, fitnessgrupper, gårdgrupper og antennegrupper, der har fokus på specifikke aktiviteter.

Set fra beboerdemokraternes perspektiv er der en positiv oplevelse af projektorganiseringen. Det opleves, at de idéer, der spilles på banen af beboerdemokratiet, bliver taget seriøst og arbejdet videre med. Her er erfaringerne med ad hoc-grupperne positive, fordi man netop har noget konkret at arbejde med.

---

Hvor temagrupperne ideelt er tænkt som et forum, der kan understøtte projektsekretariatets udmøntning af indsatsområderne under helhedsplanen, er der altså risiko for, at temagrupperne snarere får karakter af en 'styregruppe' for indsatsområdet, hvor alle beslutninger skal drøftes forud for udmøntningen, og dermed reelt er en barriere for aktiviteterne under indsatsområdet.

Nogle caseområder har gode erfaringer med at støtte og udbygge eksisterende samarbejdsfora blandt professionelle i lokalområdet og give disse en mere koordinerende funktion frem for at etablere særskilte temagrupper.

I procesevalueringens næste fase vil vi sætte fokus på, hvordan forskellige måder at tilrettelægge samarbejdet på taktisk niveau fremmer eller hæmmer koordinationen mellem de forskellige aktørgrupper – og dermed på implementeringen af helhedsplanen.

## PROJEKTSEKRETARIATET

Projektsekretariat har – med én eller flere ansatte boligsociale medarbejdere (herunder en projektleder) – ansvaret for planlægningen af indsatserne på taktisk niveau samt driften af aktiviteter. Derudover varetager projektsekretariatet kontakten til de samarbejdspartnere, som er involveret i implementeringen af aktiviteter og står for inddragelsen af beboerne. Projektlederen er desuden et vigtigt bindeled mellem det strategiske, det taktiske og det udførende niveau, fordi projektlederen indgår i fora på alle niveauer og dermed kan sikre videndeling og sammenhæng på tværs af projektorganiseringen.

## FORSKELLIGE TYPER AF PROJEKTSEKRETARIATER

På baggrund af casestudiet har vi identificeret fire forskellige typer af projektsekretariat/projektteams. Organiseringen af projektsekretariatet afhænger af bevillingens størrelse, og i hvilket omfang de udførende medarbejdere i helhedsplanen både er forankret i boligorganisation og i kommunen, og hvor aktivt involveret kommunen er i implementeringen af helhedsplanen:

- Det 'store' boligorganisatoriske projektteam. Projektteamet udgøres udelukkende af projektansatte boligsociale medarbejdere, som er udførende på størstedelen af de igangsatte projekter, mens kommunale frontmedarbejdere indgår ad hoc eller har en defineret rolle i relation til udvalgte projekter og aktiviteter. Fordelen er, at projektteamets medarbejdere udelukkende har fokus på helhedsplanens projekter og ikke skal varetage opgaver i parallelle stillinger. Der er en stærk bevidsthed omkring helhedsplanen som et selvstændigt projekt, idet der er mulighed for at drive mange af helhedsplanens projekter med de ressourcer, som er til rådighed i projektteamet. I casestudiet ses indikationer på, at der kan være en risiko for, at projektteamet kommer til at fungere som en selvstændig organisation og dermed alene indtænker samarbejdspartnere ad hoc, eller at samarbejdet med lokale aktører primært består i gensidig information om, hvilke projekter og aktiviteter der arbejdes med.
- Det tværorganisatoriske projektteam. Både kommunale medfinansierede medarbejdere og projektansatte boligsociale medarbejdere indgår i et fælles projektteam under faglig ledelse af en projektleder for helhedsplanen. I den del af de kommunale medarbejders tid,

der er allokeret til opgaver vedrørende helhedsplanen, indgår de under ledelse af projektlederen, mens de i den øvrige tid ledes af den kommunale afdeling, som de er fastansat i. Styrken er, at personale-mæssige ressourcer fra henholdsvis kommune og boligorganisationer er tæt sammenvævede uden særsomt opmærksomhed på organisatorisk forankring. Alle har et ejerskab til aktiviteter, som skal udmøntes i helhedsplanen. I denne model kan det være en udfordring, at kommunale medarbejdere har to forskellige daglige ledere, hvilket kan sætte medarbejderen i et krydspres i forhold til prioriteringen af opgaver, men omvendt også gøre det vanskeligt for projektlederen at stille krav til den kommunale medarbejders opgaveprioritering.

- Det opdelte projektteam, hvor den daglige styring foregår parallelt mellem en projektleder i boligorganisatorisk regi i forhold til boligorganisatorisk forankrede projekter og af en projektleder i kommunalt regi i forhold til kommunalt forankrede projekter. Det delte styringsansvar er et udtryk for en stor grad af involvering fra kommunens side og kan være en styrke i forhold til at sikre et kommunalt ejerskab på projektniveau. Udfordringen er at få koordineret projekterne mellem projektlederne og sikre en samlet opfølgning på helhedsplanens mål.
- En-mands-projektsekretariatet. Her er der én ansat boligsocial projektkoordinator, som igangsætter og styrer projekter – enten primært i samarbejde med frivillige beboere om beboeraktiviteter eller med inddragelse af lokalområdets professionelle aktører, afhængigt af traditionen for at arbejde tværgående i lokalområdet. Casestudiet viser et eksempel på, at driftsansvaret for en stor andel af projekterne er uddelegeret til kommunale forvaltninger og institutioner. Her har den ansatte boligsociale projektleder primært et koordinerende ansvar og opsluges ikke af projektledelse. Omvendt er der enmands-projektsekretariater, hvor den boligsociale medarbejder i væsentlig udstrækning arbejder selvstændigt som udførende på projekterne med beboerne som primære samarbejdspartnere. Set i et styringsperspektiv kan dette være en udfordring i forhold til at allokere ressourcer til opfølgning og evaluering.

---

## BOKS 4.4

### Erfaringer fra et stort boligorganisatorisk projektsekretariat.

---

Antal beboere: 3.000 beboere.

Antal enheder: 3 boligorganisationer med fælles administration, 7 afdelinger.

Projektsekretariatet for denne helhedsplan består samlet set af 10-15 ansatte. En del af midlerne til disse ansættelser stammer fra øvrige bevillinger end 2006-2010-puljen. To af medarbejderne (herunder projektlederen) arbejder med koordinerende opgaver, mens de øvrige arbejder på det udførende niveau og således gennemfører aktiviteter, fx inden for beskæftigelse og sundhed.

Projektsekretariatet har ansvaret for personale og økonomi og refererer til styregruppen ved større beslutninger eller i forbindelse med idéudvikling. Der er aftalt en bagatelgrænse for, hvornår styregruppen skal inddrages, og i dagligdagen er det oplevelsen, at projektsekretariatet har frie rammer, og at styregruppen snarere fungerer som et orienterende forum end som et styrende forum.

Medarbejderne i helhedsplanen oplever det som en styrke, at man internt i projektsekretariatet har en klar rollefordeling og en klar opdeling mellem det udførende og koordinerende niveau. Medarbejdere på det koordinerende niveau sørger for sammenhæng mellem aktiviteter i helhedsplanen og har fx også fokus på målstyring af indsatsområder og aktiviteter. En styrke ved dette er, ifølge medarbejderne, at der kan gives effektiv sparring på aktiviteternes gennemførelse. Erfaringen er også, at man med et sekretariat af denne størrelse har et stærkt fagligt forum, som har mandat til at påvirke prioriteringer i lokalområdet.

---

Det er projektlederen som i praksis har ansvaret for at sikre helhedsperspektivet på helhedsplanens indsatsområder og aktiviteter samt sikre, at disse understøtter de opstillede mål. Styregruppen har som tidligere beskrevet ofte ikke en aktiv rolle i forhold til målstyringen.

Casestudiet viser imidlertid, at projektlederen ofte selv er udførende i de konkrete projekter og aktiviteter i helhedsplanen. Der findes eksempler på projektsekretariater med flere ansatte, hvor projektlederen alene er koordinerende, mens andre medarbejdere er udførende. Dette styrker muligheden for at holde fokus på styringen af helhedsplanen, samtidig med at den faglige indsats kan prioriteres højt, og der kan sikres kontakt til beboerne. En projektleder udtrykker det på følgende måde:

Jeg synes, vi har været begunstiget af at være fire medarbejdere ansat i helhedsplanen. Det er ikke nok at have én ansat, for så går al tiden med det administrative. Det er jo det arbejde, jeg sidder med, og de andre har det meste af beboerkontakten, som er det vigtige for at rykke ved noget.

---

## BOKS 4.5

### Erfaringer fra et en-mands-projektsekretariat.

---

Antal beboere: 1.800 beboere.

Antal enheder: To boligorganisationer, seks afdelinger.

Ansvar for implementering af helhedsplanens aktiviteter ligger i dette boligområde i et sekretariat, hvor projektlederens opgave er at være igangsætter og tovholder – "at smide bolden op og holde den der og sørge, for at aktiviteter kører," som en forretningsfører fra en boligorganisation fortæller. Projektledelsen har således en idéudviklende og koordinerende rolle og deltager ikke i udførelsen af konkrete aktiviteter. Det gør derimod private aktører, frivillige og ansatte fra kommunen.

Tovholderfunktionen opleves som afgørende for indsatserne i bydelen, både set fra beboernes, boligorganisationens og kommunens perspektiv. Eksempelvis oplever frontmedarbejdere i kommunen, at sekretariatet bakker op om helhedstankgangen, dvs. koordination på tværs af initiativer i området. Set fra beboernes initiativ er der stor opbakning til denne funktion, idet den opleves som afgørende for at holde hånden under det frivillige engagement og konkrete aktiviteter.

Der er også udfordringer forbundet med at varetage et en-mands-projektsekretariat ikke mindst i forhold til at få opbygget relevante netværk i området og "trukket i de rigtige tråde" i forbindelse med igangsættelse af nye initiativer under helhedsplanen. Erfaringen er, at det kan være vanskeligt at have tilstrækkeligt med udførende kræfter til at gennemføre disse initiativer. "Vi kan spotte behovet, men hænder og hoveder er meget vigtigt, og der kan vi godt mærke, at vi er en lille helhedsplan," fortæller projektlederen.

Projektlederens erfaring er også, at boligorganisationernes prioritering af det boligsociale arbejde spiller en væsentlig rolle for sekretariatets mulighed for at få sparring på gennemførelse af helhedsplanen. Det kan være en udfordring at være "i periferien af en organisation". Denne perifere position kan således handle om, at projektledelsen oplever manglende fokus på det boligsociale område i boligorganisationerne. Helt praktisk kan en fysisk placering adskilt fra de øvrige medarbejdere i boligorganisationen også være en bremseklods for daglig erfaringsudveksling.

---

I caseområder, hvor der ikke er denne funktionelle opdeling af medarbejdernes opgaver, eller i caseområder med en-mandsprojektsekretariater, er det i praksis en vanskelig opgave at sikre, at projekter spiller sammen på en effektiv måde i forhold til de opstillede mål. Projektledere fortæller således generelt, at de finder det meget tidskrævende at varetage systematisk opfølgning på projekterne.

## PROJEKTSEKRETARIATETS TILKNYTNING TIL DRIFTEN I BOLIGORGANISATIONEN

Projektsekretariatet har – uanset type – generelt udstrakt kompetence og ansvar i forhold til at implementere indsatserne inden for de fastsatte mål i helhedsplanerne. Dette lægger både boligsociale medarbejdere og samarbejdspartnere stor vægt på i forhold til at kunne indbygge den nødvendige fleksibilitet i arbejdet. Men samtidig peger flere på, at det også er centralt med løbende opbakning og fokus på arbejdet fra boligorganisationens side.

Der er i caseområderne forskel på, hvor tæt projektsekretariatet er på driften i boligorganisationen. Der er derfor også forskel på, i hvilket omfang projektlederen og eventuelt øvrige boligsociale medarbejdere får sparring i det daglige arbejde. I den ene ende af spektret er der caseområder, hvor projektsekretariatets samspil med boligorganisationen er minimal, idet samarbejdet primært sker på styregruppemøder. En større grad af tilknytning til boligorganisationen findes i caseområder, hvor der i boligorganisationens drift er ansat en boligsocial koordinator. Projektsekretariatet får her en faglig sparringspartner, som også kontinuerligt kan bygge bro mellem helhedsplanen og øvrige tiltag i driften. Derudover er der caseområder, hvor direktøren i boligorganisationen er tæt involveret i projektsekretariatets arbejde og indgår som sparringspartner i forhold til de beslutninger, som skal træffes løbende i forhold til indsatsen og involveringen af centrale aktører. For nogle projektledere foregår sparringen ad hoc, mens andre har en fast aftale om at drøfte status på de konkrete projekter og aktiviteter fx hver 14. dag. Dette tyder på, at arbejdet med helhedsplanen har en høj prioritet i boligorganisationen, og at de boligsociale medarbejdere ikke alene har en formel organisatorisk tilknytning til boligorganisationen, men også får reel ledelsesmæssig opbakning til arbejdet med helhedsplanen.

Endelig er der i den anden ende af spektret et eksempel på, at de boligsociale medarbejdere indgår som en integreret del af personalegruppen i boligorganisationen. Der holdes fælles personalemøder med ansatte i driften, ligesom ledelsen er optaget af, at kompetencerne i den samlede personalegruppe skal udnyttes på tværs af faggrupper. En driftsleder fortæller således, at der bevidst arbejdes på en tæt koordinering mellem boligorganisationen og projektsekretariatet i helhedsplanen.

Vi har brugt tid på at skabe den rette teamånd. Vi er et hold. Det er ikke 'dem og os'. Jeg sidder tæt på projektlederen [for helhedsplanen], så vi sparrer meget med hinanden og bruger hinanden på forskellig led. Vi har forskellige kompetencer, men i fællesskab kan vi løfte opgaver (driftsleder).

Samlet set viser casestudiet positive eksempler på en ændret prioritering af det daglige boligsociale arbejde, hvis vi sammenligner med indsatsen under beboerrådgiverfunktionen. Her pegede evalueringer på en grundlæggende udfordring i, at beboerrådgiveren ofte stod alene uden opbakning til det boligsociale arbejde.

## HVORDAN ER BEBOERINDDRAGELSEN ORGANISERET?

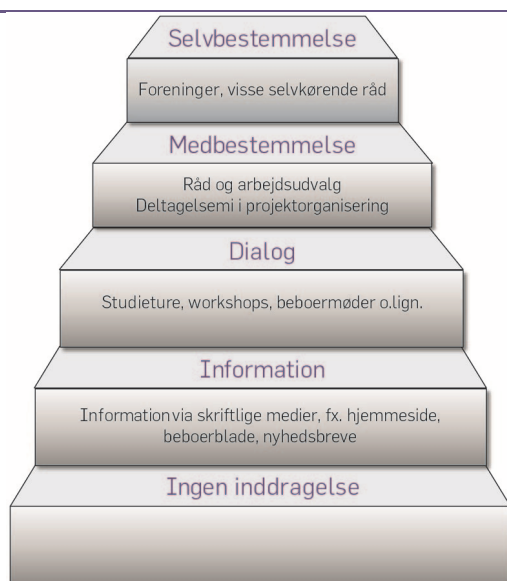
Det beboerinddragende arbejde foregår ofte på andre måder end ved, at beboerne er del af de formelle strukturer i projektorganiseringen. Beboerne er i områdebaserede indsatser en central aktør i lighed med boligorganisationer, kommune og andre lokale aktører. Erfaringerne peger på, at inddragelse af afdelingsbestyrelserne ikke er tilstrækkelig, men også andre aktive beboere eller repræsentanter for særlige grupper, som indsatsen berører, bør inddrages (Andersen, 1999; Engberg, 2008; COWI, 2007). Det er derfor relevant at se nærmere på, hvordan beboerinddragelsen bliver organiseret, og hvad de foreløbige erfaringer er med inddragelsen blandt projektledere og boligsociale medarbejdere.

## MÅLET MED BEBOERINDDRAGELSEN

Målene med mobiliseringen af beboernes ressourcer kan være forskellige. Der kan ligge en demokratiseringstanke og et ønske om empowerment bag, det kan handle om at kvalificere indsatsen, eller der kan være fokus på at legitimere indsatsen og undgå konflikter. Særligt viser erfaringer fra praksis, at borgerinddragelsen er vigtig i forhold til målet om at styrke medejerskabet til indsatserne og derigennem understøtte forankringen (Agger og Hoffman, 2008). På tværs af de deltagende caseområder er der store ligheder i den måde, hvorpå boligsociale medarbejdere beskriver helhedsplanens *mål* med borgerinddragelsen. De interviewede boligsociale medarbejdere giver således udtryk for, at de ønsker at støtte beboere i at omsætte egne idéer til aktiviteter i boligområdet med sigte på at styrke

tilhørsforholdet til boligområdet. Formuleringer som ”det er vigtigt, at det bliver beboernes projekt” kendetegner beskrivelserne. Det betyder, at der arbejdes i retning af at understøtte, at beboerne selv igangsætter egne aktiviteter i boligområdet, samt at beboerne også er med til at drive aktiviteter for andre beboerne. Heri ligger et ønske om, at beboerne skal have en høj grad af indflydelse på, hvilke aktiviteter der skal igangsættes.

FIGUR 4.2  
Deltagelsesstige.



Hvis vi tager udgangspunkt i ’deltagelsesstigen’<sup>7</sup>, som er en teoretisk model for forskellige niveauer af borgerinddragelse, peger casestudiet på, at den involveringsform, som boligsociale medarbejdere ønsker i caseområderne, kan placeres på stigenes øverste trin. De enkelte niveauer på stigen skal ses i forhold til, hvor stor indflydelse beboerne har på indsatsen, og her er de øverste trin udtryk for, at beboerne har udstrakt indflydelse i form af medbestemmelse og evt. også selvbestemmelse. Det underliggende trin er udtryk for en situation, hvor beboerne bliver hørt gennem forskellige former for uforpligtende dialog, mens det næstnederste trin er

7. Deltagelsesstigen som omskrevet af Niels Helberg, Dansk Byplanlaboratorium, 2006 og gengivet i Agger & Hoffman (2008): *Borgerne på banen*. Velfærdsministeriet.

kendetegnet ved, at beboerne inddrages via information om indsatsen. Det nederste trin dækker over den gruppe af beboere, som ikke deltager hverken passivt eller aktivt. Vi har i figur 4.2 anvendt en tilpasset version af deltagelsesstigen, hvor de fem niveauer for deltagelse er koblet til eksempler på anvendte former for deltagelse, som er kommet frem i casestudiet. I praksis foregår inddragelsen i helhedsplanen på alle niveauer, men casestudiet tegner som nævnt et billede af, at opmærksomheden centrerer sig om de øverste niveauer på stigen.

#### UDFORDRINGER OG MULIGHEDER I BEBOERINDDRAGELSEN

Projektledere og boligsociale medarbejdere giver samstemmende udtryk for, at de oplever en kendt problematik, hvor det ofte er den samme mindre kreds af beboere, som er aktive i forhold til at igangsætte og drive aktiviteter – dvs. i form af en mere forpligtigende inddragelse (fx tovholderrolle). Jo højere inddragelsesniveau i forhold til beboerne, desto større krav stilles til beboernes aktive og kontinuerlige medvirken i at udvikle og gennemføre aktiviteter. Flere boligsociale medarbejdere oplever derfor, at det er vanskeligt og ressourcekrævende at engagere frivillige beboere, men flere finder også, at den rigtige vej frem er at tage udgangspunkt i de beboere, som fra starten kan se mulighederne i at deltage i arbejdet med helhedsplanen. I forlængelse heraf er det værd at fremhæve en deltagelsesform, der ikke umiddelbart lader sig placere på deltagelsesstigen, nemlig den inddragelse, hvor beboerne bistår med praktisk hjælp til gennemførelse af aktiviteter. Denne form for uforpligtende inddragelse finder nogle boligsociale medarbejdere mere gangbar, fordi flere beboere bedre kan varetage enkeltstående konkrete opgaver, mens det er svært at få beboere til påtage sig en rolle som tovholder for en aktivitet.

Barriererne for en bredere og mere forpligtigende deltagelse blandt beboerne er ifølge de interviewede boligsociale medarbejdere dels, at nogle beboere ikke har det personlige overskud eller ressourcer til at deltage, dels at nogle beboere blot ønsker at bo i området uden at deltage i forbedringer af området, fordi de grundlæggende er tilfredse med deres boligområde. Derudover har flere boligsociale medarbejdere en oplevelse af, at mange beboere gerne vil komme med idéer eller deltage som brugere af aktiviteterne, men ikke er motiverede for at arrangere dem.

På trods af disse udfordringer i inddragelsen, i forhold til en mere forpligtigende inddragelse, giver medarbejdere i nogle caseområder udtryk for, at arbejdet går i en positiv retning bl.a. i takt med et øget

kendskab til den boligsociale helhedsplan i området. Særligt er der her gode erfaringer med, at inddragelsen tager udgangspunkt i det konkrete og nære i beboernes hverdag:

Når beboerne sidder i nogle grupper, skal det ikke være på afdelingsniveau, så kommer det for langt væk, og de møder ikke op. Det skal være det helt nære; det de kan se i hverdagen, og som er koblet til dem personligt. Derfor er det meget bedre med de mindre grupper, såsom gårdgrupper og fitnessgrupper mv. (boligsocial medarbejder).

Derudover peger boligsociale medarbejdere på, at man med fordel kan give de aktive beboere en eksplicit rolle som ambassadør for helhedsplanen, så de derved kan være kontaktpunkt til andre og flere boere. Endelig er det en væsentlig erfaring blandt medarbejderne, at selvom målet er beboer-drevne aktiviteter, så må organiseringen af deltagelsen tage udgangspunkt i, at ansatte i helhedsplanen løbende kan støtte op om arbejdet ved at hjælpe med at tilrettelægge aktiviteterne – også selvom frivillige har påtaget sig funktionen som tovholder for initiativet.

#### RAMMER FOR DELTAGELSEN

Når man ser på, hvilke rammer der etableres for beboernes deltagelse, viser casestudiet, at inddragelsen i nogle helhedsplaner primært består i, at de enkelte beboere selv henvender sig og får støtte til at omsætte deres idéer til praksis. Det vil sige, at arbejdet foregår ad hoc i takt med, at mulighederne opstår. I andre boligområder er der etableret egentlige fora omkring udvalgte temaer eller områder, hvor beboerne kan få indflydelse på tilrettelæggelsen og gennemførelsen af aktiviteter.

Beboerinddragelsen kan således være mere eller mindre formaliseret, og de forskellige niveauer af inddragelse appellerer til forskellige beboere. I casestudiet er der imidlertid kun ganske få eksempler på, at der er udviklet en eksplicit strategi eller plan for, hvordan inddragelsen af beboerne skal sikres – såvel den uformelle som den formelle inddragelse. Det sker primært i caseområder, hvor det er en selvstændigt defineret indsats at udvikle organiseringen af nærdemokratiet og borgernes deltagelse i boligområdet. Her indikerer casestudiet, at man med succes (i samarbejde med beboere) har defineret klare rammer og strukturer for, hvordan og på hvilken måde beboerne kan deltage fx som initiativtagere,

beslutningstagere eller ad hoc-deltagende gennem forskellige råd og på forhånd definerede roller.

## TYOLOGI FOR PROJEKTORGANISERINGEN AF HELHEDSPLEANERNE

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

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

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

At projektorganiseringerne er beskrevet som en ”typologi” vil sige, at vi beskriver rendyrkede eksempler på en projektorganisering. Det betyder, at nogle helhedsplaner i praksis vil passe relativt præcist til én type, mens andre vil være en blanding på tværs af typer.

De tre typer afspejler hver især karakteristika ved projektorganiseringerne, og de har hver især styrker og svagheder i forhold til implementeringen af helhedsplanerne. I boks 4.6-4.8 er der en kort beskrivelse af de tre typer, hvor vi analyserer deres respektive styrker og svagheder i forhold til implementeringen af indsatserne.

---

## BOKS 4.6

### Den centralt forankrede professionelle projektorganisering.

---

Aktørgruppe: Professionelle.

Forankring: Central.

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

Denne type projektorganisering trækker – som navnet antyder – primært på professionelle kræfter på centralt niveau. Her er tale om, at helhedsplanerne er forankret på det øverste politiske og administrative niveau i både kommune og boligorganisation.

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

Netop derfor – og fordi denne form for styregruppe har et meget overordnet blik på helhedsplanen, hvor man først og fremmest *sætter en retning* for indsatsen, men ikke nødvendigvis er nede i detaljen – kan den understøttes af mere lokalt funderede fora, der foretager en mere hyppig opfølgning på aktiviteterne i helhedsplanen.

Den centralt forankrede professionelle organisering kan medføre, at afdelingsbestyrelserne afkobles fra de overordnede prioriteringer i det boligsociale arbejde, og at beboerne i lokalområdet derfor ikke har mulighed for at præge de beslutninger, som træffes direkte.

---

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

---

## BOKS 4.7

### Den lokalt forankrede fagprofessionelle projektorganisering.

---

Aktørgruppe: Professionelle.

Forankring: Lokal.

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

I denne projektorganisering ses typisk en styregruppe med en bred sammensætning af deltagere fra boligorganisation og ledelsesniveauet blandt kommunale samarbejdspartnere. En generel udfordring ved styregruppernes brede sammensætning kan ligge i at sikre, at den rette handlekraft er til stede, ikke mindst til at træffe "de hurtige beslutninger", set i lyset af, at der afholdes et begrænset antal møder i styregruppen pr. år.

Styregruppen er derfor suppleret af formaliserede lokale fora (driftsgruppe/koordinationsgruppe) med deltagelse af ledere og medarbejdere fra lokale institutioner samt eventuelt andre lokale aktører. For eksempel har man i et område etableret *ledelsessamarbejdet*, som fungerer som et orienterende forum på tværs af aktører inden for børne- og ungeområdet. Styrken ved disse formaliserede lokale samarbejdsfora er ikke mindst, at der kan skabes opbakning til initiativerne i helhedsplanen "hele vejen rundt" – dvs. på tværs af forvaltninger og på tværs af lokale aktører. Det er i særlig grad en styrke, at man trækker på ressourcer fra lokale institutioner, der kender boligområdets udfordringer godt. Det er kendetegnende, at fx lokalområdets skole, klub og socialcenter ser sig selv spille en vigtig rolle i at løse problemstillingerne i boligområdet og derfor engagerer sig meget aktivt i arbejdet med helhedsplanen. Dette engagement kan bringes med ind i arbejdet i driftsgruppen.

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

---

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

---

## BOKS 4.8

### Den lokalt forankrede semi-professionelle projektorganisering.

---

Aktørgruppe: Beboerdemokrater, eventuelt andre beboere og professionelle.

Forankring: Lokal.

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

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

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

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

---

De tre forskellige typer af projektorganiseringer kan have forskellige styrker og svagheder i forhold til at skabe gode vilkår for implementering.

Som nævnt i kapitel 3 (forståelsesramme for evalueringen) har *ledelsesmæssigt fokus og opbakning* stor betydning for, at nye initiativer implementeres som tilsigtet, fordi det medvirker til at synliggøre programets vigtighed for forskellige medarbejdergrupper.

I forhold til brugen af *løbende dokumentation af indsatsen* og en systematisk opfølgning, som led i en succesfuld implementering, er der på tværs af typerne en begrænset brug af løbende dokumentation. Da indsamlingen og anvendelsen af løbende dokumentation kræver kompetencer og kapacitet, må vi formode, at de to typer med en stærk involvering af professionelle aktører i de beslutningstagende fora vil have bedre forudsætninger for at anvende løbende dokumentation til at styre de bolig-sociale indsatser.

Sidst, men ikke mindst, har de tre typer af projektorganiseringer forskellige styrker og svagheder i forhold til at sikre den sociale accept af mål og indsatser blandt praktikere og beboere i området. Her har den

semi-professionelle model med en stærk lokal forankring af beboerdemokratiet nogle klare styrker. Det har den, fordi der i høj grad er lagt vægt på at skabe lokalt ejerskab gennem inddragelse af praktikere og beboere i styregruppe, temagrupper og beboerråd. Også den fagprofessionelle organisering med lokal forankring kan sikre en høj grad af social accept, fordi driftsgrupper og lignende har deltagelse af aktører med et stærkt lokal kendskab og en stor lokal respekt og kan bruge denne respekt til at skabe respekt om mål og midler i indsatsen. Omvendt har den professionelle projektorganisering med en central forankring klare svagheder i forhold til at sikre den sociale accept, fordi der her er begrænset involvering af beboerne/beboerdemokratiet i forhold til formelle prioriteringer og beslutninger, og det kan være vanskeligt for beboerne at få en aktiv stemme i de etablerede fora i projektorganiseringen.

## PROJEKTORGANISERINGEN AF OMRÅDESEKRETARIATER

I forrige kapitel var fokus rettet mod projektorganiseringen af helhedsplaner i de enkelte boligområder, mens dette kapitel handler om projektorganiseringen af områdesekretariater. I udvalgte byer, hvor der er et behov for at koordinere opgaver på tværs af boligområder med helhedsplaner, har Landsbyggefonden bevilget midler til et områdesekretariat.

Tilskud fra 2006-2010 puljen er bevilliget i henhold til fondens regulativ om sociale og forebyggende indsatser fra 2007. I vejledningen (Landsbyggefonden 2008) til dette regulativ er et områdesekretariat beskrevet på følgende måde: ”Ved oprettelse af et områdesekretariat o. lign. kan indsatsen blive synlig for alle parter, og det kan bidrage til en generel forbedring af boligforholdene og en styrkelse af det lokale samarbejde”. Derudover fremgår det, at det er ”en forudsætning for endeligt tilsagn, at indsatsen i det boligområde, hvor afdelingen(erne) er beliggende, koordineres lokalt, fx af et områdesekretariat”<sup>8</sup>.

Formålet med et områdesekretariat er således beskrevet i begrænset omfang med henvisning til, at indsatsen skal koordineres lokalt. For at komme nærmere en definition af områdesekretariatets formål er

---

8. Vejledning om udarbejdelse af ansøgning i henhold til lov om almene boliger m.v. § 91a og fondens regulativ om tilskud til social og forebyggende indsats i problemramte afdelinger 2006–2010 puljen (2008).

det relevant at skele til det nye regulativ og den nye vejledning fra 2011<sup>9</sup> (selvom end denne som nævnt ikke har dannet afsæt for bevillingerne fra 2006-2010-puljen). Her fremgår følgende:

- Et områdesekretariat har enten et koordineringsansvar for flere helhedsplaner eller et koordineringsansvar for én helhedsplan, som går på tværs af flere boligområder.
- Et områdesekretariat kan have en koordinerende rolle i forhold til samarbejdet mellem boligorganisationer og kommune omkring boligområderne med helhedsplaner, og/eller et områdesekretariat har det overordnede blik på boligområdets udvikling og rolle på det lokale boligmarked.
- Ved oprettelse af et områdesekretariat kan indsatsen synliggøres for alle parter, og dette kan bidrage til en generel forbedring af boligforholdene og en styrkelse af det lokale samarbejde.

Det vil sige, at et områdesekretariatet kan beskrives som en tværgående, bydækkende organisering, der er etableret i et samarbejde mellem boligorganisationer og kommune, hvor projektmedarbejdere er ansat til at varetage koordineringen af den boligsociale indsats

Set i forhold til regulativets anvisninger har kommuner og boligorganisationer således haft brede rammer for at udvikle og afprøve, hvordan et områdesekretariat kan indgå i koordineringen af det boligsociale arbejde. Det betyder, at der har udviklet sig forskellige projektorganiseringer af områdesekretariatet, og at områdesekretariaterne udfylder forskellige funktioner.

Dette kapitel har til formål at lave en karakteristik af områdesekretariaterne ved at belyse projektorganiseringen og beskrive de foreløbige erfaringer med områdesekretariaternes funktioner og opgaver. Karakteristikken er baseret på et casestudie i fire byer, hvor boligorganisationer og kommuner har etableret et områdesekretariat.

Først udleder vi nogle overordnede forskelle mellem projektorganiseringerne af områdesekretariaterne, som skaber forskellige vilkår for områdesekretariatets virke. Dernæst præsenterer vi fire forskellige projektorganiseringer af områdesekretariater. Til sidst kortlægges områdesek-

---

9. Vejledning om udarbejdelse af ansøgning i henhold til lov om almene boliger § 91a mv. og fondens regulativ tilskud til boligsocial indsats i udsatte almene boligområder (Landsbyggefonden, 2011).

kretariaternes foreløbige funktioner og opgaver samt vægtningen mellem opgaverne.

## OVERORDNEDE FORSKELLE I PROJEKTORGANISERINGERNE AF OMRÅDESEKRETARIATERNE

### OMRÅDESEKRETARIATETS ORGANISATORISKE FORANKRING

Områdesekretariatet er etableret med kommunal medfinansiering, idet ét af målene er at koordinere samarbejdet mellem kommune og flere boligorganisationer. Der er blandt de fire caseområder to forskellige typer af organisatorisk forankring af områdesekretariatet.

I den ene type er områdesekretariatet både boligorganisationernes og kommunens organ. Det betyder konkret, at områdesekretariatet refererer til en styregruppe med repræsentation af både kommune og boligorganisationer, og at områdesekretariatet derfor betjener begge parter i deres arbejde.

I den anden type er områdesekretariatet forankret i boligorganisationerne alene, hvormed sekretariatet først og fremmest varetager boligorganisationernes fælles interesser og søger at fremme disse over for kommunen. Det betyder, at den styregruppe, som områdesekretariatet refererer til, alene er repræsenteret af boligorganisationernes ledelse og altså af ikke kommunens ledelse.

Casestudiet indikerer, at det giver klare grænseflader og referencerelationer for sekretariatet, når områdesekretariatet alene er boligorganisationernes organ. Her er der således færre interesser at skulle håndtere samtidig i forhold til, hvis sekretariatet står som samlende led mellem boligorganisationernes og kommunens forskellige grænseflader. I casestudiet ses således et eksempel på, at områdesekretariatet i en interessevaretagende funktion tildeles et stort mandat til at udvikle strategi på tværs af boligorganisationer og foretage forhandlinger med kommunale parter. Dette giver områdesekretariatet et solidt fodfæste for sit koordinerende arbejde.

I forlængelse heraf viser casestudiet, at områdesekretariatet kan komme i et krydspres mellem parternes forskellige interesser, når områdesekretariatet fungerer som både boligorganisationernes og kommunens organ. Det gælder, når samarbejdet ikke er modnet tilstrækkeligt til, at der kan dannes fælles forslag om de konkrete mål med samarbejdet. Her

risikerer sekretariatets handlerum at blive reduceret betragteligt, hvilket bl.a. fremgår af citatet:

Det med at få defineret nogle klare rammer for, hvad vi kan og må for at arbejde mere målrettet, det ville have en effekt. Man skal have rygdækning hele tiden. Det er det at have flere chefer [kommuner og boligorganisationer], der gør det svært (projektansvarlig for områdesekretariat).

Forklaringen på de heterogene og til tider modsatrettede interesser skal bl.a. findes i, at der mellem kommune og boligorganisationer ikke er opnået tilstrækkeligt fælles fodslag om målet med samarbejdet. Dette illustreres blandt andet ved, at parterne på trods af, at områdesekretariatet er fælles for kommune og boligorganisationer, hver især oplever, at sekretariatet alene varetager den anden parts interesser.

Når det er sagt, er der også caseområder, hvor sekretariatets arbejde ikke kompliceres af, at det overordnede ansvar for områdesekretariatet er delt mellem kommune og boligorganisationer – tværtimod giver de ansatte udtryk for, at samarbejdet har været gennem en modningsproces og dermed er blevet mindre politisk. Dette indikerer, at områdesekretariatet kan have et væsentligt potentiale som et koordinerende organ, men at dette først kræver en modningsproces, hvor områdesekretariatet fx kan have en understøttende rolle i forhold til at klargøre boligorganisationer og kommune til at arbejde tæt sammen på det strategiske niveau.

#### PROJEKTORGANISERINGENS BREDDE OG FAGLIGE FOKUS

En anden dimension, som skaber forskellige vilkår for områdesekretariatets virke, er projektorganiseringens bredde og faglige fokus. Ved projektorganiseringens bredde mener vi, hvor stor en kreds af boligorganisationer, der indgår i samarbejdet, mens vi med det faglige fokus henviser til, hvilke temaer samarbejdet er centreret omkring.

I nogle caseområder er det alene de boligorganisationer, som er omfattet af en boligsocial helhedsplan, der er med i samarbejdet om områdesekretariatet. Det faglige fokus for samarbejdet er derfor afgrænset til den boligsociale indsats som et interessefællesskab, hvor alle har erfaringer med planlægning og implementering af boligsociale indsatser.

I de øvrige caseområder danner områdesekretariatet en platform for et samarbejde mellem alle boligorganisationer i kommunen og dermed også boligorganisationer med afdelinger, som ikke er nævneværdigt

berørt af sociale problematikker. Med denne brede organisering, som har til formål at sikre en samlet stemme for de almene boligorganisationer i kommunen generelt, har det været en særlig opgave at få alle boligorganisationer med til at bidrage økonomisk til et samarbejde om den boligsociale indsats, fordi emnet netop har været perifert for nogle af de i dag velfungerende områder.

Casestudiet viser imidlertid et eksempel på, at det i et større caseområde alligevel er lykkedes at få alle boligorganisationer til at tage ansvar for de problematikker, som udvalgte boligområder er udfordret af, fordi tidligere erfaringer har vist, at problemstillinger hurtigt kan opstå i områder, hvor de ellers ikke tidligere var set:

Reelt set må vi acceptere, at der er bestemte boligområder, hvor det hele foregår, og så i fællesskab bidrage med løsningen. Og det har været en erkendelse fra de belastede og ikke-belastede områder. Men der har måske været forskellige politiske opfattelser af, hvem opgaven hang på. Så der var nogle sværds slag til sidst, om hvor meget man skulle bidrage med. Men alle bidrager lige meget i finansieringen. Ud fra at FS [Fællessekretariatet] skal være fælles, og ud fra det perspektiv, at det er nemmere at snakke med kommunen fælles, fordi de samme problemer sagtens kan opstå forskellige steder (direktør for boligorganisation).

For at sikre denne opbakning til et fælles områdesekretariat blandt alle boligorganisationer og beliggenhedskommunen har man i et andet caseområde valgt at udvide det faglige fokus for samarbejdet fra det specifikke boligsociale arbejde til boligpolitiske forhold generelt. Grundlæggende er casen et eksempel på, at enhedsorganiseringen omkring områdesekretariatet er tænkt som en løftestang for den fremtidige styringsdialog mellem kommune og boligorganisationer, hvor hensigten er, at kommunen skal tage aktiv del i udviklingen af den almene sektor. Det betyder, at områdesekretariatets opgaver, foruden at vedrøre boligsociale emner, er centreret omkring boligjuridiske, boligtekniske og andre emner som fx mål- og rammestyring.

Den brede organisering og det brede faglige fokus er en ambitiøs og visionær tilgang i forhold til at understøtte den samlede almene boligsektor i kommunen. Interviewene viser imidlertid samtidig, at det har været vanskeligt at skabe et særskilt fokus på den boligsociale indsats, fordi kun ganske få af boligorganisationerne er direkte involveret i bolig-

sociale helhedsplaner. Manglende interesse og fælles fodslag omkring emnet har, ifølge interviewede repræsentanter fra områdesekretariatets styregruppe, betydet, at boligsociale emner har haft et meget beskedent fokus på møderne sammenlignet med øvrige boligpolitiske emner. I til-læg hertil har det for områdesekretariatet været vanskeligt at understøtte det konkrete arbejde i helhedsplanerne, fordi både kommune og boligor-ganisationer har bevågenhed på, at udvalgte boligområder ikke bliver forfordelt i forhold til områdesekretariatets støtte – heller ikke boligom-råder med en boligsocial helhedsplan.

Når der holdes møde, tales der stort set ikke om det boligsociale, og en organisation sagde en gang til et møde 'hov, glemmer vi ikke det?' – men det kom ikke så meget videre derfra. Sekretaria-tet må ikke gå for langt og understøtte for meget i det enkelte boligområde (repræsentant for boligorganisation).

På baggrund af disse udfordringer vil vi i næste fase af procesevaluering-  
gen undersøge, hvad der skal til, for at modellen med områdesekretaria-  
tet kan bære en bredere og mere samlet organisering af alle by-  
ens/kommunens boligorganisationer, og hvorvidt der kan skabes et inte-  
ressefællesskab med særsomt fokus på det boligsociale arbejde eller som  
del af et bredere boligpolitisk fokus.

#### KOMPETENCE- OG ANSVARSDDELING MELLEM OMRÅDESEKRETARIAT OG BOLIGOMRÅDER

Projektorganiseringen af områdesekretariatet kan i større eller mindre  
grad understøtte, at der skabes et organisatorisk samspil mellem område-  
sekretariatet som et styringsniveau og boligområderne/helhedsplanerne  
som et andet styringsniveau i det boligsociale arbejde. Casestudiet rejser  
spørgsmålet om, hvordan der i dette samspil skabes en optimal kompe-  
tence- og ansvarsdeling mellem områdesekretariatet og boligområderne,  
således at områdesekretariatet har den nødvendige kompetence til at ko-  
ordinere og kvalificere indsatsen, samtidig med at der bibeholdes lokalt  
ansvar, indflydelse og ejerskab til indsatsen.

På baggrund af casestudiet tegner der sig to forskellige måder at  
tilrettelægge kompetence- og ansvarsdelingen på mellem områdesekreta-  
riatet (centralt) og boligområder med en helhedsplan (lokalt). I den ene  
form er der tale om en adskilt projektorganisering mellem områdesekre-  
tariat og boligområder. I den anden form er der tale om en integreret

organisering mellem områdesekretariat og boligområder. Disse beskrives nærmere nedenfor.

#### ADSKILT ORGANISERING

I denne organiseringsform har styregruppen for helhedsplanen i det enkelte boligområde absolut kompetence og økonomi til at implementere egne boligsociale indsatser. Den råder således over en særskilt bevilling fra Landsbyggefonden uafhængigt af områdesekretariatet, mens områdesekretariatet har en særskilt bevilliget budgetramme til koordinering og tværgående initiativer. I og med at organiseringen er adskilt i forhold til kompetencer og ansvar, har områdesekretariatet ikke nogen beføjelser over for de enkelte boligområder, ligesom styregruppen for helhedsplanen formelt set ikke har nogen beslutningskompetence i forhold til områdesekretariatets prioriteringer. Projektledere for helhedsplanerne er ansat lokalt i de enkelte helhedsplaner og under ledelse af de respektive boligorganisationer.

Casestudiet viser et eksempel på, at man for alligevel at sikre koordinering og sammenhæng mellem centralt og lokalt niveau har etableret en faglig følgegruppe, hvori lokale projektledere for helhedsplanerne deltager. Den faglige følgegruppe har en rådgivende funktion i forhold til områdesekretariatet og ingen beslutningskompetence, men er ikke desto mindre central i forhold at skabe en løbende fælles opbakning til områdesekretariatets tværgående initiativer. Uden denne fælles opbakning har områdesekretariatet vanskeligt ved at udføre opgaver, som kan kvalificere den samlede boligsociale indsats på tværs af områder. Der er også eksempler på caseområder, hvor denne koordinering ikke er formaliseret, ud over at der er personoverlap mellem projektorganiseringen af henholdsvis områdesekretariatet og helhedsplanerne – eksempelvis ved at en kommunal repræsentant deltager i både områdesekretariatets styregruppe og i styregruppen for én eller flere helhedsplaner. I andre områder sker koordineringen i højere grad bilateralt mellem områdesekretariatet og de enkelte boligområder.

#### INTEGRERET ORGANISERING

I den anden organiseringsform er projektorganiseringen mellem områdesekretariatet og boligområderne integreret. Den overordnede økonomiske og faglige styring af indsatsen er, i modsætning til den adskilte organisering, som nogle caseområder benytter, placeret på centralt niveau i

områdesekretariatet. Alle boligsociale medarbejdere i de enkelte helhedsplaner refererer til områdesekretariatet, som varetager ledelsen. Områdesekretariatet har således beføjelser til at iværksætte tværgående indsatser i boligområderne samt lede, fordele og prioritere ressourcer i og på tværs af boligområderne med en helhedsplan.

Der er ikke tale om absolut centralisering af styringen, idet styregrupperne for helhedsplanerne i boligområderne deltager i områdesekretariatets styregruppe og har indflydelse på udmøntningen af den tværgående pulje. Dertil kommer, at der er uddelegeret kompetence og økonomi til de lokale styregrupper for helhedsplanerne, som vedtager egen handleplan for boligområdet inden for fælles fastsatte mål og egen budgetramme. Derudover er der en boligsocial projektkoordinator tilknyttet hvert af de enkelte boligområder, som er understøttet af områdesekretariatet. De vedtagne aktiviteter i de enkelte helhedsplaner er dog ikke kun boligområdernes egne, men skal være et tilbud til beboere i de øvrige involverede boligområder.

Det er styregrupperne i områderne, der vedtager handleplaner. Det, der er blevet vedtaget i styregrupperne, melder man så ind i den tværgående pulje, som områdesekretariatet står for. Det er en måde, hvorpå aktiviteterne bliver åbne for alle [involverede boligområder] (repræsentant for styregruppe).

Ifølge ansvarlige repræsentanter for boligorganisationen har en væsentlig forudsætning for realiseringen af denne integrerede organisering og fælles styring været, at de involverede boligorganisationer indgår under en fælles administrationsenhed. Boligorganisationerne har således på forhånd skabt et organisatorisk fællesskab, som har været løftestang for en fælles økonomisk og faglig styring af den boligsociale indsats på tværs af boligorganisationerne.

Der er ingen organisatoriske barrierer – alle er under samme paraply. Andre steder vil opleve, at man skal tilbage til forskellige boligorganisationer, der så kommer med deres bud på mulige løsninger. Det er for os meget nemmere at blive enige om tingene. Der er stadig tre boligorganisationer, men der er kun en administration – der er kommet en fælles hat på (repræsentant for boligorganisation).

I områder med adskilt organisering giver nogle af de interviewede nøgleaktører fra områdesekretariatets styregruppe udtryk for, at de ser et behov for at skabe en tættere organisatorisk sammenhæng mellem områdesekretariatet og boligområderne, hvis områdesekretariatet på den ene side skal have det rette grundlag for at kunne koordinere og kvalificere indsatsen, og på den anden side lokale aktører skal se en fordel i en fælles og tværgående indsats. Konkret ser disse nøgleaktører netop en fordel i projektorganisering, hvor de boligsociale medarbejdere, frem for decentral ansættelse i de enkelte boligorganisationer, i stedet refererer til områdesekretariatet. Imidlertid er de fleste involverede nøgleaktører samtidig af den opfattelse, at det ikke er muligt at få en sådan aftale i stand på tværs af involverede boligorganisationer med helhedsplaner, fordi boligorganisationerne ønsker at fastholde den fulde decentrale styring af indsatsen. Dette indebærer også, at personalemæssige ressourcer i helhedsplanen er forankret lokalt. I et af caseområderne er det i særlig grad det lokale boerdemokrati, som i kraft af et stort engagement i den boligsociale helhedsplan finder, at en større tilknytning til områdesekretariatet vil reducere den lokale indflydelse betragteligt.

I et andet caseområde peger aktører i områdesekretariatets styregruppe derimod på, at det er vigtigt, at de boligsociale medarbejdere er ansat decentralt for at kunne fastholde det lokale ansvar:

Det er vigtigt, at de er ansat decentralt. Også fordi det er vigtigt, at man selv tænker over det strategiske ude i sit eget boligområde – over den sociale sammenhæng i boligområdet (repræsentant for områdesekretariat).

Citatet peger på en opfattelse af, at en centralisering af de personalemæssige ressourcer vil være ensbetydende med et signal om, at ansvaret for den sociale genopretning af boligområdet flyttes fra lokalt niveau. Der er således forskellige opfattelser af, hvorvidt områdesekretariatet skal lede de boligsociale medarbejdere i helhedsplanerne eller ikke.

## FIRE EKSEMPLER PÅ ORGAISERINGE AF OMRÅDESEKRETARIATER

Områdesekretariatet må forstås inden for den samlede projektorganisering, som danner ramme om samarbejdet mellem kommune og boligorganisationer.

Projektorganiseringen af områdesekretariatet kan være mere eller mindre komplekst fra en enstregen model med én administrativ styregruppe til en todelt styringsstruktur med både en administrativ og politisk styregruppe, ligesom der (i lighed med projektorganiseringen af helhedsplanerne) er forskel på, hvor centralt versus lokalt forankret projektorganiseringen er.

I de følgende afsnit beskrives projektorganiseringen af områdesekretariater i de fire forskellige caseområder. Vi ser på de formelle strukturer i projektorganiseringen, og erfaringerne med, hvordan disse fungerer.

### CASE 1: EN HURTIGT AGERENDE STYREGRUPPE OG RÅDGIVNING FRA LOKALE PROJEKTLEDERE

Styregruppens sammensætning og rolle kan have indflydelse på, i hvilken grad områdesekretariatet har fokus på strategisk og politikskabende arbejde, og i hvilket omfang det beskæftiger sig med opgaver på taktisk niveau ved at 'gå tættere på' indsatsen med planlægning af de konkrete initiativer og støtte til de enkelte boligområder.

I dette caseområde er der en enstregen model med én administrativ styregruppe. Her deltager repræsentanter for boligorganisationernes og kommunens administrativt koordinerende niveau – henholdsvis den boligsocialt ansvarlige i kommunen og driftschefer i boligorganisationerne. Den øverste ledelse i kommune og boligorganisationer er således ikke repræsenteret i styregruppen.

Der er endvidere valgt en organisering af styregruppen med forholdsvis få deltagere fra centralt niveau for at skabe fleksibilitet og mulighed for hyppigere møder. Styregruppen indgår på denne måde i rollen som hurtigt agerende tæt sparringspartner, der er involveret i den konkrete implementering af sekretariatets opgaver med at koordinere arbejdet i boligområderne.

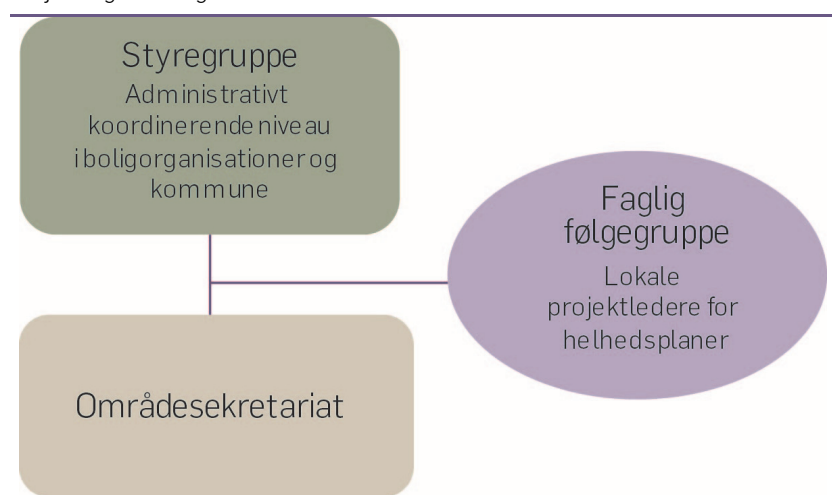
For at sikre at områdesekretariatets arbejde afspejler de behov, som findes lokalt i boligområderne, er der i tilknytning til områdesekreta-

riatet nedsat en faglig følgegruppe, hvor koordinatore for de enkelte helhedsplaner deltager. Oprindeligt var det hensigten, at følgegruppen skulle godkende områdesekretariatets økonomi, men for at sikre kortere beslutningsgange i forhold til sekretariatets opgaver er de alene rådgivende, mens styregruppen godkender økonomien. Der gives fra sekretariatets og styregruppens side udtryk for, at følgegruppen har en væsentlig betydning i forhold til at skabe opbakning til sekretariatets arbejde i boligområderne og sikre koordinering mellem det tværgående arbejde i sekretariatet og det udførende projektarbejde lokalt.

Figur 5.1 illustrerer projektorganiseringen af områdesekretariatet i case 1.

FIGUR 5.1

Projektorganisering af områdesekretariat i case 1.



Sammenfattende kan projektorganiseringen defineres ved at operere på taktisk niveau, hvor opgaven i både styregruppen og den faglige følgegruppe hovedsageligt er centreret om at planlægge sekretariatets opgaver inden for de mål og rammer, som er fastlagt for deres arbejde.

#### CASE 2: ORGANISATIONSOPDELT STYRING MED OMRÅDESEKRETARIAT SOM DIALOGPARTNER

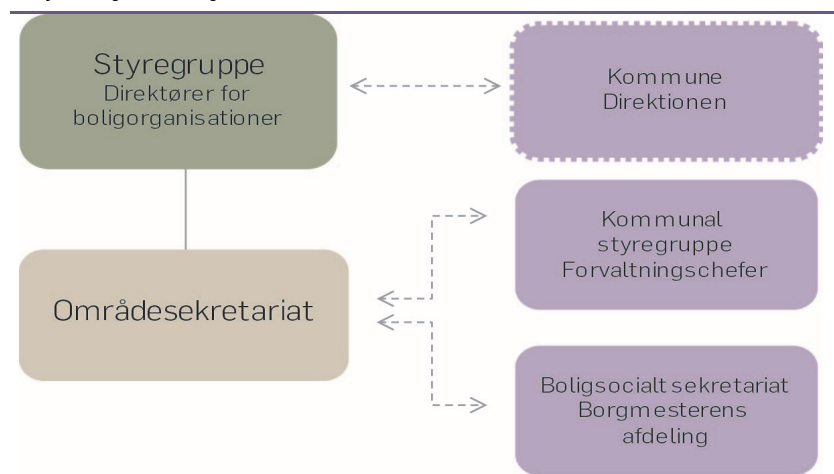
I et andet caseområde er projektorganiseringen af områdesekretariatet forankret på administrativt direktionsniveau i kommunen og boligorgani-

sationer, ligesom kommunalpolitikere og formænd for organisationsbestyrelser også deltager i projektorganiseringen. Med denne sammensætning af styregruppen er der i højere grad lagt op et til samarbejde om den boligsociale indsats på strategisk niveau, hvilket er kendetegnet ved, at der lægges vægt på formulering af mål, politikker og indsatsområder.

Caseområdet viser et eksempel på en projektorganisering, hvor styregruppen er repræsenteret af direktører for boligorganisationer, som enkelte gange om året mødes med personer fra det øverste politiske niveau i kommunen, mens områdesekretariatet varetager den direkte koordinering og samarbejdet med kommunale forvaltningschefer på fire årlige møder. I det daglige varetager områdesekretariatet kontakten til kommunen gennem lederen af et tilsvarende parallelt boligsocialt sekretariat, som er etableret i borgmesterens afdeling. Organiseringen af områdesekretariatet i case 2 er illustreret i figur 5.2

FIGUR 5.2

Projektorganisering af områdesekretariat i case 2



Med denne struktur i projektorganiseringen er der ikke etableret en formel enhedsorganisering mellem boligorganisationer og kommune, men parallelle interne samarbejdsorganer i henholdsvis kommune og boligorganisationer, som spejler hinanden. Områdesekretariatet refererer alene til boligorganisationerne, hvorfor styringsstrukturen lægger op til, at om-

rådesekretariatet indtager en rolle som dialogpartner direkte med de kommunale forvaltninger på vegne af boligorganisationerne.

Denne organisering fremmer, at områdesekretariatet i vid udstrækning kan gøre sin indflydelse gældende på strategisk niveau i samarbejdet med den kommunale ledelse. Derudover er der, som figuren viser, skabt formelle rammer for den løbende gensidige information, planlægning og koordination i kraft af de to parallelle sekretariater, som hver især udgør den fælles indgang til henholdsvis boligorganisationer og kommunale forvaltninger. Derimod er områdesekretariatets samarbejde med de enkelte boligområder ikke formaliseret via projektorganiseringen, som vi eksempelvis så i det forrige caseområde, hvor der var en etableret en faglig følgegruppe med koordinatore for helhedsplanerne.

#### CASE 3: BREDT FORANKRET POLITISK ENHEDSORGANISERING MED FAGLIGT FORANKREDE TEMAGRUPPER

Casestudiet af områdesekretariater viser ligeledes en anden type organisering på strategisk niveau, hvor områdesekretariatet har mindre handle- rum i forhold til at iværksætte tiltag i direkte samarbejde med kommunen, men hvor der er prioriteret en bred deltagelse af både kommune og boligorganisationer i en formel enhedsorganisering. Her er projektorganiseringen opdelt i en administrativ styregruppe og en politisk styregruppe, hvor såvel repræsentanter for kommune og boligorganisationer deltager i begge grupper.

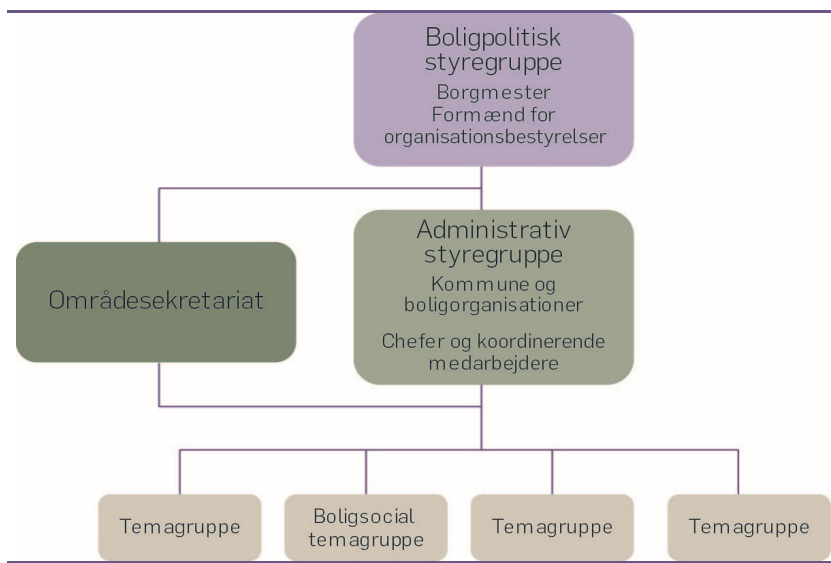
Den politiske styregruppe har det overordnede strategiske ansvar for at sikre samarbejdet mellem boligorganisationer og kommune. Den administrative styregruppe skal koordinere den boligsociale indsats og i samarbejde med områdesekretariatet konkretisere og implementere de emner, som er blevet udpeget.

For at sikre at faglige emner også drøftes bredt blandt relevante frontmedarbejdere og fagpersoner, er der derudover nedsat temagrupper, som kan rejse og diskutere emner af forskellig relevans inden for fx det boligsociale felt. Der er således i kraft af projektorganiseringen en mulighed for skabe fagligt fokus og fordybning i fælles kommunale og boligpolitiske interesseområder. Projektorganiseringen giver, med kombinationen af fagligt forankrede temagrupper og toppolitisk ledelse, også mulighed for både top-down- og bottom-up-processer i udviklingen af det boligsociale arbejde. Der er dog ikke etableret en formel kobling mellem områdesekretariatet og projektorganiseringen af helhedsplanerne i bolig-

områderne. Projektorganisering af områdesekretariatet i case 3 er illustreret i figur 5.3.

FIGUR 5.3

Projektorganisering af områdesekretariat i case 3.



Kommune og boligorganisationer har imidlertid ikke delegeret selvstændig kompetence til den politiske styregruppe, hvorfor forslag stillet eksempelvis i temagrupperne eller områdesekretariatet først skal koordineres i den administrative styregruppe og dernæst i den boligpolitiske styregruppe for endelig at godkendes i de enkelte boligorganisationer og kommunen. Dertil kommer, at den boligpolitiske styregruppe mødes fire gange om året, hvilket betyder at initiativer ofte må afvente behandling i styregruppen.

Den forholdsvis lange beslutningsgang fordrer en stærk fælles vision som ramme for arbejdet for at kunne sikre fremdrift og handling, uden at man skal diskutere principielle forhold i hver enkelt sag. Interviewene peger imidlertid på, at det har været en udfordring – både internt mellem boligorganisationer og eksternt mellem boligorganisationer og kommune – at skabe den nødvendige gensidige tillid i samarbejdet til, at man har kunnet udvikle en fælles vision og langsigtet strategi som ramme for sekretariatets arbejde. Nogleaktører i boligorganisationer og

kommune peger på, at samarbejdet ikke har været tilstrækkelig fasttømret til, at de respektive organisationer har kunnet uddelegere ansvar til områdesekretariatet.

Fordi tiltag skal godkendes i kommune og boligorganisationer, har det desuden vist sig nødvendigt at etablere et internt koordinerende organ på direktionsniveau i kommunen og et internt koordinerende organ i boligorganisationer, hvor der er beslutningskompetence. Der er således tale om en omfattende projektorganisering med krævende beslutningsgange, hvor fraværet af en fælles vision og strategi mellem involverede parter medfører tæt, detaljeret styring og involvering af alle parter i forhold til de enkelte opgaver, som områdesekretariatet skal arbejde med. I praksis betyder det samtidig, at der holdes formøder på alle niveauer for at sikre, at alle synspunkter bliver hørt inden for 'egne rækker'. Det forlænger beslutningsprocesserne yderligere.

#### CASE 4: FÆLLES OG INTEGRERET ORGANISERING PÅ TVÆRS AF CENTRALT OG LOKALT NIVEAU

Til forskel fra de øvrige caseområder har dette caseområde både en styregruppe, som er forankret på politisk og administrativt ledelsesniveau i kommune og boligorganisationer og en lokalt forankret styrgruppe med repræsentanter for boligområderne.

Det hører i dette caseområde med til beskrivelsen af projektorganiseringen, at den boligsociale indsats er beskrevet i en fælles overordnet helhedsplan på tværs af involverede boligområder, ligesom midlerne er samlet i en fælles pulje. Puljen forvaltes inden for fælles udpegede mål og indsatsområder, som er retningsgivende for både områdesekretariatet og for de enkelte boligområder med en helhedsplan. For hvert af de involverede boligområder er der dog forsat nedsat en lokalt forankret styregruppe, som arbejder med de lokale boligsociale problemstillinger i bebyggelsen ved at definere lokale initiativer og indsatser. Styregrupperne for helhedsplanerne mødes cirka månedligt og disponerer over 50.000 kr. pr. afdeling årligt.

I lighed med caseområdet i case 3 er der tale om et todelt styringsniveau, hvor den øverste ansvarlige styregruppe på strategisk ledelsesniveau – kaldt "visionsgruppen" – er repræsenteret ved borgmester, formænd for organisationsbestyrelser, kommunaldirektør og direktører for boligorganisationer. Denne styregruppe, som mødes to gange om året, har ifølge projektbeskrivelsen til formål "at revidere, diskutere og

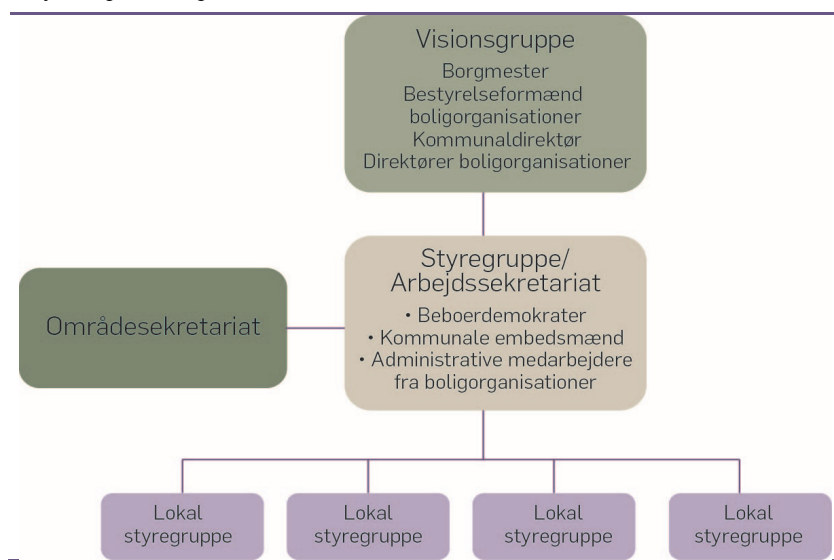
beslutte de overordnede visioner og strategier for det boligsociale arbejde på tværs af de involverede boligområder inden for indsatsområderne.”(projektansvarlig for områdesekretariat)

På taktisk niveau i forhold til konkretiseringen og planlægningen af områdesekretariatets arbejde refererer områdesekretariatet til en styregruppe – også kaldt ”arbejdssekretariatet”. I arbejdssekretariatet henter områdesekretariatet dermed sit mandat til at iværksætte tværgående tiltag, da dette forum skal godkende områdesekretariatets arbejde.

Arbejdssekretariatet er sammensat af repræsentanter fra både centralt og lokalt niveau. Således deltager en udpeget beboerdemokrat som repræsentant for de enkelte lokale styregrupper sammen med embedsmænd fra forskellige kommunale forvaltninger samt administrative medarbejdere og driftsmedarbejdere fra boligorganisationerne.

FIGUR 5.4

Projektorganisering af områdesekretariat i case 4.



På denne måde er der etableret en integreret projektorganisering på tværs af centralt og lokalt niveau ved at medlemmer af afdelingsbestyrelserne – foruden indflydelse på den lokale bevilling – også har medbestemmelse i forhold til, hvordan den fælles pulje i områdesekretariatet skal udmøntes i tværgående initiativer i boligområderne. Arbejdssekretariatet skal ifølge projektbeskrivelsen sikre koordinering og fremdrift af den samlede bolig-

sociale indsats, som områdesekretariatet i dette caseområde er ansvarligt for. De skal også udarbejde beslutningsoplæg til visionsgruppen. Hermed lægger organiseringen op til en sammenhæng mellem det strategiske ledelsesniveau, den taktiske planlægning i arbejdssekretariatet og den udførende indsats i de enkelte boligområder. Figur 5.4 viser, hvordan arbejdssekretariatet som det centrale led i organiseringen er organisatorisk bundet sammen med de lokale styregrupper, områdesekretariatet og visionsgruppen.

Grundlæggende giver interviewdeltagere udtryk for tilfredshed med de to forskellige styregruppers virke, om end interviewene også viser, at det er under løbende overvejelse og forhandling, hvordan det tildelte ansvar og den delegerede beslutningskompetence skal bringes i spil. Således peger nogle af visionsgruppens repræsentanter på, at organiseringen giver anledning til at diskutere boligsociale forhold og rejse relevante problemstillinger på tværs af kommune og boligorganisationer. Men samtidig sætter de spørgsmålstegn ved, om indsatsen i tilstrækkelig grad drager nytte af, at den øverste ledelse faktisk mødes i dette forum.

I forhold til arbejdssekretariatet er der også blandt de interviewede repræsentanter i projektorganiseringen forskellige overvejelser om, i hvilken grad dette forum skal medvirke til at udvikle og sparre om de tværgående tiltag, og i hvilken grad det skal godkende de enkelte tiltag. I forhold til beslutningsprocessen peger projektansvarlige på, at der kan være en udfordring i, at der sidder mange mennesker med i arbejdssekretariatet. Man overvejer derfor i højere grad at tildele arbejdssekretariatet en rolle som sparringspartner for at sikre, at den årlige plan for aktiviteter og projekter bliver mere sammenhængende

Kortlægningen af områdesekretariaterne har vist fire forskellige måder at tilrettelægge projektorganiseringen på, ligesom den har vist en forskel mellem, om der grundlæggende er tale om adskilt organisering eller integreret organisering mellem områdesekretariatets projektorganisering og projektorganiseringen af helhedsplanerne i boligområderne.

Opsummerende for denne kortlægning viser tabel 5.1 en oversigt over, hvad der karakteriserer projektorganiseringen i de fire udvalgte caseområder med udgangspunkt i de forskellige dimensioner, som er indkredset i kortlægningen.

TABEL 5.1

Oversigt over variationer i projektorganiseringen af områdesekretariatene.

|                                   | Fagligt fokus for<br>organiseringen                     | Organisering ml.<br>kommune og bo-<br>ligorganisationer | Organiseringens<br>bredde                              | Forankring af centralt<br>styringsniveau                                                             | Politisk<br>deltagelse | Ledelse af boligsocia-<br>le medarbejdere     | Sekretariatets og boligom-<br>rådernes ansvarsdeling                                                                                                                                  |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Case 1 Adskilt<br>organisering    | Boligsociale for-<br>hold                               | Enhedsorganisering                                      | Boligorganisationer<br>omfattet af en hel-<br>hedsplan | Administrativt koordi-<br>nerende niveau i<br>kommunen og bolig-<br>organisationer                   | Nej                    | Lokal ledelse                                 | Absolut lokal selvbestem-<br>melse<br>Ingen beføjelser hos se-<br>kretariatet                                                                                                         |
| Case 2 Integreret<br>organisering | Boligsociale for-<br>hold                               | Enhedsorganisering                                      | Boligorganisationer<br>omfattet af en hel-<br>hedsplan | Direktionsniveau<br>Adm. koordinerende<br>niveau<br>Beboerdemokrater<br>fra lokale styregrup-<br>per | Ja                     | Central ledelse i<br>områdesekretaria-<br>tet | Lokal medindflydelse på<br>tværgående initiativer<br>Uddelegeret ansvar og<br>midler til lokale styre-<br>grupper<br>Overordnet faglig og øko-<br>nomisk styring i sekretari-<br>atet |
| Case 3 Adskilt<br>organisering    | Boligsociale for-<br>hold                               | Organisationsopdelt<br>organisering <sup>1</sup>        | Alle boligorganisati-<br>oner i kommunen               | Direktionsniveau<br>Adm. koordinerende<br>niveau                                                     | Nej                    | Lokal ledelse                                 | Absolut lokal selvbestem-<br>melse<br>Beføjelser til at igangsæt-<br>te og drive egne tværgå-<br>ende projekter                                                                       |
| Case 4 Adskilt<br>organisering    | Boligsociale og<br>boligpolitiske for-<br>hold generelt | Enhedsorganisering                                      | Alle boligorganisati-<br>oner i kommunen               | Direktionsniveau<br>Adm. koordinerende<br>niveau                                                     | Ja                     | Lokal ledelse                                 | Absolut lokal selvbestem-<br>melse                                                                                                                                                    |

1. Områdesekretariatet refererer alene til boligorganisationer.

## OMRÅDESEKRETARIATETS FUNKTIONER OG OPGAVER

På tværs af caseområderne tegner der sig et billede af, at områdesekretariatene kan udfylde henholdsvis en strategiudviklende funktion, en koordinerende funktion på taktisk niveau og i et vist omfang også en udførende funktion i forhold til konkrete boligsociale indsatser.

I nogle caseområder har det været en stor og tidskrævende øvelse at omsætte områdesekretariatets funktioner i konkrete opgaver. Ifølge involverede nøgleaktører i projektorganiseringen skal forklaringen findes i, at det fra starten har været uklart, hvad formålet med områdesekretariatet er. For andre har det handlet om, at samarbejdet mellem boligorganisationer og kommunen har gennemgået en nødvendig modningsproces for at nå til enighed om rammerne for områdesekretariatets funktioner. Det betyder, at der på tidspunktet for gennemførelsen af interviewene i procesevalueringen fortsat var begrænsede erfaringer med at udføre konkrete opgaver.

I det følgende indkredser vi de forskellige opgavetyper, som områdesekretariatet udfører samt projektorganiseringens betydning for opgavernes fokus. Tabel 5.2 viser en oversigt over kerneopgaverne på henholdsvis strategisk, taktisk og operativt niveau.

TABEL 5.2

Oversigt over udvalgte områdesekretariats kerneopgaver

|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Strategisk niveau   | <ul style="list-style-type: none"><li>– Grundlag for styring gennem monitorering</li><li>– Vidensbaseret af strategien</li><li>– Oplæg til fælles socialfaglige indsatsområder og metoder</li></ul>                                                                                                                                                                |
| Taktisk niveau      | <ul style="list-style-type: none"><li>– Koordinerende i forhold til konkrete indsatser</li><li>– Udpege spydspidser/fyrtårne til metodeudvikling</li><li>– Servicerende i forhold til lokale behov: ad hoc-arbejde i forhold til monitorering, evaluering og kommunikation</li><li>– Kompetenceudvikling og erfaringsudveksling på tværs af boligområder</li></ul> |
| Operationelt niveau | <ul style="list-style-type: none"><li>– Udfører tværgående projekter</li><li>– Drift af projekter med henblik på metodeudvikling</li></ul>                                                                                                                                                                                                                         |

På *strategisk niveau* består områdesekretariatets opgave i på tværs af boligorganisationer og kommune at skabe en fælles sigtelinje og helhed i arbejdet, som kan bidrage til at fokusere og kvalificere den boligsociale indsats. Ser vi på, hvilke opgaver der i caseområderne er knyttet til det

strategiske niveau, kan disse kategoriseres i to typer: opgaver med fokus på dokumentation og resultatstyring og opgaver med fokus på den socialfaglige indsats.

Den ene type opgaver er defineret ved at have fokus på organisationsudvikling, hvormed opgaverne er tværgående i forhold til det faglige indhold i de forskellige indsatsområder i helhedsplanerne. Det gælder analyse, monitorerings- og evalueringsopgaver, som har til formål at udvikle den fælles strategi mellem boligorganisationer og kommune på baggrund af dokumenteret viden om, hvad der virker i indsatsen. Opgaverne har også til formål at skabe grundlag for en målrettet styring af den boligsociale indsats gennem løbende og systematisk opfølgning på indsatsen.

Denne type opgaver på strategisk niveau har ifølge ledelse og medarbejdere i nogle caseområder et begrænset fokus, fordi det ikke står klart, hvordan arbejdet kan gribes an, så det bliver anvendeligt i praksis, eller fordi der fra ledelsens side ikke er udtrykt et særskilt ønske om at skabe en fælles tilgang til styring med udgangspunkt i de forventede resultater af indsatsen. I disse caseområder er det med andre ord ikke en defineret kerneopgave for sekretariatet at varetage dokumentationsperspektivet som grundlag for en bedre styring.

Når det er sagt, så er det en defineret opgave i flere af de deltagende områdesekretariater at udarbejde en årlig registerbaseret analyse af boligområdernes sociale profil, typisk med udgangspunkt i kommuneårstal og eventuelt øvrige kommunalt indsamlede registerdata. Imidlertid forbliver disse analyser et passivt redskab i områdesekretariaternes arbejde, fordi der ikke er fundet en form for, hvordan de kan kobles til målstyringen og dermed gøres anvendelige. Således giver medarbejdere i områdesekretariatet udtryk for, at det er svært at engagere boligorganisationer og kommune i analysernes anvendelse. De ser et behov for en dialog om, hvilken ledelsesinformation parterne grundlæggende ønsker, ligesom de ser et behov for i samarbejde med kommunale medarbejdere at skabe overblik over, hvilke eksisterende kommunale data der kan bidrage med den nødvendige ledelsesinformation.

I de caseområder, hvor områdesekretariatet derimod spiller en væsentlig rolle i forhold til at udarbejde en fælles model og fælles redskaber til at vidensbasere indsatsen, er det fra den boligorganisatoriske og kommunale ledelses side et erklæret mål, at områdesekretariatet skal styrke resultatstyringen. Ad denne vej skal sekretariatet sikre, at indsatsen

løbende tilpasses og kvalitetsudvikles. Her er der etableret et tæt samarbejde om opgaven mellem boligorganisationer og kommune, hvor områdesekretariatets opgave består i at definere de tværgående indikatorer på tværs af boligområderne, som der løbende skal måles på. I dette arbejde inddrages boligsociale projektledere og medarbejdere fra helhedsplanerne med henblik på at sikre, at indikatorerne ikke alene kan indgå som ledelsesinformation på strategisk niveau, men også kan bruges til at styre efter i de konkrete indsatser i helhedsplanerne i de enkelte boligområder.

Den anden type opgaver på strategisk niveau består i udpegning og udvikling af fælles boligsociale indsatsområder. Områdesekretariatets arbejde består i at udarbejde oplæg til ledelsesmæssig og politisk drøftelse i styregruppen. Det kan være en strategi for, hvordan man på tværs af boligorganisationer og kommune kan forebygge og håndtere udsættelser på en effektiv måde til gavn for borgerne. Eller det kan fx dreje sig om, hvordan unges manglende deltagelse i det etablerede fritidsliv kan understøttes af en fælles indsats mellem projekterne i helhedsplanerne og den kommunale prioritering af området.

Casestudiet efterlader et indtryk af, at denne type opgaver udføres på mere sporadisk vis, når muligheden opstår, og i mindre grad som del af en samlet strategi for indsatsen over for forskellige målgrupper i boligområderne. Dette skal til dels ses i lyset af, at områdesekretariatet i caseområderne for det meste er blevet etableret, efter at de boligsociale helhedsplaner er blevet udarbejdet. Når indsatserne allerede er formuleret lokalt, er det vanskeligt retrospektivt at sikre sammenhæng mellem disse og centralt formulerede strategiske tiltag. Her kan områdesekretariatet tænkes i fremtiden at få en større rolle, når boligorganisationer skal udvikle nye helhedsplaner. De første erfaringer peger dog på, at det er vanskeligt for områdesekretariatet at spille en rolle i forhold til det faglige indhold, fordi områdesekretariatet ikke har beføjelser til at varetage en kvalitetssikringsfunktion.

På *taktisk niveau* har områdesekretariatet som funktion at koordinere indsatser på tværs af helhedsplanerne, sådan at det sikres, at erfaringer med projektudvikling og implementering ikke opbygges isoleret i de enkelte områder, men opsamles og nyttiggøres på tværs af boligområderne. Samlet set kan denne funktion beskrives under formålet om at understøtte et tværgående fokus blandt de boligsociale medarbejdere.

Opgaverne består konkret i at skabe rammerne for et fælles forum, hvor de boligsociale medarbejdere med jævne mellemrum kan mø-

des, udveksle erfaringer og inspirere hinanden. Dette suppleres af løbende kommunikation fra områdesekretariatet af, hvilke initiativer på det boligsociale felt, puljer og andet, der kan være centrale at tænke ind i arbejdet med helhedsplanerne.

I nogle caseområder søger områdesekretariatet også at arrangere aktiviteter med henblik på fælles kompetenceudvikling af de boligsociale medarbejdere, hvilket kan medvirke til at danne et fælles fagligt grundlag for erfaringsudvekslingen og koordineringen.

Dertil kommer en opgave med at udvikle ideer til boligsociale projekter, som kan være tværgående spydspidser eller fyrtårne i forhold til metodeudvikling. Casestudiet viser, at denne opgave går ud på at skabe boligsociale projekter som i kraft af en større volumen ikke kan metodeudvikles med de ressourcer og kompetencer, der er i den enkelte helhedsplan. Nøgleaktører i kommuner og boligorganisationer peger på, at der ikke tidligere har været praksis for at foretage systematisk erfaringsudveksling og kompetenceudvikling på tværs af boligområderne, hvorfor områdesekretariatet spiller en vigtig rolle i at sikre, at dette sker. Det skal dog bemærkes, at nogle boligorganisationer har en boligsocial koordinator fastansat i basisorganisationen med det formål at koordinere boligsociale indsatser i eget regi. Her viser casestudiet, at det er vigtigt med en afklaring af grænsefladerne mellem den boligsociale koordinator og områdesekretariatet for at sikre effektiv udnyttelse af ressourcerne, eftersom rollerne kan være overlappende.

Selvom de tværgående aktiviteter blandt nogle ledere og boligsociale medarbejdere betegnes som vigtige i forhold til at koordinere indsatserne, efterlader casestudiet indtrykket af, at områdesekretariatets funktion på taktisk niveau i vid udstrækning er kendetegnet ved at være *servicerende* over for de lokale projektmedarbejdere/ledere og deres specifikke behov i implementeringen af helhedsplanerne. Den servicerende rolle handler primært om ad hoc-rådgivning eller ad hoc-udførelse af monitorering, evaluering og kommunikation. Nogle områdesekretariater aflaster helhedsplanernes projektledelse ved at udføre de påkrævede dokumentationsaktiviteter fra Landsbyggefondens side, og andre yder rådgivning om tilrettelæggelse af evalueringsdesign og dataindsamling. Det vigtige ved denne rolle er, at områdesekretariatet kan styrke det lokale resultat – og målstyring.

Nogle områdesekretariater ikke alene udvikler og igangsætter større tværgående projekter, men driver også projekterne. I et caseområ-

de har man haft nytte af at inddrage områdesekretariatet i ledelsen af projekter, som er kørt skævt, og hvor der har været behov for ekstra ressourcer til at bringe projektet tilbage på sporet. I forlængelse heraf har man i nogle caseområder løbende overvejelser om, hvor langt områdesekretariat kan gå i forhold til at påtage sig projektledelse af projekter, uden at områdesekretariatet får karakter af et projektsekretariat. Nogle nøgleaktører peger på, at det er vigtigt fremadrettet at have fokus på forankringen af de igangsatte tværgående projekter, sådan at områdesekretariatet kan slippe projektledelsesrollen, når projektet er implementeret.

#### VÆGTNINGEN AF FUNKTIONER OG OPGAVER

Det varierer mellem caseområderne, hvilke funktioner der er mest fremtrædende i områdesekretariatets arbejde. Her viser casestudiet, at de forskellige projektorganiseringer udgør drivkræfter og barrierer for områdesekretariatets profil og opgavevaretagelse.

Nogle områdesekretariater har fra starten haft deres fokus rettet mod mulighederne for at udvikle strategiske tiltag på tværs af kommune og boligorganisationer, fordi de har været understøttet af en organisering med et stærkt ledelsesmæssigt ønske om en fælles sigtelinje i det boligsociale arbejde. Eksempler på, at strategiske tiltag er lykkedes, findes der, hvor samarbejdet mellem boligorganisationer og kommune er tilstrækkeligt modnet til, at der er skabt et tydeligt mandat og råderum for områdesekretariats varetagelse af parternes interesser. Der er korte beslutningsgange og tæt involvering af den øverste ledelse i kommune og boligorganisationer. Selvom etableringen af et områdesekretariat er udsprunget af et ønske om at skabe helhed i samarbejdet på kommunalt og boligorganisatorisk ledelsesniveau, peger casestudiet på, at de strategiske initiativer fortrinsvis udvikles efter behov, og når mulighederne opstår. En repræsentant for et områdesekretariat udtrykker det på følgende måde:

Vi træder stien, mens vi går den (repræsentant for områdesekretariat).

Denne tilgang til strategiudviklingen begrænser imidlertid muligheden for at sikre en indbyrdes sammenhæng mellem de strategiske tiltag. Samtidig skal tilgangen ses i lyset af, at områdesekretariatet i vid udstrækning fungerer som en udviklingsarena, hvor man løbende afprøver mulighederne i samarbejdet. Dette er vigtige skridt på vejen til at skabe en mere samlet fælles strategi for den boligsociale indsats.

Spørgsmålet er, hvordan områdesekretariatet kan omsætte de strategiske tiltag til operativt niveau i de caseområder, hvor organiseringen er adskilt mellem områdesekretariatet og boligområderne. Her har områdesekretariatet ingen beføjelser til at sikre, at tiltagene får en betydning i praksis, hvis lokale projektledere eller beboerdemokratiet ikke umiddelbart kan se fordelene af tiltagene. Vi sætter fokus på håndteringen af denne udfordring i næste fase af procesevalueringen, når der er flere erfaringer med områdesekretariaternes virke.

Der er ligeledes caseområder med adskilt organisering, hvor områdesekretariatet ikke spiller en rolle eller kun spiller en meget begrænset rolle i forhold til strategiudvikling, men hovedsageligt varetager en rolle som serviceorgan i forhold til helhedsplanerne. Fokus er således rettet mod det lokale projektledelsesniveau i helhedsplanerne, hvor den rådgivning og støtte, som områdesekretariatet yder, i vid udstrækning er defineret og initieret af de enkelte projektledere. Medarbejdere i områdesekretariatene giver udtryk for, at det her kun i lille udstrækning er muligt at koordinere indsatserne, så der skabes fælles fokuspunkter på tværs af helhedsplanerne:

Vi har mødt undren fra projekterne, hvis vi er kommet med opfordringer eller rettesnore i forhold til, hvad de skulle gøre. De [aktører i lokale helhedsplaner] har oplevet, at vi er langt fra virkeligheden (repræsentant for områdesekretariat).

Casestudiet peger på, at denne udfordring for det første skyldes, at der med en adskilt organisering mellem områdesekretariat og boligområder er absolut lokal selvbestemmelse i forhold til, hvordan helhedsplanerne skal implementeres og styres. For det andet fremhæver lokale nøgleaktører vigtigheden af at sikre den lokale autonomi, så det lokale ejerskab til indsatsen fastholdes. I forlængelse heraf er nogle lokale aktører skeptiske over for områdesekretariatets funktion, fordi tværgående initiativer og projekter flytter fokus fra den lokale indsats. Andre aktører ser en stor fordel i at kunne trække på områdesekretariatets kompetencer og ressourcer, netop når der opstår et lokalt behov for det.

Der har ligget et spændingsfelt i, hvor autonome de forskellige projekter kunne få lov til at fortsætte med at være. Helhedsplanerne [boligsociale medarbejdere og andre lokale aktører] var fra

starten bange for, at der skulle komme en central enhed og bestemme det hele (projektansvarlig for områdesekretariat).

At man på lokalt niveau ikke nødvendigvis ser en fordel i at koordinere indsatsen i forhold til fælles mål, betyder, at nogle sekretariater ind til videre søger at 'træde varsomt' ved at tilbyde ydelser, som retter sig efter boligområdernes egne definerede behov.

Områdesekretariatet som serviceorgan kan støtte og kvalificere de enkelte projektledere og medarbejdere i forhold til udvalgte opgaver i implementeringen af helhedsplaner. Imidlertid er det en udfordring at skabe en fælles retning i arbejdet, hvad angår fx monitorering, evaluering og kommunikation samt tværgående metodeudviklingsprojekter, når områdesekretariatet primært arbejder inden for rammerne af lokale aktørers velvilje til at indgå i et samarbejde. Når områdesekretariatets rolle i et vist omfang defineres fra opgave til opgave og område til område, er der en fare for, at det tværgående perspektiv tabes.

Af disse årsager peger casestudiet på, at medarbejdere i områdesekretariatet i nogle caseområder oplever en uklarhed om, hvilke opgaver der er tværgående, og hvilke opgaver der skal løses af boligområderne i boligområderne.

En opgave, der imidlertid ser ud til have en klar placering blandt de forskellige nøgleaktører, er områdesekretariatets rolle i forhold til at facilitere erfaringsudveksling og kompetenceudvikling på tværs af boligområderne. Denne opgave er vigtig, men samtidig kendetegnet ved at den ikke berører den lokale autonomi i helhedsplanerne.

Der tegner sig et andet billede af områdesekretariatets muligheder for at koordinere indsatsen, når områdesekretariatet har en integreret projektorganisering mellem områdesekretariat og boligområder, herunder en fælles ledelse af boligsociale medarbejdere i områdesekretariatet. Her peger nøgleaktører i kommuner og boligorganisationer på, at der med områdesekretariatet er skabt et samlingspunkt og en fælles tilgang til at arbejde med boligsociale indsatser, som gør det nemmere at koordinere tiltagene og sikre bedre udnyttelse af medarbejderressourcerne.

I og med at områdesekretariatet har et kombineret ansvar for både at koordinere og udføre implementeringen af de sociale indsatser, er der mulighed for sikre fælles kvalitetskriterier i det faglige indhold, samtidig med at der inden for de fælles rammer og mål etableres mulighed for lokal variation i de boligsociale indsatser.

Det tyder dog på, at der med denne projektorganisering er en risiko for, at områdesekretariatet taber fokus på resultat og målstyring, fordi de har en udførende funktion på lokalt niveau. Dette kan skyldes, at der ikke er etableret en funktionel opdeling mellem, hvilke medarbejdere der varetager opfølgning på og evaluering af projekterne, og hvilke medarbejdere der er udførende i indsatsen. Således er der primært etableret en opdeling af opgaver i forhold til, hvilke medarbejdere der udfører tværgående boligsociale projekter, og hvilke medarbejdere der udfører områdespecifikke boligsociale projekter. I forlængelse heraf finder medarbejdere i områdesekretariatet det da også uklart, hvad der adskiller tværgående projekter fra projekter i de enkelte boligområder.

## DET GENERELLE SAMARBEJDE MELLEM BOLIGORGANISATIONER OG KOMMUNER

Implementeringen af de boligsociale helhedsplaner foregår i et samspil mellem aktører med forskellig organisatorisk forankring, faglighed og interesser. Tidligere studier af implementeringen af både boligsociale indsatser specifikt og tværfaglige og tværsektorielle indsatser mere generelt, peger på, at en stærk implementering forudsætter, at de involverede parter kender målsætningerne for indsatsen og deres indbyrdes roller og ansvar i forhold til at realisere de fælles mål. I dette kapitel fokuserer vi på det generelle samarbejde mellem boligorganisationer og kommuner, fordi dette samarbejde er særligt vigtigt for at kunne løfte et udsat boligområde med komplekse problemstillinger.

Med arbejdsdelingen mellem boligorganisationer og kommuner opstår der forskellige grænseflader, som påvirker samarbejdet om og koordinering af de boligsociale indsatser. Man kan sondre mellem tre typer af grænseflader: funktionelle grænseflader, som sætter fokus på aktørernes holdninger og praksis i forhold til delingen af opgaver, faglige grænseflader og økonomiske grænseflader (Reisæter, 2008).

I store indsatser som de boligsociale helhedsplaner vil der ofte være forskellige faglige, funktionelle og økonomiske grænseflader, hvor rolle og ansvar på tværs af niveauer og aktører har en mindre entydig afgrænsning i form af gråzoner eller egentlige interessekonflikter. Mødet mellem grænseflader kan være reguleret på forskellige måder – de kan

enten være reguleret af formelle eller uformelle regler eller være præget af mere spontan kontakt. Vilkårene for samarbejde og koordinering vil derfor være forskellige, afhængig af hvorvidt og hvordan grænsefladerne er reguleret (Reisæter, 2008).

I det følgende ser vi på rolle- og ansvarsfordelingen i samarbejdet – ikke alene i implementeringen af indsatsen, men også i forbindelse med planlægning og udvikling af helhedsplanens indhold og strategi. Denne proces kan have betydning for, hvorvidt parterne får en fælles forståelse af mål og succeskriterier og efterfølgende bruger deres indflydelse og påtager sig ansvar i forbindelse med realiseringen af helhedsplanen.

## **SAMARBEJDE OM RAMMESÆTNINGEN AF DE BOLIGSOCIALE INDSATSER**

Samarbejdet mellem boligorganisation og kommune om at sætte en ramme for det boligsociale arbejde tager sit afsæt i arbejdet med udarbejdelse af den boligsociale helhedsplan. Det er boligorganisationen, der har ansvaret for udformningen af helhedsplanen. I henhold til regulativet om støtte til boligsociale indsatser (§ 6) skal helhedsplanen udarbejdes i samarbejde med beliggenhedskommunen under iagttagelse af reglerne for beboerdemokratiet, ligesom andre relevante lokale organisationer skal involveres.

I mange tilfælde vil der være etableret et samarbejde mellem de to hovedaktører om det boligsociale arbejde, der går forud for udarbejdelsen af helhedsplanen. Alligevel kan fasen omkring udviklingen af helhedsplanen betragtes som et vigtigt fundament for samarbejdet om implementeringen. Det er således i denne indledende fase, at kommune og boligorganisation har muligheden for at definere fælles mål og retning for helhedsplanen og skabe grundlaget for en fælles tilgang til opgaven. I denne fase kan der også ses fremtidige perspektiver i, hvordan områdesekretariatet kan understøtte et bredere samarbejde og tættere koordinering mellem kommune og boligorganisationer i forhold til at fastsætte fælles mål for den bydækkende, boligsociale indsats og dermed et øget blik for, hvordan kommune og boligorganisationer mere generelt kan samarbejde om den sociale indsats i de udsatte boligområder.

Kommunernes rolle i forbindelse med udarbejdelse af de boligsociale helhedsplaner spænder vidt. I det ene yderpunkt findes områder, hvor kommunen tager et hovedansvar for udviklingen af helhedsplanen, og i den anden ende findes caseområder, hvor boligorganisationerne har taget ansvaret, og hvor kommunen blot har ”fyldt rammerne ud”. Herimellem findes eksempler på caseområder, hvor samarbejdet har været mere eller mindre udviklet, men hvor det overordnet set opleves, at ansvaret er blevet løftet i fællesskab. Et tæt samarbejde i udformningen af den boligsociale helhedsplan skaber et godt afsæt for at sikre fælles mål og en fælles tilgang til den boligsociale indsats og dermed også for en tidlig afklaring af funktionel og økonomisk ansvarsdeling i forhold til den efterfølgende udmøntning af helhedsplanerne.

I sådanne caseområder har man allerede i samarbejdsaftalerne nøje beskrevet den funktionelle og økonomiske ansvarsfordeling, hvor kommunens forpligtelser på det strategiske niveau bliver omsat i konkrete medarbejderressourcer i forhold til at udføre projekter og aktiviteter – og dermed klargør, hvordan kommunen konkret understøtter realiseringen af målsætningerne. Dertil kommer, at relevante kommunale ledere for medarbejdere, som skal allokere ressourcer til helhedsplanen, er blevet involveret aktivt i deres andel i arbejdet forinden samarbejdsaftalens udarbejdelse. Gennem disse tiltag bliver samarbejdsaftalen ikke alene en formel regulering af grænsefladen mellem boligorganisationer og kommune, men også en reel regulering.

Andre steder er der ikke etableret en klar funktionel og økonomisk ansvarsfordeling mellem kommune og boligorganisation i forbindelse med udarbejdelsen af den boligsociale helhedsplan, og det er her oplevelsen blandt nøgleaktører er, at dette efterfølgende giver anledning til løbende forhandling af grænsefladerne, når helhedsplanerne skal udmøntes – både på strategisk, taktisk og udførende niveau. I enkelte tilfælde oplever nøgleaktører, at der foregår en vedvarende ’kamp’ mellem kommune og boligorganisation i forhold til gråzoner i rollefordelingen, og at der inddrages mere principielle drøftelser af boligorganisationernes sociale ansvar.

Der er endnu ikke eksempler på, at områdesekretariatet med sit bydækkende fokus er gået ind i dialogen mellem boligorganisationer og kommune i forhold til at understøtte fælles mål og indbyrdes ansvars- og rollefordeling. Her ses dog indikationer i den retning i de områdesekretariater, hvor samarbejdet har været mere modnet fra starten. Her er der i

højere grad åbenhed over for at lade områdesekretariatet fungere som dialogforum på strategisk niveau – det vil sige på tværs af kommune og boligorganisationer i forhold til at opstille fælles målsætninger og finde løsninger på mere principielle problemstillinger. Omvendt er der en risiko for, at områdesekretariatets involvering blot yderligere vil forstærke interessekonflikten, hvis der er tale om områdesekretariater, der primært fungerer som boligorganisationernes organ.

Der er også eksempler på, at man i udarbejdelsen af helhedsplanen har haft fokus på at skabe en vertikal sammenhæng mellem strategisk og udførende niveau ved at involvere nogle af de medarbejdere, der skal stå for implementeringen af helhedsplanens aktiviteter og projekter. Dermed har man skabt et godt grundlag for at sikre ejerskab i forbindelse med medarbejdernes udmøntning af initiativerne i helhedsplanen.

## **SAMARBEJDE OM UDMØNTNINGEN AF DE BOLIGSOCIALE INDSATSER**

Samarbejdet om udmøntningen af helhedsplanen består i at koordinere indsatsområder og aktiviteter og om den konkrete gennemførelse af de projekter og aktiviteter, der skal understøtte realiseringen af målsætningerne i helhedsplanen. Dette samarbejde foregår inden for rammerne af de formelle strukturer i projektorganiseringen og af de aftaler om ressourcer og ansvarsfordeling, der ligger i samarbejdsaftalerne.

### **ANSVAR- OG OPGAVEFORDELING**

Nøgleaktører i boligorganisationer og kommuner vurderer, at der er en grundlæggende forståelse af, hvem der har ansvaret for hvilke opgaver, men de vurderer, at der ofte er et fortolkningsrum for, hvilke opgaver parterne kan løse, og at det altid vil være svært at ”trække en grænse” mellem kommunernes og boligorganisationernes arbejde. Der er dog også i flere caseområder blandt nøgleaktører en oplevelse af, at kommunen ikke involverer sig i tilstrækkelig grad på indsatsniveauet, og de efterspørger et større kommunalt engagement og en større forebyggende indsats i boligområderne.

Det synes her klart, at der er nogle funktionelle og økonomiske grænseflader mellem boligorganisationerne og kommunen, der ikke er klart definerede – hverken lovgivningsmæssigt eller i samarbejdsaftalerne.

Den uklare grænsedragning kommer til udtryk i tre forskellige perspektiver på opgavedelingen:

- *De lokale initiativer som supplement til den kommunale indsats*, hvor der er en positiv udlægning af grænsfeltet mellem indsatserne, og hvor det blandt nogle nøgleaktører er oplevelsen, at indsatserne under helhedsplanerne udfylder nogle af de ”huller”, som kommunen ikke er forpligtet til i henhold til lovgivningen, og dermed kan nå nogle af de målgrupper, som man ikke når med den kommunale indsats. Dette gælder ikke mindst i forhold til forebyggende indsatser over for børn og unge, hvor der kan være en ’mellemgruppe’, der ikke er udsatte nok til at modtage en kommunal indsats.
- *De lokale initiativer som konkurrent til kommunale tilbud*, hvor der blandt de kommunale aktører er en oplevelse af, at de lokale ver ’konkurrerer’ med kommunale tilbud – fx klubber for unge. Det generelle billede er dog, at nøgleaktører oplever det positivt, at der i boligområderne er tid til mere dialog og et større kendskab til beboerne, end det er muligt at have i kommunen. Det kan dog ud fra et ressourcemæssigt perspektiv være uhensigts-mæssigt at anvende ressourcerne på at udvikle tilbud, som modsvarer allerede eksisterende tilbud, hvorfor der her må være perspektiver i en sammentænkning af indsatsen – eller en afklaring af, om indsatserne kan begrundes i, at de tilgodeser forskellige målgrupper.
- *De lokale initiativer som erstatning for kommunale tilbud (opgaveglidning)*, hvor nogle nøgleaktører oplever, at der sker en opgaveglidning fra kommunen til boligorganisationerne som følge af kommunale besparelser.

Det interessante er, hvordan parterne håndterer sådanne gråzoner i dagligdagen. Her synes det generelle samarbejdsklima mellem boligorganisation og kommune at spille ind. I de tilfælde, hvor man generelt oplever at have haft et – ofte mangeårigt – velfungerende samarbejde, håndteres sådanne gråzoner pragmatisk – dvs. at man ofte vælger en vis grad af fleksibilitet i fortolkningen af, hvem der kan løse en given opgave. Vi vil i næste fase af evalueringen belyse, hvilken betydning denne pragmatiske håndtering af gråzonerne har for implementeringen af de boligsociale indsatser.

#### PROJEKT- OG BEBOERRELATERET SAMARBEJDE

I implementeringen af indsatsen kan der sondres mellem samarbejdet om det projektrelaterede arbejde og samarbejdet om det beboerrelaterede arbejde.

#### PROJEKTRELATERET SAMARBEJDE

Samarbejdet med kommunale aktører om den boligsociale indsats er af særlig betydning, idet nogle opgaver og aktiviteter under helhedsplanen indebærer en koordinering mellem boligsociale medarbejdere og kommunale medarbejdere. Der ses her forskellige rammer for samarbejdet afhængigt af, hvad der er kommunens rolle i projektet.

I nogle områder er der afsat midler til, at kommunale medarbejdere driver nogle udvalgte projekter, som fx at en sundhedsplejerske driver en sundhedscafe, eller at en kommunal ungdomsskoleleder driver et fritidstilbud for udsatte børn og unge i området.

I andre områder foregår samarbejdet primært gennem et samarbejdsprojekt, hvor kommunale medarbejdere og boligsociale medarbejdere sammen driver et projekt. Det kan fx være som del af beskæftigelsesindsatsen, hvor kommunale jobkonsulenter er knyttet til områdesekretariatet og varetager forskellige opgaver i forhold til at hjælpe beboerne ind på arbejdsmarkedet.

I andre områder foregår samarbejdet primært ved, at de kommunale medarbejdere er involveret som ressourcer i projekter, som drives af boligsociale medarbejdere. Det kan fx være, at boligsociale medarbejdere er ansvarlige for et projekt rettet mod unge mødre, hvor en kommunal sundhedsplejerske holder oplæg om temaer som fx sundhed og ernæring.

Det er kendetegnende for det boligsociale område, at det netop er personlige relationer, netværk og kendskab til andre medarbejdere eller øvrige ressourcepersoner, der bærer samarbejdet. Det vil sige, at de faglige og funktionelle grænseflader i lille udstrækning er reguleret, men derimod er præget af spontan kontakt. I den næste fase af procesevalueringen vil der være fokus på at undersøge styrkerne og svaghederne ved forskellige organiseringer set i forhold til det projektrelaterede samarbejde.

#### BEBOERRELATERET SAMARBEJDE

Et fællestræk for de boligsociale projekter er, at medarbejderne ofte er kontakttled til borgerne. I det lokale boligområde er medarbejderne i pro-

jekterne tæt på borgeren (både fysisk og relationsmæssigt), samtidig med at medarbejderne har en indgang til det kommunale system, hvilket skaber et naturligt grundlag for brobygning. Der er derfor også et udtalt samarbejde på enkeltsagsniveau, som ofte ikke er tænkt ind i de boligsociale helhedsplaner, men er afledt af de boligsociale indsatser. Denne form for samarbejde vedrører typisk en konkret borger, der eksempelvis er i tvivl om, hvorvidt hun eller han er berettiget til boligtilskud. Eller det kan være tilfælde, hvor kommunen har brug for at komme i kontakt med en borger, der ikke er dukket op til møde.

Det er kendetegnende for interviewene med både kommuner og boligsociale medarbejdere, at dette samarbejde ofte er meget personbåret. Dette betyder i praksis, at samarbejdet er bundet op på enkeltpersoners kendskab til hinanden. Eksempelvis vil en boligsocial medarbejder, der tidligere har været ansat i en kommunal forvaltning, bruge sine kontakter til bestemte medarbejdere i kommunen, når der skal skabes kontakt mellem borger og kommune:

Når vi oplever bekymring med en familie, hjælper vi videre – et barn der eksempelvis ikke kommer i skole. Det vil være ungemedarbejderen der opdager det først. Vi tager fat i den pågældende unge, og hører hvad der sker. Herefter kan han fx gå til UU-vejlederen på skolen. Den boligsociale medarbejder fungerer altså her som brobygger, og sørger for at den unge bliver hjulpet videre (boligsocial medarbejder).

Ad hoc-samarbejde har den force, at det er fleksibelt, og at det tager udgangspunkt i konkrete sager. Som det ses i eksemplerne fra casematerialet, vil samarbejde på borgerniveau kun inddrage de parter, som skønnes relevante i den givne situation. Dog kan der i ad hoc-samarbejde være den udfordring, at procedurer for samarbejde typisk ikke er indarbejdet i organisationerne, og at der aldrig bliver samlet op på – og derved skabt rammer for – et godt samarbejde.

Der er dog også eksempler på, at samarbejdet er formaliseret, og at der som led i helhedsplanen er etableret forsøg med gadeplansmedarbejdere, eller at der er formelle rammer om samarbejdet, hvor de boligsociale medarbejdere får en funktion som bisiddere eller lignende. I områder, hvor den kommunale sagsbehandling er lokalt forankret, er der et stærkere indbyrdes kendskab og dermed et bedre afsæt for det personbårne samarbejde i relation til beboerne.

## KOORDINERING AF HELHEDSPLANEN MED EKSISTERENDE KOMMUNALE INDSATSER I LOKALOMRÅDET

Landsbyggefonden stiller krav om, at helhedsplanen koordineres med eksisterende indsatser i boligområder.

Casestudiet viser, at boligsociale medarbejdere og kommunale samarbejdspartnere praktiserer forskellige former for koordinering af indsatserne i praksis.

Nøgleaktører i helhedsplanerne giver udtryk for, at koordineringen af de boligsociale indsatser med eksisterende kommunale indsatser sker ved, at boligsociale medarbejdere og kommunale medarbejdere orienterer hinanden om, hvad der er i gang. Det er ikke nødvendigvis en systematisk orientering, men det kan der være tale om i de caseområder, hvor kommunale frontmedarbejdere eller lokale ledere indgår i temagrupper eller andre formaliserede samarbejdsfora i projektorganiseringen.

Med den gensidige orientering sikres det først og fremmest, at man ikke 'går hinanden i bedene'. Sigtet med denne form for koordinering er derfor mere at undgå overlap mellem indsatserne end at skabe samspil og synergi mellem indsatserne med udgangspunkt i nogle fælles mål for arbejdet. Nogle projektledere forklarer, at koordineringen ikke er blevet udviklet i så høj grad, fordi de har haft vanskeligt ved at finde interesse for et tættere samarbejde med kommunale aktører i området. Den manglende interesse forklarer nogle nøgleaktører med, at der har været kommunale nedskæringer, og at der derfor ikke er ressourcer til, at de kommunale aktører engagerer sig i lokalområdet. Andre projektledere og også kommunale aktører i lokalområdet giver udtryk for, at det har været svært for de kommunale institutioner at se sig selv i helhedsplanen og få et klart billede af, hvordan indsatserne helt konkret kan koordineres, så de bliver sammenhængende. Dette kommer fx til udtryk på den måde, der forklares her:

Jeg tror institutionerne havde svært ved at se, hvad det var, helhedsplanen skulle. Det var ikke, fordi de følte sig truede af konkurrence, men mere at man ikke kunne forstå, hvad det handlede om (projektleder).

Der er også caseområder, hvor koordineringen ikke alene er orienterende, men hvor den etableres ad hoc, når mulighederne opstår i forhold til en konkret aktivitet i helhedsplanen. Dette sker typisk på baggrund af de uformelle netværk i lokalområdet.

Projektledere og medarbejdere i flere caseområder oplever, at der er brug for en mere formel koordinering af indsatserne. I forlængelse heraf har nogle projektledere samtidig et ønske om at blive bedre til at sikre, at indsatserne supplerer hinanden og dermed understøtter fælles mål. De peger på, at dette kræver, at man sætter større fokus på at lokale kommunale institutioner og projektsekretariatet skal diskutere, hvad de fælles langsigtede mål er med indsatsen i boligområdet:

En overordnet strategi med koordinering er at arbejde mod de samme mål i lokalområdet – det mangler vi (projektmedarbejdere).

De steder, hvor koordineringen medvirker til at skabe sammenhæng mellem helhedsplanen og de eksisterende kommunale indsatser i lokalområdet, har der i forvejen været et mangeårigt aktivt engagement i lokalmiljøet. Institutionerne ser med andre ord sig selv som en vigtig part i de problemstillinger, som skal løses i nærmiljøet.

Blandt områder med områdesekretariat er der eksempler på, at områdesekretariatet kan spille en rolle i forhold til at koordinere det projektrelaterede arbejde. I nogle områder koordinerer områdesekretariatet metodeudviklingsprojekter på tværs af boligområderne og etablerer rammer for tematisk erfaringsudveksling. Her kan områdesekretariatet hjælpe med at identificere god praksis, som andre kan lære af. Tilsvarende kan områdesekretariatet have en funktion i forhold til at skabe rammer for en mere styringsorienteret erfaringsudveksling. Her kan ledere og medarbejdere fra projektsekretariater udveksle erfaringer om, hvordan de mest hensigtsmæssigt sikrer koordineringen mellem det strategiske og det udførende arbejde samt mellem forskellige aktørgrupper i lokalområdet.

## **MÅL- OG RESULTATSTYRING AF DE BOLIGSOCIALE INDSATSER**

Samarbejdet om at nå målsætningerne med helhedsplanen er tæt knyttet til styringen af helhedsplanens udmøntning. Styringen skal netop være med til at sikre retning i samarbejdet om indsatserne.

Der foregår en mål- og resultatstyring af 2006-2010-puljen på to niveauer. Landsbyggefonden sikrer, at bevillinger anvendes på de præ-

misser, der er givet. Boligområderne sikrer, at de projekter og aktiviteter, de igangsætter, når de resultater, der var hensigten. Der stilles således fra Landsbyggefondens side krav om en langsigtet planlægning og tæt målstyring af de boligsociale indsatser. Helhedsplanen skal kunne fungere som et styringsværktøj i det boligsociale arbejde. Landsbyggefondens konkrete krav til evaluering omfatter deltagelse i evalueringsaktiviteter, som er i iværksat af Center for Boligsocial Udvikling (CFBU), deltagelse i den tværgående evaluering, som varetages af SFI og Rambøll, samt årlig indsendelse af reguleringskontoopgørelse. CFBU rådgiver bl.a. boligområderne i at udfylde selvevalueringer og målopfyldelseskemaer, som boligområderne har pligt til at udfylde én gang årligt. Derudover pågår der i CFBU et arbejde med at udvikle indikatorer til brug for mål- og resultatstyringen, ligesom Landsbyggefonden har udviklet et dokumentationsværktøj, som alle boligområder med en helhedsplan skal anvende med henblik på at følge op på indsatsen. Sidstnævnte aktiviteter er dog først iværksat efter gennemførelsen af de casestudier, som kortlægningen er baseret på.

I det følgende kortlægger vi:

- Hvordan helhedsplanerne fungerer som styringsredskab – dvs. i hvilken udstrækning de opstillede mål reelt fungerer som rettesnor for implementeringen af indsatsen.
- Hvilke tilgange der anvendes til dokumentation og evaluering af indsatserne.

#### HELHEDSPLANEN SOM STYRINGSREDSKAB

Som nævnt tidligere er det et grundlæggende kendetegn for projektorganiseringen af helhedsplanerne i caseområderne, at der er delegeret udstrakt kompetence og ansvar til projektlederen og til de udførende projektmedarbejdere i det hele taget. Det er som udgangspunkt projektlederen og eventuelle projektmedarbejdere, som har ansvaret for at sikre helhedsperspektivet på helhedsplanen og sikre, at projekterne og aktiviteterne samlet set understøtter de mål, der opstilles.

Tidligere erfaringer viser, at udarbejdede projektplaner ikke er blevet oplevet som operationelle i det daglige arbejde og derfor i vid udstrækning har fungeret som huskelister frem for som styringsredskaber (Uggerhøj, 1996). Med udmøntningen af de boligsociale helhedsplaner stilles der i modsætning til i tidligere boligsociale indsatser krav om op-

stilling af mål for aktiviteter og indsatsområder samt formulering af målbare indikatorer og succeskriterier. Dette giver et andet udgangspunkt for styringen.

En aktiv brug af helhedsplanen som styringsredskab indebærer ikke en forventning om, at der skal ske en præcis realisering af de beskrevne aktiviteter i helhedsplanen, men snarere at de beskrevne metoder bliver afprøvet, og at blikket holdes for, hvilken overordnet forandring der tilsigtes i boligområdet i forbindelse med en eventuel udvikling af nye initiativer. Det generelle billede fra det gennemførte casestudie er, at det er vanskeligt for projektledere og medarbejdere direkte at bruge helhedsplanen som et godt styringsredskab.

Der tegner sig et billede af, at boligområderne generelt er udfordret af, at der blandt projektmedarbejdere og samarbejdspartnere nok er klarhed over de overordnede målsætninger med den boligsociale helhedsplan, men at nogle har vanskeligt ved at se koblingen mellem de overordnede målsætninger og de projekter og aktiviteter, der iværksættes under de fem indsatsområder. Der mangler således et fælles billede af, hvordan de enkelte projekter og aktiviteter bidrager til at understøtte målsætningerne, og der sker derfor i praksis en dekobling mellem aktiviteter og mål, hvor projektlederen primært forholder sig til kortsigtede resultater (som fx beboernes deltagelse og tilfredshed med aktiviteter). Konsekvensen er derfor, at helhedsplanerne tjener som en rettesnor i forhold til at gennemføre aktiviteter, men ikke direkte som et konkret målstyringsværktøj for det boligsociale arbejde – og altså for om der sker en forandring for målgruppen. Nøgleaktører beskriver bl.a. udfordringerne på følgende måde:

Mit indtryk er, at helhedsplanen er et kludetæppe af ideer, hvor der har været forskellige aktører inde over. Herefter strikker vi det sammen til det konkrete arbejde, alt efter behov og målgruppen. Det er mere de overordnede ting, vi kan bruge helhedsplanen til, såsom hvordan vi skal forholde os til de overordnede målsætninger (repræsentant for projektledelse).

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

Nogle nøgleaktører oplever desuden, at de opstillede mål er svære at bruge som rettesnor, fordi de virker urealistiske eller ikke længere afspejler den konkrete situation i boligområdet. Målene er på trods af dette ikke blevet justeret, så de kan bruges til at styre efter. I forlængelse heraf giver nogle nøgleaktører udtryk for, at de finder det vanskeligt at forstå, hvilke konkrete resultater og mål man gerne vil opnå med helhedsplanen, men at det forsat er en vigtig øvelse, også i forbindelse med i højere grad at kunne dokumentere og synliggøre gevinsterne af arbejdet. En kommunal ledelsesrepræsentant udtrykker det på følgende måde:

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

I flere af caseområderne har man haft eksterne konsulenter eller andre personer udefra til at være penneførere for udarbejdelsen af helhedsplanen. I andre tilfælde er helhedsplanerne skrevet af andre end de personer, der skal implementere dem efterfølgende. I de gennemførte interviews bliver dette fremhævet som en udfordring i forhold til at få sikret et ejerskab til de mål, der er stillet op. Interviewene indikerer, at det er mere vanskeligt at skabe ejerskab til de helhedsplaner, hvor de aktører, der er involveret i helhedsplanen, ikke har haft en direkte indflydelse på målformuleringen.

Manglende målstyring i udmøntningen af indsatsen i de boligsociale helhedsplaner kan betyde, at de boligsociale indsatser bevæger sig væk fra deres oprindelige formål. Konsekvensen kan være, at man som projektleder mister blikket for, hvilken forandring man oprindeligt sigtede mod med de aktiviteter, der blev skitseret i helhedsplanen. Aktiviteterne kan derved miste deres relevans i forhold til de problemstillinger, der gør sig gældende i boligområdet.

Det vil kunne styrke udmøntningen, hvis projektsekretariatet i højere grad havde fokus på at omsætte de overordnede mål til delmål og projekter for hvert indsatsområde, fx i form af tematiske handleplaner. Disse handleplaner ville kunne tydeliggøre koblingen mellem det strategiske niveau og det operative niveau, og dermed også være et afsæt for en styrkelse af koordineringen af samarbejdet, fordi det vil blive tydeligt for den enkelte medarbejder, hvordan dennes rolle og funktion understøtter

den samlede strategi. Det kan også være en fremtidig opgave for områdesekretariatene at understøtte denne målstyring i udmøntningen af helhedsplanen, fx gennem processtøtte til at udarbejde tematiske handleplaner og i forhold til at opstille indikatorer, der kan anvendes til at følge op på indsatsernes implementering.

#### TILGANGE TIL DOKUMENTATION OG OPFØLGNING

Et forhold, som har betydning for kvaliteten af mål- og resultatstyringen, er, hvordan dokumentationen og opfølgningen gribes an, og hvilke prioriteringer der foretages. Er der primært tale om en uformaliseret evalueringstilgang, hvor man ”har fingeren på pulsen” og justerer på aktiviteter på baggrund af ustrukturerede tilbagemeldinger fra medarbejdere og deltagere? Eller er der tale om en mere formaliseret tilgang kendetegnet ved, at man gennemfører systematisk vidensindsamling med bestemte tidsintervaller? Og hvad er afgørende for, hvor man placerer sig i forhold til sådanne yderpunkter? Handler det om evalueringskompetencer, tid og lignende?

En systematisk og løbende opfølgning på indsatsen, hvor der sættes fokus på sammenhængen mellem de opstillede målsætninger i helhedsplanen og den gennemførte indsats er også vigtig i et fremadrettet perspektiv. Dette er vigtigt, fordi det er nødvendigt med viden om, hvilke mekanismer der har skabt resultaterne i helhedsplanerne, for at fremtidige indsatser i det enkelte boligområde kan bygge videre på de gode og mindre gode erfaringer i projekterne.

Der tegner sig et billede af, at ledere og medarbejdere i projektsekretariatene i de deltagende caseområder oplever, at de har vanskeligt ved at arbejde med dokumentation og evaluering af effekterne af indsatserne. Dette skyldes for det første, at der – som tidligere nævnt – er vanskeligheder med at omsætte de overordnede mål for helhedsplanen til mere operationelle målepunkter for de enkelte indsatser. For det andet skyldes det, at det opleves som vanskeligt at afgrænse effekten af de enkelte indsatser. Det fører til, at en systematisk opfølgning på resultaterne ikke opleves som værende relevant for arbejdet, og at succeskriterierne fra helhedsplanen ikke opleves som direkte anvendelige i forhold til udviklingen af arbejdet. Derfor har projektlederne ofte i højere grad fokus på at følge op på, hvordan aktiviteter og processer er forløbet.

Samtidig giver ledere og medarbejdere udtryk for, at de oplever, at de ikke har de rette forudsætninger – i form af kompetencer og red-

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

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

Casestudiet viser på den baggrund, at der i caseområderne kun i begrænset omfang eller slet ikke er en systematisk og sammenhængende tilgang til dokumentation og evaluering af den samlede mængde af aktiviteter. Nøgleaktører, særligt repræsentanter for de deltagende kommuner i casestudiet, giver derfor udtryk for behovet for øget opfølgning på målene og for en erkendelse af behovet for en løbende opbygning af kompetencer til at kunne varetage resultatstyringen..

Der er flere projektmedarbejdere, der finder det vigtigt at foretage evalueringer af indsatserne, men de oplever det også som meget vanskeligt at finde gode dokumentations- og evalueringsmodeller, der kan beskrive effekten af indsatserne. Oftest kommer evalueringsaktiviteterne i højere grad til at fokusere på deltagerantal og umiddelbar tilfredshed med aktiviteterne end på de forandringer, der skal skabes hos målgruppen. I forlængelse heraf peger casestudiet på, at caseområderne i vid udstrækning vælger uformelle mundtlige evalueringer af initiativer og skriftlige selvevalueringer, der beskriver udviklingen i indsatsen i generelle termer.

De evalueringsaktiviteter, som fylder mest, er:

- Tællinger af deltagere på aktiviteter
- Selvevalueringsskemaer for udvalgte aktiviteter/projekter
- Slutrapporter over afsluttede aktiviteter
- Årsrapporter over den samlede udvikling i området baseret på kommuneårstal

- Beboerundersøgelser
- Tilfredshedsmålinger på aktiviteter
- Kvartalsrapporter, som indeholder en ikke-dokumenteret kvalitativ vurdering af fremdriften i helhedsplanen (bl.a. set i forhold til opstillede milepæle)
- Eksterne ad hoc-evalueringer og -analyser af udvalgte indsatser
- Løbende erfaringsopsamling i logbøger
- Løbende uformelle mundtlige evalueringer, ofte med fokus på processen

Ser vi på områdesekretariaterne i casestudiet, spiller de foreløbigt en begrænset rolle i forhold til at sikre en løbende systematisk opfølgning og evaluering af projekterne. Men casestudiet viser, at der i områdesekretariaterne er et væsentligt potentiale i forhold til at understøtte projektsekretariaterne i arbejdet med løbende dokumentation og monitorering af resultater og effekter, fordi der her kan ansættes medarbejdere med særlig ekspertise, som kan gå på tværs af projektsekretariaterne.



# BILAG

## BILAG 1 GENSTANDSFELTET FOR ORGANISERINGEN OG SAMARBEJDET

De problemstillinger, som præger boligområderne, og som er årsagen til Landsbyggefondens tilsagn om støtte er udførligt beskrevet i evalueringens første delrapport (Christensen m.fl., 2010) og vil derfor ikke blive udfoldet her. Blot vil vi ridse op, at der, som beskrevet i den første delrapport, er tale om problemstillinger af en kompleks karakter, fordi de er forårsaget af samspillet mellem strukturelle, institutionelle og individuelle forhold.

På *strukturelt niveau* relaterer problemstillingerne sig til en ensidig beboersammensætning med høj koncentration af økonomisk og socialt ressourcetsvage grupper, som står uden for arbejdsmarkedet, kombineret med en koncentration af etniske minoriteter. Dertil kommer en manglende konkurrenceevne og dårligt omdømme for boligområderne, hvilket udmønter sig i ledige boliger og høj fraflytningsprocent.

På *institutionelt niveau* kan problemerne komme til udtryk ved manglende støtte og utilstrækkelige ydelser til udsatte beboere og få frivillige tilbud om aktiviteter i boligområdet, ligesom problemerne også

kan bestå i utilstrækkelig koordinering mellem velfærdsydelser, boligsociale indsatser og private ydelser.

Endelig kommer problemstillinger på *individuel niveau* til udtryk som ensomhed og isolation blandt beboere, misbrugsproblemer og psykisk sygdom. Derudover kan der i de udsatte boligområder være en koncentration af beboere uden uddannelse og beboere, som har begået kriminalitet. Endelig kan der være tale om et underskud af social kapital og udvikling af normer og værdier, som er i konflikt med det omgivende samfund.

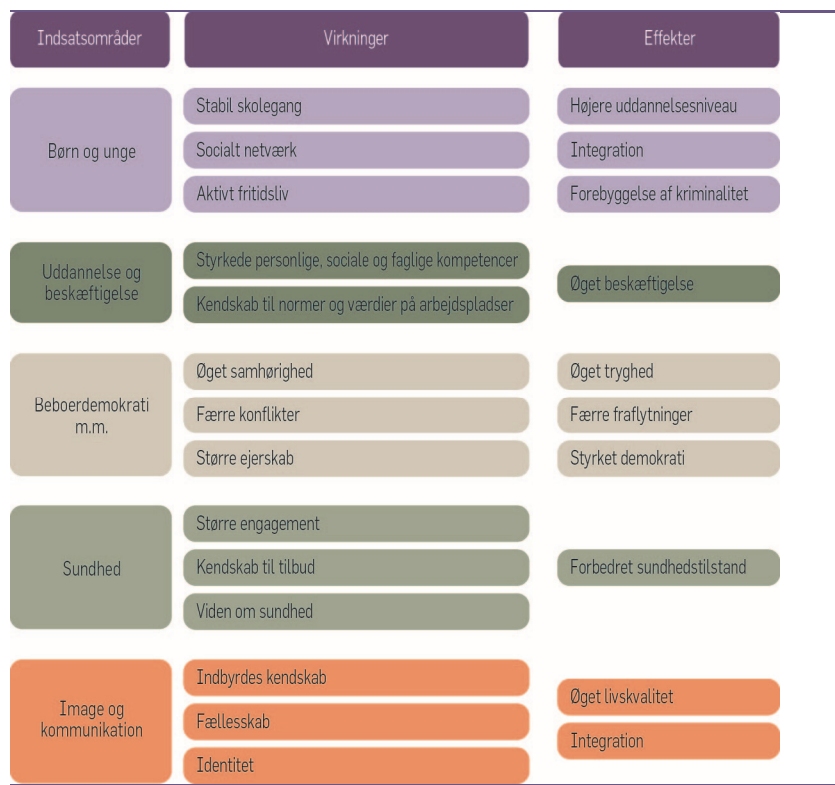
Ser man dernæst på helhedsplanerne, er der fra Landsbyggefonden fremhævet fem indsatsområder, som har dannet rammen for ansøgningerne og dermed rammesætter helhedsplanerne. De fem indsatsområder er:

1. Børn og unge
2. Uddannelse og beskæftigelse
3. Beboernetværk, beboerdemokrati, borgerinddragelse
4. Sundhed
5. Image og kommunikation.

I evalueringens opstart er der gennemført workshops i caseområderne, hvor der har været fokus på at tydeliggøre sammenhænge mellem de overordnede mål for indsatsområderne og de konkrete aktiviteter. På baggrund af afholdte evalueringsworkshops har vi ekspliciteret, hvad det er for mekanismer og effekter, der på tværs af boligområderne arbejdes med i forhold til at adressere problemstillingerne i boligområderne. I figuren nedenfor er disse sammenhænge illustreret i en metaforandringsteori for helhedsplanerne. Indsatserne i forandringsteorien er opdelt i fem indsatsområder opstillet af Landsbyggefonden i ansøgningsfasen.

## BILAGSFIGUR B1.1

Overordnet forandringsteori for de udvalgte boligsociale helhedsplaner i casestudiet.



I boligområderne igangsættes forskellige projekter og aktiviteter inden for hvert af de fem indsatsområde, som formodes at bidrage til at skabe de ønskede effekter. I næste fase af procesevalueringen zoomes som nævnt ind på samarbejdet om disse projekter.



## LITTERATUR

- Aner, L.G., S. Bisgaard & M.F. Madsen (2011): *Beskæftigelse på hjemmebane – Effektmåling af kommunal fremskudte beskæftigelsesindsatser i udsatte boligområder*. Hvidovre: Center for Boligsocial Udvikling.
- Andersen, H.S. (1999): *Byudvalgets indsats 1993-98. Sammenfattende evaluering*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Andersen, H.S. (2009): *Evaluering af indsatsen i fem kvarterløftområder 2000-2008*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Agger, A. & B. Hoffmann (2008): *Borgerne på banen*. København: Velfærdsministeriet.
- BL og KL (2009): *Styringsreformen. Det fremtidige samarbejde mellem kommuner og boligorganisationer*. København: KL og Boligselskabernes Landsforening.
- Bogason, P. (2008): *Organisering af boligsocial indsats i udsatte boligområder*. København: Bogason Consulting.
- Christensen, G., M.F. Mikkelsen, K.B. Pedersen & A. Amilon (2010): *Evaluering af boligsociale indsatser og buslejestøtte – kortlægning og programevaluering af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 10:15.
- COWI (2007): *Byer for alle*. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

- Engberg, L.A. (2008): *Den horisontale søjle – Et strategisk udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i København Kommune*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Fixsen, D., S.F. Naoom, D.A. Blase., R.M. Friedman & F. Wallace (2005) *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. University of South Florida, Louis de la Parte Florida Mental Health Institute, The National Implementation Research Network (FMHI Publication #231).
- Konsulentkompagniet, Formidlingscentret & CASA (2001): *Dilemmaer og muligheder i det boligsociale arbejde*. København: CASA.
- Landsbyggefonden (2007a): *Regulativ om tilskud til social og forebyggende indsats i problemramte afdelinger*. København: Landsbyggefonden.
- Landsbyggefonden (2007b): *Vejledning om udarbejdelse af ansøgning i henhold til lov om almene boliger m.v. § 91a*. København: Landsbyggefonden.
- Landsbyggefonden (2008): *Regulativ om tilskud til social og forebyggende indsats i problemramte afdelinger – 2010-puljen*. København: Landsbyggefonden.
- Landsbyggefonden (2011): *Vejledning om udarbejdelse af ansøgning i henhold til lov om almene boliger § 91a mv. og fondens regulativ tilskud til boligsocial indsats i udsatte almene boligområder*. København: Landsbyggefonden.
- Langsether, Å., T. Hansen & J. Sørvoll (2008): *Fragmentert og koordinert Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. Oslo: NOVA – Norwegian Social Research.
- Marckmann, B. (2010): *Implementeringsforskning om forebyggelse – En baggrundsrapport*. København: Sundhedsstyrelsen.
- Mazanti, B. (2004): *Boligsocialt arbejde – Beboerrådgivning i boligområder*. København: CASA.
- Mazanti, B. (2008): *Resourcetlas for Sundholmsvej kvarteret*. København: Hausenberg.
- NIRAS (2009): *Evalueringsrapport af beboerrådgivningsfunktioner 2004-2008*. Allerød.
- Odgaard Christensen, K., Avlund, N. og Rhod Larsen, M. (2011): *Beredskabet i Gellerup – en effektiv strategi mod kriminalitet i et udsat boligområde*. Hvidovre: Center for Boligsocial Udvikling.
- Reisæter, G.S.D. (2008): *Koordinering – Et grenseflateproblem? ATM – Skriftserie. Nr. 16*. Bergen: Rokkansenteret.
- Rønnov, L. og B. Marckmann (2010): *Implementeringsforskning om forebyggelse – En baggrundsrapport*. København: Sundhedsstyrelsen.

- Uggerhøj, L. (1996): *Lokal organisering af social integration, en undersøgelse af boligsocial indsats*. København: Center for Forskning i Socialt Arbejde.
- Winter, S. (2001): Implementeringsforskningen og dens relation til evaluering. I P. Dahler-Larsen & H. Krogstrup (eds) (200): *Tendenser i Evaluering*. Odense: Syddansk universitetsforlag.



## SFI-RAPPORTER SIDEN 2011

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra [www.sfi.dk](http://www.sfi.dk). Enkelte rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

- 11:01 Liversage, A., V. Jakobsen & I.R. Hansen: *"Det var ikke nemt, men jeg klarede det!" Interviewundersøgelse med etniske minoritetskvinder om uddannelse*. 156 sider. ISBN: 978-87-7119-000-7. Vejledende pris: 150,00 kr.
- 11:02 Filges, T. & H. Holt: *AC-arbejdskraft i den vestlige del af Region Midtjylland. Muligheder og barrierer*. 96 sider. ISBN: 978-87-7119-001-4. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 11:03 Lausten, M., A.-K. Mølholt, H. Hansen, L.H. Schmidt & M. Aaquist: *Forebyggende foranstaltninger 5-9 år. Dialoggruppe – om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 3*. 184 sider. ISBN: 978-87-7119-002-1. Vejledende pris: 180,00 kr.
- 11:04 Jacobsen, J. & M. Lindstrøm: *Lokal integration af førtidspensionister*. 110 sider. ISBN: 978-87-7119-003-8. Vejledende pris: 110 kr.
- 11:05 Deding, M. (red.): *Forskning om tvang i misbrugsbehandling. En kortlægning foretaget af SFI Campbell*. 110 sider. ISBN: 978-87-7119-004-5. Netpublikation.

- 11:06 Oldrup, H., M. Lindstrøm & S. Korzen: *Vold mod førskolebørn. Praksis og barrierer for opsporing og underretning*. 110 sider. ISBN: 978-87-7119-005-2. Netpublikation.
- 11:07 Christensen, E.: *Væk fra Grønland. Udsatte grønlandere, der er flyttet til Danmark med deres børn*. 88 sider. ISBN: 978-87-7119-006-9. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 11:08 Brink Thomsen, L. & J. Høgelund: *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2010*. 140 sider. ISBN: 978-87-7119-007-6. Vejledende pris: 140,00 kr.
- 11:09 Bengtsson, S., H. Hansen & M. Røgeskov: *Børn med en funktionsnedsættelse og deres familier. Den første kortlægning i Norden*. 108 sider. ISBN: 978-87-7119-008-3. Vejledende pris: 110,00 kr.
- 11:10 Vitus, K. & A.A. Kjær: *PSP-samarbejdet. En kortlægning af PSP-Frederiksberg, Odense, Amager og Esbjerg*. 201 sider. ISBN: 978-87-7119-009-0. Netpublikation.
- 11:11 Graversen, B.K.: *Tættere på arbejdsmarkedet? Om effektmåling af beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige*. 78 sider. ISBN: 978-87-7119-010-6. e-ISBN: 978-87-7119-048-9. Vejledende pris: 70,00 kr.
- 11:12 Andersen, D., R. Thomsen, A.P. Langhede, A.A. Nielsen & A.T. Hansen: *Skolernes samarbejde. Kortlægning af skolernes kontakt med kommunale forvaltninger og andre institutioner*. 249 sider. ISBN: 978-87-7119-011-3. Netpublikation.
- 11:13 Larsen, M., H.B. Bach & L.S. Ellerbæk: *55-70-åriges forbliven på arbejdsmarkedet. Adfærd, forventninger, aftaler og kendskab til regler*. 222 sider. ISBN: 978-87-7119-012-0. e-ISBN: 978-87-7119-045-8. Vejledende pris: 220,00 kr.
- 11:14 Christoffersen, M.N. & I. Hammen: *ADHD-indsatser. En forskningsoversigt*. 129 sider. ISBN: 978-87-7119-013-7. Vejledende pris: 130,00 kr.
- 11:15 Oldrup, H., S. Korzen, M. Lindstrøm & M.N. Christoffersen: *Vold mod børn og unge. Hovedrapport*. 95 sider. ISBN: 978-87-7119-014-4. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 11:16 Rostgaard, T., L. Bjerre, K. Sørensen & N. Rasmussen: *Omsorg og etnicitet. Nye veje til rekruttering og kvalitet i ældreplejen*. 207 sider. ISBN: 978-87-7119-015-1. Vejledende pris: 200,00 kr.

- 11:17 Bengtsson, S., W. Alim, H. Holmskov & A. Lund: *Sociale indsatser til mennesker med ADHD. En kortlægning*. 166 sider. ISBN: 978-87-7119-017-5. e-ISBN: 978-87-7119-040-3. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 11:18 T.B. Jakobsen, A.P. Langhede & K. Sørensen: *Lige muligheder – støtte til udsatte børn og unge. Evalueringsrapport 1: Beskrivelse af igangsatte forsøgsprojekter*. 87 sider. ISBN: 978-87-7119-016-8. Netpublikation.
- 11:19 Albæk, K. & L.B. Thomsen: *Er kvindeafgørelse lavtlønsfag? En analyse af sammenhængen mellem løn og andelen af kvinder i enkelte arbejdsfunktioner*. 97 sider. ISBN: 978-87-7119-018-2. Vejledende pris: 97,00 kr.
- 11:20 Knudsen, L. & T. Egelund: *Effekter af slægtspleje. Slægtsanbragte børn og unges udvikling sammenlignet med plejebørn fra traditionelle plejefamilier*. 161 sider. ISBN: 978-87-7119-019-9. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 11:21 Kofod, J., T.F. Dyrvig, K. Markwardt, N. Lagoni, R. Bille, T. Termansen, L. Christiansen, E.J. Toldam & M. Vilshammer: *Prostitution i Danmark*. 395 sider. ISBN: 978-87-7119-020-5. Vejledende pris: 390,00 kr.
- 11:22 L.B. Thomsen & J. Høgelund: *Handicap og beskæftigelse i 2010. Regionale Forskelle*. 68 sider. ISBN: 978-87-7119-021-2. e-ISBN: 978-87-7119-022-9. Vejledende pris: 60,00 kr.
- 11:23 Amilon, A.: *Supplerende arbejdsmarkedspension. Hvorfor vælger eller fravælger førtidspensionister ordningen?* 92 sider. ISBN: 978-87-7119-023-6. e-ISBN: 978-87-7119-024-3. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 11:24 Christensen, E. & H. Hansen: *Den sociale indsats for børn og unge i Grønland. Kortlægning af aktiviteterne 2011*. 44 sider. ISBN: 978-87-7119-025-0. e-ISBN: 978-87-7119-026-7. Vejledende pris: 40,00 kr.
- 11:25 Lyk-Jensen, S.V., C.D. Weatherall, J. Heidemann, M. Damgaard, & A. Glad: *Soldater før og under udsendelse. En kortlægning*. 190 sider. e-ISBN: 978-87-7119-028-1. Netpublikation.
- 11:26 Ottosen, M.H. & S. Stage: *Dom til fælles forældremyndighed. En evaluering af forældreansvarsloven*. 257 sider. ISBN: 978-87-7119-029-8. e-ISBN: 978-87-7119-030-4. Vejledende pris: 250,00 kr.
- 11:27 Liversage, A. & L.L. Knudsen: *Kvinder i byggefag. En interviewundersøgelse*. 131 sider. ISBN: 978-87-7119-031-1. e-ISBN: 978-87-7119-032-8. Vejledende pris: 130,00 kr.
- 11:28 Christensen, E. & H. Hansen: *Kalaallit nunaanni meeqqanut inuusut-tunullu isumaginninnikkut suliniutit*. 46 sider. ISBN: 978-87-7119-033-5. e-ISBN: 978-87-7119-034-2. Vejledende pris: 40,00 kr.

- 11:29 Lausten, M., A.-K. Mølholt, H. Hansen, K.S. Vammen, L.H. Schmidt & A.-C. Legendre: *Forebyggende foranstaltninger 10-13 år. Dialoggruppe – om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 4.* 184 sider. ISBN: 978-87-7119-036-6. e-ISBN: 978-87-7119-037-3. Vejledende pris: 180,00 kr.
- 11:30 Bengtsson, S.: *Danmark venter stadig på sin psykiatireform. Et rids af udviklingen de seneste årtier.* 78 sider. ISBN: 978-87-7119-038-0. e-ISBN: 978-87-7119-039-7. Vejledende pris: 70,00 kr.
- 11:32 Oldrup, H.H. & K. Vitus: *Indsatser over for udsatte 0-3-årige og deres forældre. En systematisk forskningsoversigt.* 213 sider. ISBN: 978-87-7119-041-0. e-ISBN: 978-87-7119-042-7. Vejledende pris: 210,00 kr.
- 11:33 Madsen, M.B., S. Jacobsen & S. Jensen: *Socialt bedrageri. Et litteraturstudie.* 100 sider. e-ISBN: 978-87-7119-044-1. Netpublikation.
- 11:34 Christoffersen, M.N., P.S. Olsen, K.S. Vammen, S.S. Nielsen, M. Lausten & J. Brauner: *Tidlig identifikation af kriminalitetstruede børn og unge. Risiko- og beskyttelsesfaktorer.* 207 sider. ISBN: 978-87-7119-046-5. e-ISBN: 978-87-7119-047-2. Vejledende pris: 200,00 kr.
- 11:35 Olsen, R.F., T. Egelund & M. Lausten: *Tidligere anbragte som unge voksne.* 145 sider. ISBN: 978-87-7119-043-4. e-ISBN: 978-87-7119-051-9. Vejledende pris: 140,00 kr.
- 11:36 Thomsen, L.B. & J. Høgelund: *Køn, Handicap og beskæftigelse i 2010.* 47 sider. e-ISBN: 978-87-7119-053-3. Netpublikation.
- 11:37 Liversage, A. & T.G. Jensen: *Parallelle retsopfattelser i Danmark. Et kvalitativt studie af privatretlige praksisser blandt etniske minoriteter.* 191 sider. ISBN: 978-87-7119-054-0. e-ISBN: 978-87-7119-055-7. Vejledende pris: 190,00 kr.
- 11:38 Ottosen, M.H., S. Stage & H.S. Jensen: *Børn i deleordninger. En kvalitativ undersøgelse.* 209 sider. ISBN: 978-87-7119-056-4. e-ISBN: 978-87-7119-057-1. Vejledende pris: 200,00 kr.
- 11:39 Pedersen, M.J., A. Rosdahl, S.C. Winther, A.P. Langhede & M. Lynggaard: *Ledelse af folkeskolerne. Vilkår og former for skoleledelse.* 283 sider. e-ISBN: 978-87-7119-058-8. Netpublikation.
- 11:40 Espersen, L.D., M. Eiberg & D. Andersen: *Veje til ungdomsuddannelse 2. Kvalitative interview med skoleledere, lærere, elever og UU-vejledere.* 169 sider. e-ISBN: 978-87-7119-060-1. Netpublikation.
- 11:41 Nielsen, L.P. & P.S. Olsen: *11-åriges trivsel og risiko. Statistiske analyser af 11-åriges trivsel.* 115 sider. ISBN: 978-87-7119-061-8. e-ISBN: 978-87-7119-062-5. Vejledende pris: 110,00 kr.

- 11:42 Thuesen, F., M.K. Tørslev & T.G. Jensen: *Rekruttering og fastholdelse af højtuddannet arbejdskraft. Danmark, Norge, Holland, Storbritannien og Canada*. 244 sider. ISBN: 978-87-7119-063-2. e-ISBN: 978-87-7119-064-9. Vejledende pris: 240,00.
- 11:43 Thomsen, L.B., H. Holt, S. Jensen & F. Thuesen: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2011*. 194 sider. ISBN: 978-87-7119-065-6. e-ISBN: 978-87-7119-066-3. Vejledende pris: 190,00 kr.
- 11:44 Bengtsson, S. & D.L. Stigaard: *Aktuel skandinavisk og britiske handicappforskning. En kortlægning af miljøer*. 318 sider. ISBN: 978-87-7119-067-0. e-ISBN: 978-87-7119-068-7. Vejledende pris: 310,00 kr.
- 11:45 Lauritzen, H.H., B. Boje-Kovacs & L. Benjaminsen: *Hjemløshed i Danmark 2011. National kortlægning*. 148 sider. ISBN: 978-87-7119-069-4. e-ISBN: 978-87-7119-070-0. Vejledende pris: 140,00 kr.
- 11:46 Stigaard, D.L.: *Fra hjemløshed til egen bolig. Et interviewstudie blandt tidligere hjemløse*. 68 sider. e-ISBN: 978-87-7119-071-7. Netpublikation.
- 11:47 Andersen, S.C. & S.C. Winter (red.): *Ledelse, læring og trivsel i folkeskolerne*. 164 sider. ISBN: 978-87-7119-072-4. e-ISBN: 978-87-7119-073-1. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 11:48 Holt, H. & M. Larsen: *Kønspådt lønstatistik og redegørelse om lige løn. Evaluering af loven*. 118 sider. e-ISBN: 978-87-7119-074-8. Netpublikation.
- 11:49 Brauner, J., P.S. Olsen & T. Egelund: *Muligheder for Dokumentation af anbringelser. En gennemgang af målemetoder*. 168 sider. ISBN: 978-87-7119-076-2. e-ISBN: 978-87-7119-077-9. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 12:01 Lyk-Jensen, S.V., A. Glad, J. Heidemann & M. Damgaard: *Soldater efter udsendelse. En spørgeskemaundersøgelse*. 117 sider. e-ISBN: 978-87-7119-075-5. Netpublikation.
- 12:02 Lausten, M., H. Hansen, A.-K. Mølholt, K.S. Vammen & A.-C. Legendre: *Forebyggende foranstaltninger 14-17 år. Dialoggruppe – om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 5*. 235 sider. ISBN: 978-87-7119-078-6. e-ISBN: 978-87-7119-079-3. Vejledende pris: 230,00 kr.
- 12:03 Rostgaard, T., T.N. Brunner & T. Fridberg: *Omsorg og livskvalitet i plejeboligen*. 150 sider. ISBN: 978-87-7119-080-9. e-ISBN: 978-87-7119-081-6. Vejledende pris: 150,00 kr.
- 12:04 Mølholt, A.-K., S. Stage, J.H. Pejtersen & P. Thomsen: *Efterværn for tidligere anbragte unge. En videns- og erfaringsopsamling*. 222 sider.

- ISBN: 978-87-7119-082-3. e-ISBN: 978-87-7119-083-0. Vejledende pris: 220,00 kr.
- 12:05 Ellerbæk, L.S. & A. Høst: *Udlejningsredskaber i almene boliger. En analyse af brugen og effekterne af udlejningsredskaber i almene boligområder.* 258 sider. ISBN: 978-87-7119-084-7. e-ISBN: 978-87-7119-085-4. Vejledende pris: 250,00 kr.
- 12:06 Høgelund, J.: *Effekter af den beskæftigelsesrettede indsats for sygemeldte. En litteraturoversigt.* 112 sider. e-ISBN: 978-87-7119-086-1. Netpublikation.
- 12:07 Rasmussen, P.S. & P.S. Olsen: *Positiv adfærd i læring og samspil (PALS). En evaluering af en skoleomfattende intervention på 11 pilotskoler.* 159 sider. ISBN: 978-87-7119-087-8. e-ISBN: 978-87-7119-088-5. Vejledende pris: 150,00 kr.
- 12:08 Fridberg, T. & M. Damgaard: *Frivillige i hjemmeværnet 2011.* 120 sider. ISBN: 978-87-7119-089-2. e-ISBN: 978-87-7119-090-8. Vejledende pris: 120,00 kr.
- 12:09 Lyk-Jensen, S.V., J. Heidemann & A. Glad: *Soldater – før og efter udsendelse. En analyse af motivation, økonomiske forhold og kriminalitet.* 164 sider. e-ISBN: 978-87-7119-091-5. Netpublikation.
- 12:10 Bengtsson, S.: *Vækstfaktorer på det specialiserede socialområde.* 120 sider. ISBN: 978-87-7119-092-2. e-ISBN: 978-87-7119-093-9. Vejledende pris: 120,00 kr.
- 12:11 Dines, A., V. Jakobsen, V.M. Jensen, S.S. Nielsen, S., K.C.Z. Pedersen, D.S. Petersen & K.M. Thorsen: *Indsatser for tosprogede elever. Kortlægning og analyse.* 162 sider. e-ISBN: 978-87-7119-094-6. Netpublikation.
- 12:12 Christensen, E.: *Nakuusa – vi vil og vi kan. En opfølgning på Youth Forum i Ilulissat 2011.* 48 sider. e-ISBN: 978-87-7119-096-0. Netpublikation.
- 12:13 Christensen, E.: *Nakuusa – piumavugut saperatalu. 2011-mi ilulissani Youth Forum pillugu nangitsineq.* 50 sider. e-ISBN: 978-87-7119-097-7. Netpublikation.
- 12:14 Larsen, M. & L.S. Ellerbæk: *Evaluerings af jobplanen. Nuværende og kommende pensionisters kendskab til og betydning af reglerne for at arbejde.* 111 sider. ISBN: 978-87-7119-100-4. e-ISBN: 978-87-7119-101-1. Vejledende pris: 110,00 kr.
- 12:15 Larsen, M., H.B. Bach & A. Liversage: *Pensionisters og efterlønsmodtageres arbejdskraftpotentiale. Fokus på genindtræden.* 181 sider. ISBN:

- 978-87-7119-102-8. e-ISBN: 978-87-7119-103-5. Vejledende pris: 180,00 kr.
- 12:16 Ottosen, M.H. & S. Stage: *Deleborn i tal. En analyse af skilsmissebørns samvær baseret på SFT's børneforløbsundersøgelse.* 111 sider. ISBN: 978-87-7119-104-2. e-ISBN: 978-87-7119-105-9. Vejledende pris: 110,00 kr.
- 12:17 Nilsson, K. & H. Holt: *En vurdering af arbejdsskadestyrelsens fastholdelsescenter. Kommuners, fagforeningers, arbejdsgivers og forsikringsselskabers erfaringer med fastholdelsescentret.* 89 sider. ISBN: 978-87-7119-106-6. e-ISBN: 978-87-7119-107-3. Vejledende pris: 80,00 kr.
- 12:18 Holt, H: *Lokal løn på kommunale arbejdspladser. Forskelle i kvinders og mænds løn.* 82 sider. e-ISBN: 978-87-7119-108-0. Netpublikation.
- 12:19 Bengtsson, S. & M. Røgeskov: *Et liv i egen bolig. Analyse af bostøtte til borgere med sindslidelser.* 145 sider. ISBN: 978-87-7119-109-7. e-ISBN: 978-87-7119-110-3. Vejledende pris: 140,00 kr.
- 12:20 Graversen, B: *Effekter af virksomhedsrettet aktivering for udsatte ledige. En litteraturoversigt.* 72 sider. e-ISBN: 978-87-7119-112-7. Netpublikation.
- 12:22 Jensen, T.G., K. Weibel, M.K. Tørslev, L.L. Knudsen & S.J. Jacobsen: *Måling af diskrimination på baggrund af etnisk oprindelse.* 134 sider. ISBN: 978-87-7119-115-8, e-ISBN: 978-87-7119-116-5. Vejledende pris: 130,00 kr.
- 12:25 Lausten, M., H. Hansen, K.S. Vammen & K. Vasegaard: *Forebyggende foranstaltninger 18-22 år. Dialoggruppe – Om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 6.* 164 sider. ISBN: 978-87-7119-121-9. e-ISBN: 978-87-7119-122-6. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 12:26 Lauritzen, H.H., R.N. Brünner, P. Thomsen & M. Wüst: *Ældres ressourcer og behov. Status og udvikling på baggrund af Ældredatabasen.* 180 sider. ISBN: 978-87-7119-123-3. e-ISBN: 978-87-7119-124-0. Vejledende pris: 180,00 kr.
- 12:28 Nielsen, H., A. Mølgaard & L. Dybdal: *Procesevaluering af boligsociale indsatser. Delrapport 2. Kvalitativ kortlægning af Landsbyggfondens 2006-2010-pulje med fokus på projektorganisering og samarbejde.* 118 sider. e-ISBN: 978-87-7119-127-1. Netpublikation.

# PROCESEVALUERING AF BOLIGSOCIALE INDSATSER

## KVALITATIV KORTLÆGNING AF LANDSBYGGEFONDENS 2006-2010-PULJE MED FOKUS PÅ PROJEKTORGANISATION OG SAMARBEJDE

Dette er den anden delrapport i evalueringen af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje til boligsociale indsatser og huslejestøtte. Evalueringen udføres i samarbejde mellem Rambøll og SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Delrapporten har fokus på procesevalueringen, og kortlægger – med udgangspunkt i casestudier i 13 udvalgte boligområder – projektorganiseringen og det generelle samarbejde mellem boligorganisationer og kommuner. I alt har Landsbyggefonden uddelt støttemidler til 162 helhedsplaner i udsatte boligområder over hele landet.

Delrapporten peger bl.a. på, at projektorganiseringen har skabt rammer for et formaliseret, strategisk samarbejde mellem boligorganisationer og kommune på højt administrativt ledelsesniveau. Kortlægningen viser også, at der på flere niveauer kan være vanskeligt at skabe sammenhæng mellem helhedsplanernes mål og de enkelte aktiviteter og indsatser.