

Det strategiske arbejde i ”En fælles indsats” i Slagelse

En procesevaluering



Gunvor Christensen

*Det strategiske arbejde i "En fælles indsats" i Slagelse – En
procesevaluering*

© VIVE og forfatterne, 2021

e-ISBN: 978-87-7119-911-6

Forsidefoto: Ole Bo Jensen/VIVE

Projekt: 301293

Finansiering: FOB – Fællesorganisationens Boligforening

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd – har for FOB (Fællesorganisationens Boligforening) foretaget en procesevaluering af det strategiske arbejde i den boligsociale helhedsplan "En fælles indsats". Helhedsplanen er finansieret af Landsbyggefondens 2015-18-midler.

Denne rapport samler op på tre notater, der er udarbejdet undervejs i procesevalueringen. Notaterne er udarbejdet til helhedsplanen, således at den har kunnet forfine sin organisatoriske ramme for den boligsociale indsats samt kvalificere erfaringer med, hvordan den boligsociale indsats kan understøtte kommunal kernerdrift i Slagelse Kommune. Der er således tale om, at denne afrapportering udelukkende har en relevans og er meningsgivende for aktører involveret i "En fælles indsats".

VIVE vil gerne takke for muligheden for at bidrage med processtøtte og takke for et godt og konstruktivt samarbejde.

Lisbeth Pedersen

Forsknings- og analysechef, VIVE Arbejde og Ældre
2021

Indhold

1	Baggrund	5
2	Hovedresultater	6
2.1	Fremdrift og styring	7
2.2	Mål og monitorering i helhedsplanen	9
2.3	Værdiskabelse	9
2.4	Opmærksomhedspunkter i en ny helhedsplan	11
	Bilagsnotat 1: Entydig ledelse i "En fælles indsats" – fra modning til konsolidering ..	12
	Bilagsnotat 2: "En fælles indsats" – hvordan den boligsociale indsats understøtter kommunal kernerdrift	22
	Bilagsnotat 3: "En fælles indsats" – hvordan den boligsociale indsats understøtter kommunal kernerdrift	33

1 Baggrund

I mange år har det kendetegnet styring og ledelse i de boligsociale helhedsplaner, at der er tværsektorielle samarbejder mellem kommune og boligorganisationer, hvor også frivillige organisationer, skoler, daginstitutioner, det lokale erhvervsliv, politiet og beboergrupper indgår. Som en del af tildelingen af boligsociale midler, har Landsbyggefonden indført krav om entydig ledelse for at sætte fokus på at styrke strategisk styring og koordinering af det boligsociale arbejde. Entydig ledelse forventes at ske gennem nedsættelsen af boligsociale bestyrelser, der skal være omdrejningspunkt for en øget strategisk styring. Bestyrelsen skal bestå af beslutningsdygtige repræsentanter på højeste ledelsesmæssige niveau fra dels kommunen, dels de deltagende boligorganisationer. Bestyrelsens rolle er at prioritere, koordinere og monitorere indsatserne, herunder at sikre målopfyldelse i den strategiske samarbejdsaftale. Gennem samarbejdet i bestyrelsen skal der sikres et ledelsesmæssigt fokus på den boligsociale indsats, fremdrift og koordinering af indsatserne samt forankring af indsatserne i kommune og boligorganisationer.

Behovet for entydig ledelse er et udtryk for et ønske om en mere tydelig organiseringsstruktur, en mere smidig og fleksibel beslutningsgang samt et tættere og mere strategisk samarbejde mellem kommune og boligorganisationer. I den sammenhæng er det en forventning, at tydeligere organisering og mere entydig ledelse vil resultere i langsigtede politikker og strategier for de udsatte boligområder, hvor de boligsociale indsatser vil være et af flere, sammentænkte velfærdsgreb.

I "En fælles indsats" i Slagelse Kommune blev der med helhedsplanen – finansieret af Landsbyggefondens 2015-18-midler – nedsat en boligsocial bestyrelse. I forbindelse med igangsættelsen af helhedsplanen, og dermed bestyrelsens arbejde, blev der igangsat en procesevaluering af det strategiske med det formål at afdække kompetencerne i bestyrelsen og koordinationsgruppen i forhold til at sikre fremdriften og synergien i helhedsplanen og at bidrage med indsigt i, hvordan man har fokus på kompetenceniveauet i koordinationsgruppen og bestyrelse. Evalueringen har fokuseret på samarbejde, vidensdeling og værdiskabelse i forholdet mellem det strategiske og den praktiske implementering i helhedsplanens projektorganisation.

I 2019 blev der gennemført survey til samtlige medlemmer i bestyrelsen, koordinationsgruppen og følgegrupperne, og seks nøglepersoner fra bestyrelsen, koordinationsgruppen og følgegrupperne blev interviewet. Resultater herfra foreligger i internt notat til projektet (bilagsnotat 1). I 2020 blev der gennemført interview med fem nøglepersoner i den kommunale kernerdrift med henblik på at identificere, hvordan de medarbejdere, der udfører arbejde finansieret af den boligsociale helhedsplan, vurderer, hvori det ekstraordinære boligsociale bidrag består, og hvordan det ekstraordinære boligsociale bidrag understøtter den kommunale kernerdrift. Disse interview beskriver det kommunale perspektiv (bilagsnotat 2) I 2021 blev der gennemført tre interview med tre boligsociale medarbejdere i helhedsplanen med henblik på at beskrive det boligsociale bidrag set fra det boligsociale perspektiv (bilagsnotat 3).

Forud for denne rapport er der således udarbejdet tre notater til internt brug i projektet, som tilvejebringer forskelligartet viden om det strategiske arbejde i helhedsplanen, og om hvordan de boligsociale bidrag til at understøtte kommunal kernerdrift er vurderet ud fra et kommunalt perspektiv og et boligsocialt perspektiv. Denne rapport samler op på viden og resultater opnået undervejs og afslutter dermed procesevalueringen.

I kapitel 2 fremdrages hovedresultaterne fra de tre dele af procesevalueringen. Af de tre bilagsnotater fremgår det, hvad der har været udarbejdet undervejs.

2 Hovedresultater

Det strategiske og overordnede mål for den boligsociale helhedsplan "En fælles indsats" i Slagelse Kommune har været, at den skulle bidrage til, at de udsatte boligområder forandres til at være attraktive by- og boligområder, der er integreret i de omkringliggende bydele. Boligområderne skal være gode steder at bo for alle beboere, og områdernes børn og unge skal trives, uddanne sig samt få et arbejde og et godt voksenliv.

Med den boligsociale helhedsplan blev der lagt op til, at den boligsociale indsats skulle bidrage til at understøtte den kommunale drift og sikre, at kernerdriften virker så effektivt som muligt og når de beboere, der har særlige behov for hjælp og støtte. Helhedsplanen har derfor taget udgangspunkt i både den enkelte beboers ressourcer samt områdets muligheder med henblik på at skabe bæredygtige strukturer og synergier mellem områdets forskellige velfærdsaktører.

Overordnet set har der i helhedsplanen, der har foregået i perioden 2017-2021, været besluttet en strategi mellem kommune og boligorganisationer for, hvordan den boligsociale indsats kunne understøtte den kommunale kernerdrift. Den boligsociale indsats har understøttet gennem en medfinansiering i form af en gearing af den kommunale kernerdrift således, at den boligsociale medfinansiering har været brugt til at tilføre noget ekstraordinært til den kommunale kernerdrift. Denne strategi har været fulgt under hele helhedsplansperioden, og der har både i boligorganisationerne og i kommunen været konsensus om, at denne form for understøttelse var hensigtsmæssig, og forventningen var, at denne form for understøttelse kunne bidrage til øget samskabelse og værdiskabelse til gavn for beboerne. På småbørnsområdet har den boligsociale medfinansiering bidraget til, at sundhedsplejersker har kunne afholde flere besøg i familier i Ringparken og på Motalavej. De flere besøg, som de boligsociale midler har givet mulighed for, er blevet gennemført på samme måde som de ordinære sundhedsplejerskebesøg. Den boligsociale medfinansiering på børne- og ungeområdet har bidraget til, at flere unge et blevet nået med en indsats, og at indsatsen har haft fokus på mere håndholdthed og forankring. Heri ligger en værdiskabelse. I forhold til samskabelse er erfaringerne på bagkanten af den afsluttede helhedsplan, baseret på interviews med kommunale medarbejdere og ledere finansieret af den boligsociale helhedsplan og med boligsociale medarbejdere, dog anderledes. Oplevelsen er, at der i praksis har udviklet sig to arbejdsfællesskaber – et boligsocialt og et kommunalt – og i praksis har der ikke i dagligdagen været nogen tæt og udvekslende sparring. Oplevelser er dog, at der har været en konstruktiv koordinering af aktiviteter.

Arbejdet med at følge den besluttede strategi for den boligsociale indsats har praksis vist sig at have forskellige udfordringer, der er behov for at adressere i en ny helhedsplan. Den form for boligsocial understøttelse af kommunal kernevelfærd har ikke bragt det boligsociale og kommunale tættere sammen i en langsigtet opgaveløsning. Der er tale om to separate arbejdsfællesskaber med to forskellige styringslogikker, og hverken de interviewede kommunale eller boligsociale parter oplever, at der har udviklet sig et fælles samarbejde om målgrupperne i forhold til rekruttering, måder at arbejde med målgruppen på eller fastholdelse. Der er også en oplevelse blandt nogle de kommunale aktører af, at den måde, som helhedsplanen har været tilrettelagt på, har bevirket, at de boligsociale indsatser er blevet lagt ind under et kommunalt paradigme, der har fokuseret på et målhierarki frem for proces og læring, og hvor det, som er særligt ved det boligsociale, er i risiko for at blive skubbet til side. Eksempelvis, at det boligsociale kan bruges til at afprøve nye indsatser, nye metoder og nye tilgange. Det er der netop ikke plads til i kommunal kernerdrift, men derfor er der stadig behov for at finde metoder og tilgange, som kan bruges til at skubbe på en udvikling hos en målgruppe, der ikke

får nok ud af den kommunale kernerdrift. Denne oplevelse deles også af de boligsociale medarbejdere, der oplever, at det udviklende, afprøvende og opsøgende har været klemmt og begrænset i den netop afsluttede helhedsplan.

Anbefaling

På baggrund af procesevalueringen anbefales det i en ny helhedsplan at ændre strategien for, hvordan den boligsociale indsats skal understøtte den kommunale kernerdrift. Det anbefales, at den samlede boligsociale indsats forankres i kompetencecentret, og at aktiviteter igangsat for boligsociale midler udelukkende gennemføres af medarbejdere ansat i helhedsplanen og som organisatorisk og ledelsesmæssigt hører under den boligsociale projektleder i kompetencecentret. Det vil styrke indfrielsen af Landsbyggefondens krav om entydig ledelse. En mere tydelig adskillelse af den boligsociale og kommunale opgaveløsning vil fordrer, at der i højere stilles skarpt på synergier mellem det boligsociale og kommunale, og på hvordan den boligsociale indsats kan understøtte den kommunale kernerdrift i forhold til beboere, der har brug for ekstra støtte for at få mest muligt ud af den kommunale velfærd.

2.1 Fremdrift og styring

Det lykkedes ret tidligt i den afsluttede helhedsplan at skabe og implementere entydig ledelse i den boligsociale helhedsplan med en solidt forankret bestyrelse, koordinationsgruppe og følgegrupper.

Den boligsociale bestyrelse har i helhedsplanen for 2017-2021 bestået af professionelle aktører med stærke driftsmæssige kompetencer. Der har været en stærk beslutningskompetence repræsenteret i bestyrelsen og et stærkt fokus på fremdrift og synergier i bestyrelsen. Det har således været engagerede medlemmer, der har udvist en stor grad af indsigt og udsigt i de problemstillinger, der knytter sig til beboerne i de udsatte boligområder. Bestyrelsesmedlemmerne er lykkedes med at integrere deres faglighed og viden i helhedsplanens virke.

Der har været delt formandskab mellem Børne- og Ungedirektøren i Slagelse Kommune og direktøren for den største af boligorganisationerne, FOB. Det delte formandskab har signaleret en fælles tilgang og indsats i at tage hånd om de problemstillinger, der har været i kommunens udsatte boligområder. Bestyrelsen har arbejdet ud fra et kommissorium med veldefinerede roller og ansvarsfordelinger. Bestyrelsens opgave har endvidere været at sammentænke de forskellige tiltag og indsatser i forhold til de konkrete problemer og udfordringer, der er i boligområderne.

Anbefaling

På baggrund af denne procesevaluering anbefales det i en ny helhedsplan at bibeholde kommissoriet og medlemmerne i den boligsociale bestyrelse.

Koordinationsgruppen har opereret både på det strategiske og praktiske niveau, mens **lokale følgegrupper** har fungeret på det praktiske niveau. Både koordinationsgruppen og de lokale følgegrupper har haft ansvaret for den daglige, faglige implementering af indsatserne, herunder for delaftalerne for hvert af de fire indsatsområder: uddannelse og beskæftigelse, forebyggelse og forældreansvar, kriminalpræventiv indsats samt tryghed og trivsel.

Koordinationsgruppen har haft et klart og tydeligt kommissorium, og medlemmerne har haft relevante professionelle kompetencer, der har muliggjort fælles drøftelser og sparring af tværgående udfordringer og løsninger på en mere konkretiserende måde end det, der sker i bestyrelsessammenhænge. I interview med kommunale aktører er det blevet fremhævet, at der har manglet konkret viden om målgrupper og indsatser på selve koordinationsmøderne, således at et kommunalt bagland har skullet konsulteres efter møderne, og efterfølgende skulle denne viden bringes tilbage til koordinationsgruppen. Der er oplevelser af, at det har sløvet agiliteten i at kunne handle og koordinere.

Anbefaling

Hvis der sker en ændret opgavefordeling med en mere entydig opdeling af de boligsociale opgaver og af de kommunale opgaver, vil der ikke være brug for koordinationsgruppen. På den baggrund er en anbefaling, at koordinationsgruppen nedlægges.

En ændret opgavefordeling vil stille krav til at finde synergier og til at identificere, hvor den boligsociale indsats bedst kan gøre den kommunale kernerdrift mest effektiv i boligområderne. Disse krav kan indfries dels på bestyrelsesniveau, dels i et ny etableret samarbejdsforum mellem boligsociale og kommunale aktører, der er ansvarlige for aktiviteter, der relaterer sig til hinanden.

Der blev til en start nedsat fire **følgegrupper** – en i hvert boligområde. I 2018 ophørte følgegruppen i Skælskør efter aftale med Skælskør Boligselskab. Der har således i den sidste del af helhedsplanen været tre følgegrupper (Motalavej, Ringparken og Sydbyen), og de har haft et kommissorium for deres opgaver. Beboerdemokraterne har været tilstede i følgegrupperne, der også har bestået af boligsociale og kommunale medarbejdere og politi (Ringparken og Motalavej). Følgegruppernes opgave har været at sikre en lokal forankring af helhedsplanens indsatser ved at inddrage de lokale ressourcer. Følgegrupperne har således været det formelle bindeled mellem de boligsociale medarbejdere og det enkelt boligområde. Både den boligsociale og kommunale erfaring med følgegrupperne er, at der har været stor forskel på følgegruppernes engagement, og hvilket input, særligt beboerrepræsentanterne, har haft til forandringsprocessen i boligområdet.

Anbefaling

På baggrund af interview med aktører i boligområder forekommer der at være store udsving i udbyttet af beboernes tilstedeværelse i følgegrupperne i forhold til at levere beboer-drevet viden i en kvalificering af det boligsociale arbejde. Det anbefales derfor fremadrettet at udvikle en anden og mere adækvat form at inddrage interesserede beboere i kvalificeringen af den boligsociale indsats.

Politiets tilstedeværelse i bestyrelsen, koordinationsgruppen og i to af følgegrupperne vurderes gennemgående særdeles positivt og givtigt for den konkrete strategi og opgaveudformning af arbejdet.

Anbefaling

Det anbefales, at politiets tilstedeværelse på alle led i en fremtidig organisationsstrukturen fastholdes, fordi der er en stor gevinst forbundet med dette tætte samarbejde med politiet, kommune og den boligsociale helhedsplan.

Der er generel enighed og opbakning horisontalt på **alle niveauer** i organiseringen til målsætningen med helhedsplanen. Det er i særlig grad lykkedes fra starten at etablere en tæt kobling mellem den boligsociale indsats og den kommunale kernerdrift i forhold til de strategiske målsætninger. Koblingen er i mindre grad lykkedes i den praktiske implementering, og der har vist sig lokale udfordringer i forhold til, hvordan den boligsociale helhedsplan har kunnet understøtte kommunale tilbud, skoler og beboerdemokratiet i praksis.

2.2 Mål og monitorering i helhedsplanen

Med den boligsociale indsats følger, at der skal måles på forskellige strategiske mål, og at det skal være synligt, hvordan det boligsociale bidrager til den kommunale kernerdrift. De strategiske mål har fra helhedsplanens start været aftalt i konsensus mellem boligorganisationerne og kommunen. Delmål har tilsvarende været aftalt af boligorganisationerne og kommunen, og undervejs i helhedsplanens virke har det været muligt at justere på disse mål, hvis de har vist sig mindre hensigtsmæssige.

Der har dog blandt de interviewede kommunale parter været en oplevelse af, at målene har fyldt meget og på en til tider arbitrær måde. Medarbejdere i kommunen, finansieret af helhedsplanen, har oplevet, at de har brugt meget arbejdstid på at dokumentere fx antal samtaler eller på at redegøre for, hvordan det særlige boligsociale bidrag er kommet til udtryk. Særligt redegørelsen for det boligsociale har været en udfordring, fordi det har været svært at differentiere, hvornår det boligsociale startede, og det kommunale sluttede. I praksis er der tendenser til, at de boligsociale krav opleves af de kommunale parter som en spændetrøje mere end, at det er noget, som kan være udviklende og bidragende i forhold til målgrupperne.

Tilsvarende er der oplevelser blandt de boligsociale medarbejdere af, at de mål, som er sat for helhedsplanen, er vanskelige for den boligsociale indsats at påvirke, fordi de ikke afspejler de forhold, der forsøges påvirket og forandret gennem den boligsociale indsats.

Der er stor risiko for demotivation og oplevelser med ikke at være lykkedes, når der fastsættes mål, der forekommer at være vanskelige at påvirke. Både de kommunale og boligsociale aktører har svært ved at se progressionen i den samlede indsats afspejlet i de opsatte mål. Dette forhold er afgørende at arbejde med i en ny helhedsplan, fordi de mål, som en indsats skal påvirke, både skal være realistiske og opnåelige. Det er vigtigt ledelsesmæssigt og strategisk at anerkende, at både de kommunale og boligsociale aktører gerne vil lave en positiv forskel i boligområderne, og at denne positive forskel skal kunne monitoreres på en måde, så der skabes positivt gejst og samarbejdsånd om de fælles mål.

2.3 Værdiskabelse

"En fælles indsats" havde som ambition at skabe værdi både vertikalt og horisontalt i organiseringen af helhedsplanen. Den fælles værdi skulle ligge i koblingen af det boligsociale og det kommunale arbejde. Denne kobling er gjort forskelligt. Der har været en stor faglig repræsentation i både bestyrelsen og koordinationsgruppen, og begge fora har været relativt godt dækket ind med de kommunale områder og politi. Den boligsociale faglighed har fra start fyldt mindre i begge fora, og i en ny helhedsplan kan det derfor være hensigtsmæssigt at overveje at give mere plads til det boligsociale.

De facto er det ikke lykkedes at skabe et samlet arbejdsfællesskab med fokus på samskabelse. Der er to separate arbejdsfællesskaber – et i boligsocialt regi og et i kommunalt regi. På trods af udvik-

lingen af to arbejdsfællesskaber er det stadig lykkedes at samskabe og værdiskabe, omend formentlig i mindre grad end forventet. Kigger vi ind i den kommunale arena, har der været en relativt stor sparring både vertikalt og horisontalt, og denne sparring har en selvstændig værdi i forhold til at have skabt nye indsigter på tværs af fora, positioner og relationer til helhedsplanen. Inden for den boligorganisatoriske arena har der tilsvarende været stor sparring og vidensdeling mellem medarbejderne i kompetencecenteret.

Det er blandt de kommunale aktører vanskeligt for dem at pege på, hvori det boligsociale bidrager ekstraordinært i opgaveløsningen, og det kan hænge sammen med, at den boligsociale måde at understøtte kommunal kernerdrift i den afsluttede helhedsplan har gjort, at det boligsociale bidrag er vanskeligt at isolere fra den kommunale kernerdrift, idet det boligsociale bliver en del af en kommunal opgaveløsning. Flere kommunale parter fremhæver, at der er potentiale i den boligsociale indsats, der ikke udnyttes, når det boligsociale bliver koblet så tæt op på det kommunale og i praksis underlagt kommunal styringslogik.

Fra helhedsplanens start blev der nedsat et såkaldt Medarbejderforum, hvor alle medarbejdere og ledere involveret i den boligsociale helhedsplan deltog i månedlige møder. Konstruktionen af Medarbejderforum har været konsensus mellem boligorganisationerne og kommunen om fra helhedsplanens start. Særligt i forbindelse med interview med de kommunale medarbejdere, finansieret af de boligsociale midler, har der været rejst en kritik af udbyttet af Medarbejderforum. Der har dog undervejs i helhedsplanen været evalueret på det fora og med mulighed for at justere på det undervejs, således at alle parter fik størst muligt udbytte.

Den boligsociale helhedsplan fortsætter i en ny periode og af hensyn til stabilitet og kontinuitet vil det være hensigtsmæssigt, at de nuværende medarbejdere i kompetencecenteret fortsætter. De boligsociale medarbejdere har oparbejdet et stærkt lokalt kendskab og et stærkt netværk med lokale aktører, frivillige aktører og kommunale aktører. Derfor ligger der i højere grad potentialer i at videreudvikle det boligsociale arbejdsfællesskab separat fra det kommunale arbejdsfællesskab, men til gengæld styrke de gensidigt forpligtende samarbejdsrelationer på ledelsesniveau og i de udførende led.

Derved vil det boligsociale bidrag kunne udvikles, så det i højere grad eksisterer på de præmisser, der også er det boligsociale arbejdes styrker – nemlig relationsdannelse, opsporende og opsøgende arbejde samt det innovative og udviklende. I forhold til den innovative og udviklende del kan der være behov for at arbejde med, at både den kommunale drift, men også den boligorganisatoriske drift, kan finjusteres på en måde, så begge enheder i højere grad kan arbejde med helhedsplanens opgaveløsninger. Det drejer sig eksempelvis om muligheder for fritidsjob og praktikpladser i både den offentlige sektor og i boligorganisationens drift.

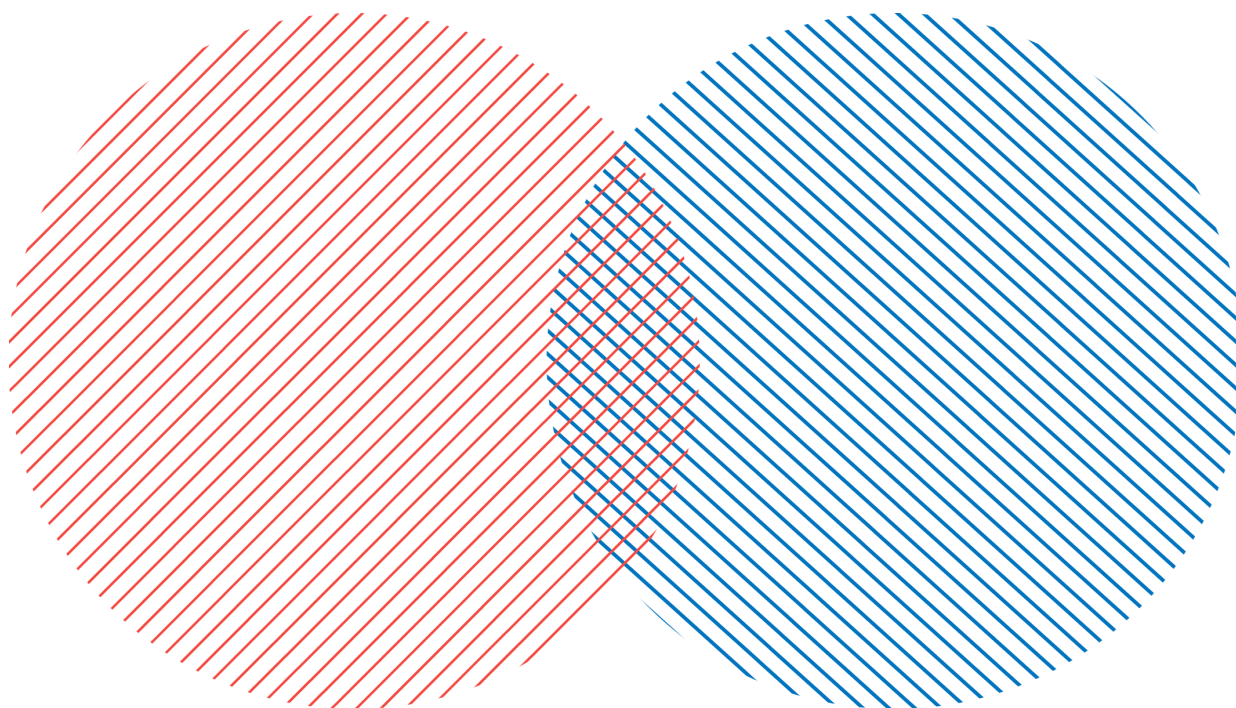
Endelig fremhæves at der er udfordringer i forhold til vidensdeling, hvor de boligsociale medarbejdere gerne vil have en større viden om baggrund for målgruppen for at kunne handle og målrette, mens de kommunale medarbejdere holder tilbage med baggrundsinformation ud fra en vurdering af opretholdelse af tavshedspligt. De boligsociale medarbejdere kan opleve, at det kan være vanskeligt at samarbejde om en konkret opgave på ligeværdig vis med de kommunale aktører på grund af utilstrækkelig vidensdeling – noget som i mange tilfælde kan håndteres ved at spørge til borgerens samtykke om videregivelse. De boligsociale medarbejdere kan i visse sammenhænge opleve, at det kan være vanskeligt på kvalificeret vis at understøtte på bedste vis, når der er afgørende viden om forhold i borgerens liv, som ikke deles.

2.4 Opmærksomhedspunkter i en ny helhedsplan

I en ny helhedsplan vil det også være vigtigt at arbejde indgående med, at to af boligområderne er hårde ghettoer, og et boligområde ikke er. I forhold til de hårde ghettoer ligger der et stort arbejde i at understøtte en positiv hverdag for beboerne i en tid, hvor der skal ske store omdannelser. I forhold til Sydbyen ligger der også et stort arbejde i, at beboerne i dette område ikke føler sig overset, men at der netop sker en intensivering i arbejdet med at øge sammenhængskraften, motivationen og engagementet både på beboerniveau og aktørniveau.

Fremadrettet i forhold til udviklingsplaner for Motalavej og Ringparken kan der i øget grad være behov for at diskutere på de forskellige niveauer, hvordan det boligsociale bidrag kan kobles på ghettoindsatsen, og hvordan udviklingsplaner kan kommunikeres til beboere, så transitionsfasen bliver mindre usikker og utryk for beboerne. Heri ligger en stor kommunal og boligsocial opgave. Det er vigtigt for udviklingen af de to hårde ghettoer, at der skabes en sammenhængende indsats, der rummer både udviklingsplanerne og den boligsociale helhedsplan

Den lokale forankring af helhedsplanen i de tre boligområder er afgørende vigtig for at skabe en organisatorisk platform for samarbejde på tværs af aktører. Erfaringerne fra den afsluttede helhedsplan er, at helhedsplanens tilstedeværelse giver civilsamfundsaktører en platform for at komme ind i områderne og tilrettelægge sin aktivitet, så platformen bliver en del af den samlede tilbudsvifte og en del af en samlet bystrategisk vision. Derved viser vigtigheden af en helhedsplan sig, idet den, ulig eksempelvis enkeltstående fondsbevillinger til en given aktivitet, kan tilrettelægge et samlet strategisk løft af boligområdet og af beboerne.



Bilagsnotat 1

Entydig ledelse i "En fælles indsats" – fra modning til konsolidering

Første afrapportering, 2019

Om dette notat

Dette notat har til formål at bidrage til den fortsatte udvikling af det strategiske arbejde i helhedsplanen, og ved at formidle status på implementeringen af entydig ledelse i helhedsplanen og ved at give anvisninger til, hvordan det strategiske arbejde kan forbedres og videreudvikles med henblik på, at den boligsociale indsats på mest kvalificerede vis understøtter den kommunale kernetrift i og på tværs af kommunens udsatte boligområder.

Notatet er udarbejdet på baggrund af en igangværende procesevaluering af organisering og samarbejde i den boligsociale helhedsplan "En fælles indsats", der har været i drift siden sidst i 2017 i Slagelse Kommune. Der er gennemført survey til samtlige medlemmer i bestyrelsen, koordinationsgruppen og følgegrupperne. Herudover er der interviewet seks nøglepersoner fra bestyrelsen, koordinationsgruppen og følgegrupperne. Det er dette empiriske materiale, der ligger til grund for notatets observationer og anbefalinger. Der kan for læseren forekomme at være relevante perspektiver, der ikke kommer tilstrækkeligt tydeligt frem i notatet, og det vil i givet fald typisk skyldes, at disse ikke har fyldt væsentligt i de kvalitative interview.

Overordnet har procesevalueringen fokus på entydig ledelse som et styringsredskab, der oppefra og ned styrer indsatsen i den boligsociale helhedsplan med henblik på at sikre fremdriften og det ledelsesmæssige fokus på indsatserne. Samtidig har evalueringen fokus på, hvordan der sker en værdiskabelse, koordinering og netværksstyring mellem de forskellige parter på de forskellige niveauer. Dette notat er første af tre notater, der kommer frem mod medio 2020.

Først præsenteres hovedtendenser og konkrete anbefalinger og herefter følger en uddybende beskrivelse af de observationer, der er gjort på baggrund af denne første temperaturmåling af organiseringen i "En fælles indsats".

Hovedtendenser og anbefalinger

Helhedsplanen er fra igangsættelsen i 2017 og i løbet af 2018 blevet modnet og overordnet justeret og er nu overgået til en konsolideringsfase. I denne fase er det afgørende fortsat at have fokus på fremdriften i helhedsplanen og at sikre, at målene nås. Baseret på interview og surveyen forekommer det i konsolideringsfasen at være vigtigt at rette opmærksomheden på, hvorvidt der er behov for at justere indholdet i bestyrelsessammenhænge, og om der er behov for at bringe mere viden i spil om de boligsociale indsatser og aktiviteter samt det boligsociale bidrag. Ligeledes er det vigtigt, at helhedsplanen afstemmer, om der er et større behov for at gøre de strategiske perspektiver mere synlige på det praktiske niveau, end de er nu. I en modningsperiode er der ofte en stor begejstring og kampånd, mens noget af den positive energi kan forsvinde i en konsolideringsperiode, hvor det lange seje træk skal gøres. Derfor er det vigtigt for helhedsplanens virke og betydning, at der er opmærksomhed på at holde en høj kadence og på at lave centrale nedslag på alle niveauer af organiseringen eksempelvis i form af seminarer eller studieture, der kan fastholde et højt engagementsniveau ved at tilføre ny viden og andre indsigter fra eksterne parter til at arbejde videre med "En fælles indsats".

Centrale observationer:

- Det er lykkedes inden for det første år at skabe og implementere entydig ledelse i den boligsociale helhedsplan med en solidt forankret bestyrelse, koordinationsgruppe og følgegrupper.

- Organisationsstrukturen bidrager til at øge fokus på det boligsociale bidrag fra den kommunale top og ned. Der er tale om en engageret kommune, hvor det forpligtende samarbejde med boligorganisationerne tages alvorligt.
- Der er generel enighed og opbakning horisontalt på alle niveauer i organiseringen til målsætningen med helhedsplanen. Det er i særlig grad lykkedes at etablere en tæt kobling mellem den boligsociale indsats og den kommunale kernerdrift i forhold til de strategiske målsætninger. Koblingen er også godt på vej i den praktiske implementering, men der er lokale udfordringer i forhold til kommunale tilbud, skoler og beboerdemokratiet.
- Der er etableret en engageret boligsocial stab af medarbejdere, der sammen har en veldefineret historie i deres arbejde, og der er inviterende og opsøgende i forhold til samarbejde, koordinering og netværk.
- Der er en stærk beslutningskompetence repræsenteret i bestyrelsen, og der er et stærkt fokus på fremdrift og synergier i bestyrelsen. Bestyrelsesmedlemmerne lykkes med at integrere deres faglighed og viden i helhedsplanens virke.
- Politiets tilstedeværelse i bestyrelsen, koordinationsgruppen og i to af følgegrupperne er særdeles positivt og givtigt for den konkrete strategi og opgaveudformning af arbejdet.
- Der er tale om forskellige boligområder – ikke kun på grund af geografisk placering – men også i forhold til udfordringer og ressourcer. Der er dermed forskellige perspektiver for boligområderne, og det stiller krav til, at den boligsociale helhedsplan på én og samme tid skal tilgodese det enkelte boligområde og løfte det ind i en samlet indsats samtidigt med, at de to boligområder, de såkaldte ghettoer, kommer til at fylde relativt meget i det strategiske arbejde.

Anbefalinger

- I konsolideringsfasen kan det være hensigtsmæssigt at afstemme i bestyrelsen, hvilket behov der er for at føde mere boligsocialt indhold fra praksis til dette niveau. Helhedsplanen kører godt og er generelt godt på vej i forhold til de strategiske målsætninger, og det kan give rum for at fokusere mindre på datamonitoreret fremdrift og mere på udvikling.
- Der er tre bindeled i organisationsstrukturen (mellem bestyrelsen og koordinationsgruppen, mellem koordinationsgruppen og kompetencecenteret samt mellem kompetencecenteret og følgegrupperne), hvor der gives information og viden op ad og ned ad i organisationen. De tre bindeled er nøglefunktioner og har stor betydning for agiliteten i organiseringen. Derfor er det afgørende fremadrettet på hvert niveau at afstemme behovet for og karakteren af information og viden, således at fokus fastholdes på det centrale og vigtige i arbejdet.
- Der kan være behov for en yderligere synliggørelse af, hvad det boligsociale bidrag består i i forhold til den kommunale opgaveløsning på samtlige niveauer i organiseringen. Særligt i forhold til, at de kommunale tilbud er tydelige om, hvori det boligsociale bidrag består. Der kan være en risiko for, at det boligsociale bidrag blot bliver set som kommunal drift.
- Der kan være en trængsel at spore på følgegruppeniveau, og det forekommer relevant, at det inden for helhedsplanens ramme overvejes, om der på praksisniveau kan arrangeres tværgående events, der bringer energi ind i følgegruppearbejdet. Det forekommer endvidere relevant at afstemme, i hvilket omfang de fagprofessionelle kan ansprende til fornyet energi.
- Inden for den etablerede organisationsstruktur er det vigtigt fremadrettet at rette fokus på, hvordan den boligsociale helhedsplan og det strategiske arbejde kan støtte de to konkrete udviklingsplaner i Ringparken og på Motalavej. Der skal både ske en afvikling og en udvikling, og det skal medtænkes i såvel den kommunale kernerdrift som den boligorganisatoriske.

Entydig ledelse

Det strategiske og overordnede mål for helhedsplanen er, at den bidrager til, at de udsatte boligområder forandres til at være attraktive by- og boligområder, der er integreret i de omkringliggende bydele. Boligområderne skal være gode steder at bo for alle beboere, og områdernes børn og unge skal trives, uddanne sig og få et arbejde og et godt voksenliv. Den boligsociale helhedsplan skal bidrage til at understøtte den kommunale drift og sikre, at kernerdriften virker så effektiv som muligt, og når beboere har særligt behov for hjælp og støtte. Helhedsplanen tager derfor både udgangspunkt i den enkelte beboers ressourcer samt områdets muligheder med henblik på at skabe bæredygtige strukturer og synergier mellem områdets forskellige velfærdsaktører. Målet med helhedsplanen er endvidere, at Motalavej og Ringparken i 2025 ikke længere er hårde ghettoer, og at ingen af de fire boligområder optræder på listen over særlig udsatte boligområder. (Uddrag fra helhedsplanen)

I organiseringen af helhedsplanen er det lykkedes at etablere entydig ledelse og en styringsstreng, der forbinder helhedsplanens forskellige niveauer – fra det strategiske niveau til det praktiske niveau. Der er en klar rolle- og kompetencefordeling på de tre niveauer, og medlemmerne har på hvert niveau en opfattelse af og en forståelse for denne fordeling. Der forekommer således at være en udpræget grad af horisontal enighed om retningen i den entydige ledelse.

Helhedsplanens overordnede mål står klart både i bestyrelsen og i koordinationsgruppen. I følgegrupperne er helhedsplanens overordnede mål oversat eller reformuleret således, at det passer til det enkelte boligområde. Både medlemmer af bestyrelsen, koordinationsgruppen og følgegrupperne tilkendegiver, at de oplever, at aktører i bestyrelsen og i koordinationsgruppen er enige om helhedsplanens mål, og hvilke konkrete mål der er for indsatserne og aktiviteterne. Men når det handler mere om det konkrete arbejde på bestyrelsesniveau, i koordinationsgruppen og i følgegrupperne, kan der være oplevelser af, at viden mellem de forskellige niveauer flyder mindre jævnt, og at der kan være behov for, at der er mere viden, der flyder op og ned i organiseringen.

I bestyrelsen og koordinationsgruppen er der i høj grad enighed om, at helhedsplanen:

- bidrager til at styrke boligorganisationernes drift i boligområdet
- forbedrer kontakten til målgrupper, som kommunen har svært ved at få kontakt til
- udvikler nye metoder i de udsatte boligområder.

Tilsvarende vurderer følgegrupperne, at helhedsplanen i høj grad er med til at:

- styrke samarbejdet mellem velfærdsinstitutioner i de udsatte boligområder
- øge kommunernes evne til at løse problemer
- styrke samarbejdet internt i boligorganisationer
- forbedre kontakten til målgrupper, som kommunen har svært ved at nå
- styrke det tværgående samarbejde mellem kommune og boligorganisation.

Helhedsplanen og organiseringen af helhedsplanen vidner om, at der på tværs af kommune og boligorganisationer er igangsat et ambitiøst program, hvor der er en tydelig sammenhæng mellem overordnede mål, indsatser, aktiviteter og succeskriterier.

Bestyrelsen består af kompetente professionelle medlemmer med stærke driftsmæssige kompetencer. Det er engagerede medlemmer, der udviser en stor grad af indsigt og udsigt i de problemstillinger, der knytter sig til beboerne i de udsatte boligområder. Der er delt formandskab mellem Børne- og Ungedirektøren i Slagelse Kommune og direktøren for den største af boligorganisationerne, FOB. Det delte formandskab signalerer den fælles tilgang og indsats i at tage hånd om de problemstillinger, der kendetegner kommunens udsatte boligområder. I praksis er det delte formandskab langt mere end et signal, fordi det sikrer faglig konsensus om retning for udvikling og fremdrift i både det kommunale og boligorganisatoriske bagland. Der er et gensidigt syn på, at den boligsociale og kommunale tilgang supplerer hinanden godt, og at de bedste resultater opnås ved at præstere i fællesskab.

Bestyrelsen arbejder ud fra et kommissorium med veldefinerede roller og ansvarsfordelinger. Bestyrelsens opgave er at sammentænke de forskellige tiltag og indsatser i forhold til de konkrete problemer og udfordringer, der er i boligområderne. Der er i bestyrelsen fokus på at synliggøre den ekstra indsats, som helhedsplanen kan bidrage til. Det fokus forbliver vigtigt i konsolideringsfasen, og det forbliver vigtigt at synliggøre det ekstra bidrag hele vejen rundt i det kommunale system således, at de udførende medarbejdere er opmærksomme på det ekstra bidrag, som de boligsociale indsatser afstedkommer. Der er en stærk forståelse af, at den boligsociale opgave består i at understøtte boligområdernes udvikling og understøtte kernerdriften i boligområderne. Derudover er opgaven som følge af parallelsamfundspakken blevet udbygget med at indtænke omstruktureringen af Ringparken og Motalavej, herunder hvordan der fortsat kan ske en udvikling, mens der også sker en afvikling.

Koordinationsgruppen har tilsvarende et klart og tydeligt kommissorium, og medlemmerne har relevante professionelle kompetencer, der muliggør fælles drøftelser og sparring af tværgående udfordringer og løsninger på en mere konkretiserende måde end det, der sker i bestyrelsessammenhænge. Der er en relativt tung repræsentation af kommunen i koordinationsgruppen, der bidrager til en smidig kommunal agilitet. Sammensætningen af koordinationsgruppen er endvidere udtryk for den forståelse, der er i helhedsplanen om, at den boligsociale indsats skal understøtte den kommunale kernerdrift.

Koordinationsgruppen er en motor i implementeringen af den boligsociale helhedsplan, og i praksis den enhed, der får omsat helhedsplanen til praksis og får taget hånd om tværgående udfordringer og barrierer i såvel det kommunale system som i boligorganisationerne. Der er opmærksomhed på at håndtere barrierer, når de opstår, og på en hurtig afklaring i både det kommunale, politimæssige og boligorganisatoriske bagland i forhold til konkrete udfordringer, indsatser og samarbejder.

Der er en fortløbende diskussion af, hvordan helhedsplanens midler anvendes bedst mulig. Der forekommer at være rettidig opmærksomhed på, hvilke behov der er i boligområderne, hvordan det går med aktiviteterne, hvilke behov der er for at samle op på erfaringer, samt hvilke perspektiver der er for at forankre gode aktiviteter i kommunen.

I koordinationsgruppen er der en stor grad af italesættelse af, hvordan der opbygges tillid mellem de forskellige aktører, således at konkrete problemstillinger kan diskuteres. Hvordan der kan tales om en gruppe af beboere, uden deres retssikkerhed bringes i fare, og således at medarbejdere overholder reglerne. Koordinationsgruppen ser ud til at have fundet en måde at dele relevant viden om eksempelvis grupperes uhensigtsmæssige adfærd på, hvor etiske hensyn og tavshedspligt overholdes. Det er centralt for koordinationsgruppen, at de kan udveksle denne form for relevant viden i forhold til, at både politi, kommune og boligorganisationer kan arbejde i samme retning.

Der var nedsat fire **følgegrupper** – en i hvert boligområde. I 2018 ophørte følgegruppen i Skælskør efter aftale med Skælskør Boligselskab. Der er således nu tre følgegrupper, og de har et kommissorium for deres opgaver. Beboerdemokraterne er tilstede i følgegrupperne, der også er besat med boligsociale og kommunale medarbejdere og politi (i Ringparken og på Motalavej). Følgegruppernes opgave er at sikre en lokal forankring af helhedsplanens indsatser ved at inddrage de lokale ressourcer. Der kan lokalt være en oplevelse af, at det indhold, som er båret ind med helhedsplanen, afspejler, at to af boligområderne er såkaldte hårde ghettoer, og at helhedsplanen sigter efter en anden virkelighed end den, der kan genkendes i eksempelvis Sydbyen.

Følgegrupperne fungerer forskelligt og har forskellige dynamikker og perspektiver på, hvad en lokal forankring vil sige. Denne forskellighed kommer til udtryk ved, at medlemmerne repræsenterer forskellige baggrunde. Blandt følgegruppemedlemmerne er der en relativt klar fornemmelse af, hvilke mål der er for den boligsociale indsats, uden de dog har en særlig viden om de strategiske perspektiver i indsatsen. Denne form for viden efterspørges ikke entydigt, men den efterspørges i et vist omfang.

Følgegrupperne er det svageste led i styringsstrengen. Det skyldes formentligt, at det er på dette niveau, at det organisatoriske møde finder sted mellem beboerdelen og den fagprofessionelle del. Karakteren af indhold og output på dette niveau afspejler i vid udstrækning den beboerdemokratiske tilgang til helhedsplanen.

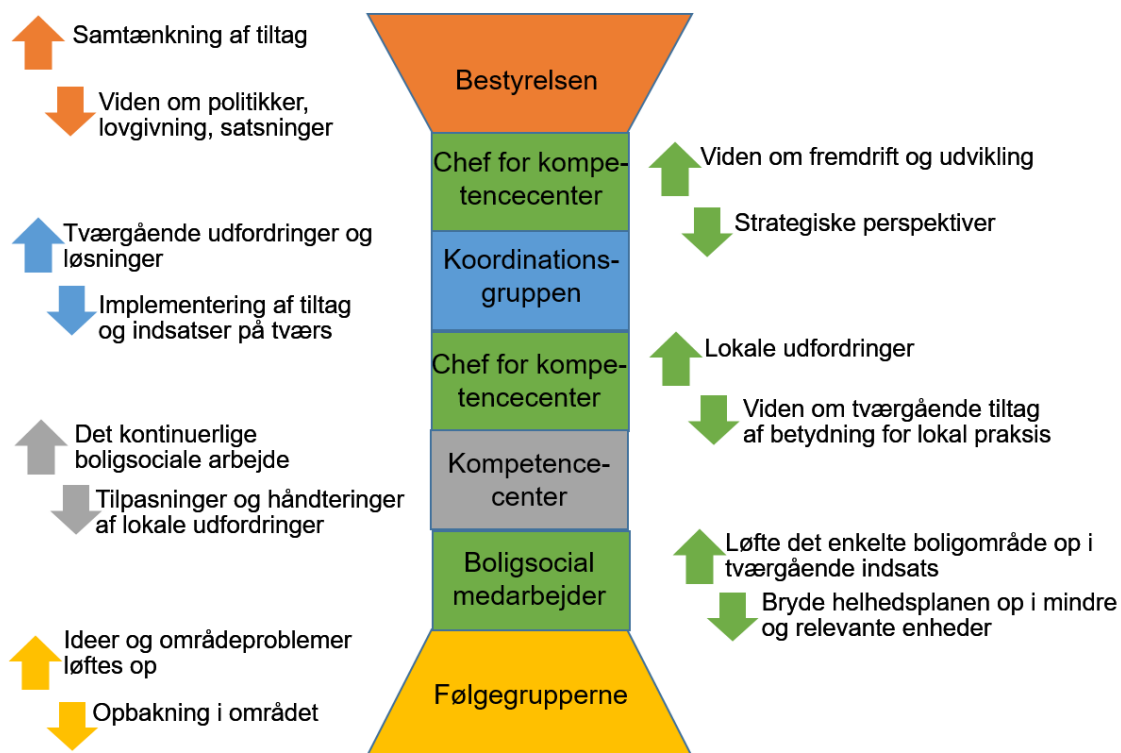
Der ligger en potentiel udfordring i at holde et højt engagement i følgegrupperne, og der er behov for fremadrettet i helhedsplanen at overveje følgegruppens rolle. De kan fortsætte, som de gør nu, hvor de bidrager til, at beboerne og de professionelle har et fælles fora at mødes i, og dermed sikre en formmæssig legitimering af helhedsplanen blandt beboerne. Følgegrupperne kan også skubbes i retning af at være en indholdsmæssig garant og legitimering af helhedsplanen. I den sammenhæng spiller de fagprofessionelle en stor rolle i at skubbe i den retning, hvis helhedsplanen ønsker det. En del af skubbet kan bestå i at synliggøre den samlede og fælles indsats, tydeliggøre de positive forandringer og have fokus på ejerskab til succeser.

I første kvartal af 2019 er der indført en rotationsproces, således at der blandt de kommunale medarbejdere kan ske en rotation mellem de forskellige følgegrupper. Denne rotation kan muligvis bidrage til at bringe forskellige perspektiver ind i følgegrupperne og måske skabe en endnu større positiv dynamik.

Styringsstrengen

Styringsstrengen er illustreret i figur 1. Der er generelt stor tilfredshed med organisationsstrukturen i helhedsplanen. Bestyrelsen ser overordnet positivt på den nye organisationsstrukturens betydning for både at have fokus på udviklingen i boligområdet og dets beboere og for den langsigtede indsats i boligområderne. Følgegrupperne ser ligeledes overvejende positivt på, at den nye organisationsstruktur har betydning for fokus på udviklingen af boligområdet og dets beboere, og at der er samspil om en langsigtet indsats i området. Følgegrupperne vurderer dog sammenlignet med bestyrelsen og koordinationsgruppen, at der i mindre grad er veldefinerede roller, klar ansvarsfordeling, og at relevante aktører i tilstrækkelig grad bliver involveret. Ligeledes vurderer følgegrupperne også i mindre grad, at den strategiske samarbejdsaftale er velegnet til at styre det daglige arbejde i de udsatte boligområder.

Figur 1. Styringsstregen, som den fungerer i praksis



Der er tre centrale bindeled i styringsstrengen, og de er afgørende for den praktiske udfoldelse af entydig ledelse. De to af bindeleddene udfører det boligsociale kompetencecenters chef, og det tredje udgøres af en boligsocial medarbejder fra helhedsplanen. Kompetencecenterets chef er den centrale nøgle til at sikre en rød tråd i helhedsplanens virke og bidrager til, at viden flyder op ad og ned ad i styringsstrengen, og til at der bliver taget hånd om behov, barrierer og udfordringer rettidigt. Det er en vigtig funktion, og grundlaget for, at det lykkes, er, at der er en professionel tillid mellem kompetencecenterets chef og de øvrige fora. Fremadrettet er det vigtigt i denne funktion at være opmærksom på, at helhedsplanen er gået over i en anden fase end opstartsfasen, og at det kan give anledning til andre og nye vidensbehov på de forskellige niveauer. Omfanget og karakteren af eventuelle nye vidensbehov vil være hensigtsmæssig at afstemme med medlemmerne på hvert niveau.

Mellem bestyrelsen og koordinationsgruppen er det afgørende, at der går relevant viden om fremdrift op til bestyrelsen, mens at der går viden om strategiske overvejelser og sammentænkning ned ad til koordinationsgruppen og videre til kompetencecenteret. Mellem kompetencecenteret og koordinationsgruppen er det afgørende, at viden om lokale udfordringer fra boligområderne samles op og gives videre til koordinationsgruppen, der kan diskutere og sparre om en tværgående håndtering. Tilsvarende er der viden om tværgående lokale indsatser og tiltag, der kan gå på tværs af boligområderne. Mellem kompetencecenteret og følgegrupperne er der en boligsocial medarbejder/koordinator, der skal sikre, at det enkelte boligområde løftes op og ind i den tværgående indsats, samtidig med at koordinatoren bidrager til at bryde helhedsplanen op i relevante enheder til det enkelte boligområde. Følgegrupperne bidrager til at skabe en lokal opbakning, og til at ideer og områdeproblemer løftes op.

Værdiskabelse

I et felt med mange interessenter og aktører er det afgørende at udvikle en række overordnede mål eller værdier, som alle kan se sig selv i, uanset rammebetingelse og bagvedliggende dagsorden. Værdiskabelsen foregår horisontalt og vertikalt og er ofte meget konkret i forhold til fælles mål, succeskriterier og visioner. Omdrejningspunktet er, at værdien ikke nødvendigvis er den samme for den ene aktør som for den anden, men at alle skal have "noget ud af" samarbejdet. (Mulgan, 2009; Poister, 2009¹)

Der skabes værdi både vertikalt og horisontalt i organiseringen af helhedsplanen. Den fælles værdi ligger i koblingen af det boligsociale og det kommunale arbejde. Denne kobling gøres forskelligt og har forskelligt indhold på tre niveauer. Værdien i koblingen af det kommunale og boligsociale skabes, fordi der opleves en gensidig afhængighed aktørerne i mellem. De boligsociale aktører er afhængige af de kommunale aktører i forhold til brobygning til den kommunale kernerdrift, og de kommunale aktører er afhængige af den boligsociale måde at skabe kontakt til målgrupper på og til at arbejde med målgrupperne på.

Kigger vi ind i den kommunale arena, tilkendes det, at der er en relativt stor sparring både vertikalt og horisontalt, og at denne sparring har en selvstændig værdi i forhold til at skabe nye indsigter på tværs af fora, positioner og relationer til helhedsplanen. Inden for den boligorganisatoriske arena er der tilsvarende stor sparring og vidensdeling mellem medarbejderne i kompetencecenteret.

Der er en stor faglig repræsentation i både bestyrelsen og koordinationsgruppen, og begge fora er relativt godt dækket ind med de kommunale områder og politi. Der er en oplevelse blandt medlemmerne af, at den boligsociale faglighed gerne må fylde mere, end den gør på det nuværende tidspunkt. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at overveje fremadrettet at invitere boligsociale gæster, således at der kommer større fokus på det indholdsmæssige i form af den daglige praksis. Politiets tilstedeværelse i de forskellige fora har en stor værdi og giver en mulighed for agilitet.

Fremadrettet i forhold til udviklingsplaner for Motalavej og Ringparken kan der i øget grad være behov for at diskutere på de forskellige niveauer, hvordan det boligsociale bidrag kan kobles på ghettoindsatsen, og hvordan udviklingsplaner kan kommunikeres til beboere, så transitionsfasen bliver mindre usikker og utryk for beboerne. Heri ligger en stor kommunal og boligsocial opgave.

Samskabelse

Samskabelse er en udfordring på samtlige niveauer i organiseringen. Der er tale om medlemmer, der hver især kommer fra forskellige organisatoriske baglande, og derfor opstår der også ind imellem situationer, hvor samskabelsesprocessen kan have svære betingelser – både i forhold til at afgive plads og kompetencer til andre aktører og i forhold til at forsvare sig selv og sit bagland. Disse udfordringer ses både i bestyrelsen, koordinationsgruppen og i følgegrupperne. Det er vigtigt at have fokus på, at de forskellige tilstedeværelser forbliver en dynamik og ikke en barriere for samarbejdet.

Der er problemstillinger på tværs af følgegrupperne, der kunne være relevante at mødes om. Der kan blandt de professionelle være tvivl om, hvorvidt den beboerdemokratiske del vil være interesseret. Der er dog beboerdemokrater, der vurderer, at det kunne være givtigt. I forhold til følgegrupperne er der tale om fire forskellige boligområder, både geografisk og udfordringsmæssigt. På dele af beboersiden kan der være en oplevelse af, at boligområderne er for forskellige i forhold til, at det

¹ Mulgan, G. (2009): The art of public strategy: mobilizing power and knowledge for the common good. Oxford.

Poister, T.H. (2010): The Future of Strategic Planning in the Public sector: Linking Strategic Management and Performance". Public Administration Review. Vol 17.

giver mening at mødes på tværs. Det spiller formentligt ind, at de nære problemer i boligområdet kan opleves som større end de tværgående problemer på tværs af boligområderne.

Midtvejs i helhedsplanen kan der spores en begyndende "metatræthed" i følgegrupperne. Det kan være svært at holde dampen oppe særligt i forhold til beboerdelen. I begyndelsen var der blandt medlemmerne en større begejstring, og der kan være behov for input til at bevare fokus og engagement i følgegrupperne. De fagprofessionelle medarbejdere i følgegrupperne kunne fremadrettet have et større fokus på dette forhold.

Koordinering

Koordinering af et samarbejde understøtter den fælles implementering af indsatser. Her er både tale om forebyggende koordinering, som fokuserer på at undgå eller håndtere grænsekonflikter, og udviklende koordinering, hvor parterne skaber synergi og udvikling på tværs af faglige og organisatoriske grænser. Ofte vil der i et projekt være behov for begge dele (Scharpf, 1994²).

I koordinationsgruppen er der en stor opmærksomhed på at koordinere, hvordan de boligsociale og kommunale ressourcer og indsatser bedst bidrager til at agere løftestang for hinanden og brobygge. Ligeledes koordineres, hvordan der bedst muligt kan foretages opsøgende arbejde i forhold til at nå de relevante målgrupper. Der forekommer at være mindre fokus på at diskutere, hvordan helhedsplan og erhvervsliv fungerer, samt helhedsplanen og frivillige organisationer – de parter er heller ikke repræsenteret i hverken bestyrelsen eller koordinationsgruppen.

Følgegrupperne vurderer, at barrierer og udfordringer i implementering af aktiviteter løftes ind i følgegrupperne og diskuteres, og at følgegrupperne i mindre grad bidrager til at mindske barrierer. Her er det vigtigt, at de boligsociale medarbejdere er lydhøre og tager viden om barrierer med tilbage til kompetencecenter, som kan handle på disse barrierer. I følgegrupperne er der en del, der angiver, at de ikke ved, om koordinationsgruppen og bestyrelsen bidrager til at sikre implementering af boligsociale indsatser, og om de samarbejder med følgegruppen om implementeringen. Det peger på, at den boligsociale koordinator i højere grad kan bidrage med at formidle denne slags viden.

På dele af det udførende niveau forekommer koordineringen mellem det kommunale og boligsociale at være udfordret. Det drejer sig eksempelvis om, hvordan der kan samarbejdes og brobygges til kommunale tilbud som fx Perron 3. Herudover kan der være behov for at italesætte og synliggøre det boligsociale bidrag i eksempelvis projektet "Værestedet med og uden tag", der bidrager til at skabe en god infrastruktur til flere af de boligsociale aktiviteter. Ved at synliggøre bidraget kan det blive endnu tydeligere, hvordan de forskellige aktiviteter (både de matrikelbundne og de ikke-matrikelbundne) kan bygge ovenpå og videre på hinanden.

Derudover forekommer der for helhedsplanen at være udfordringer forbundet med at etablere og udvikle samarbejder med skolerne. Der kan være behov for både horisontalt og vertikalt at have fokus på, hvordan indsatser kan koordineres og udvikles i samarbejde med skolerne.

Datamonitorering

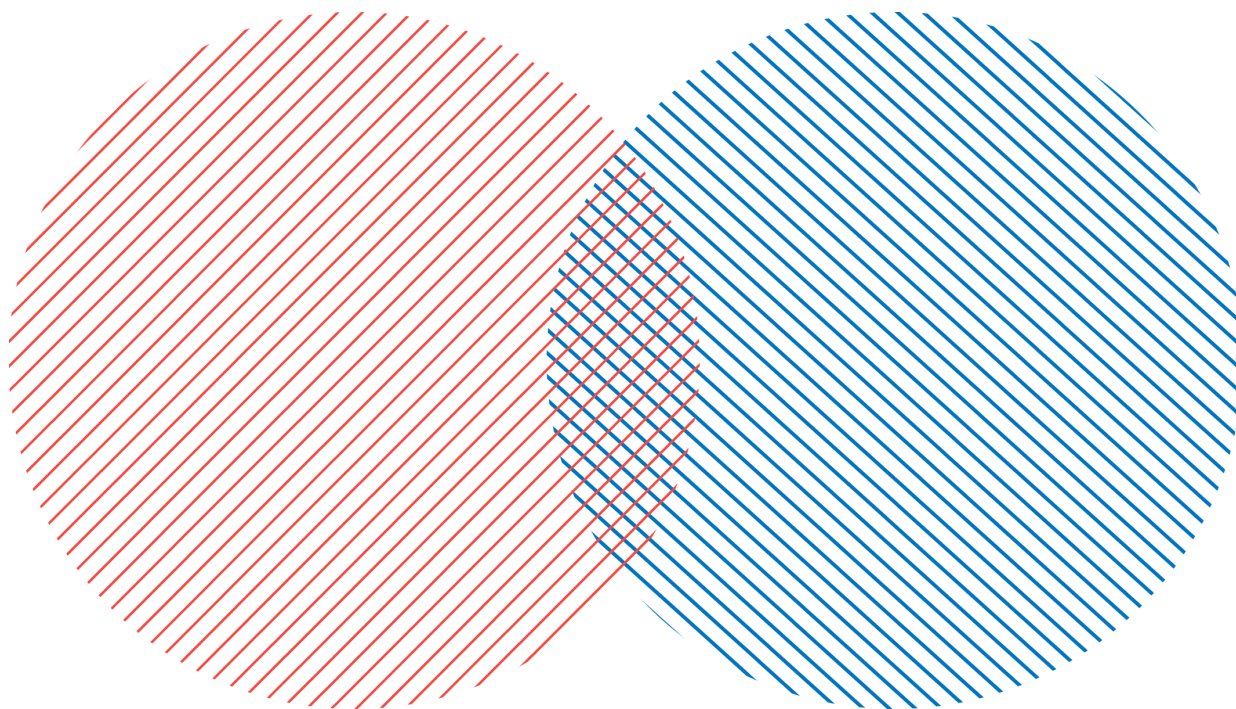
Datamonitorering er afgørende for at følge udviklingen i boligområde, for at sikre fremdrift i helhedsplanen og for at justere retningen i helhedsplanen i forhold til behov og udfordringer. Der er en lang

² Scharf, F. W. (1994): Games real actors could play: positive and negative coordination in embedded negotiations. Journal of Theoretical Politics. Vol. 6

række strategiske mål for helhedsplanen, og på månedsbasis indsamles data til at give et billede af, om der er fremdrift og positiv udvikling.

Mål og succeskriterier for helhedsplanen er overvejende meningsfulde, men de er også udtryk for, hvilke typer af data som det er muligt at fremskaffe. Derfor giver målingerne ikke nødvendigvis et retvisende billede af udviklingen i forhold til det, som er helhedsplanens strategiske mål. Data giver ikke nødvendigvis den fornødne viden om, hvorvidt helhedsplanen lykkes med at skabe de forventede resultater. Det er en udfordring, der kendetegner mange af de boligsociale helhedsplaner, og er således ikke isoleret til "En fælles indsats".

Der kan være en oplevelse af på bestyrelsesniveau, at afrapporteringen af mål og fremdrift bidrager til at skabe en form for "ekspeditionsånd" – muligvis fordi der er en stor detaljeringsgrad i målinger, og denne form for detaljering svarer ikke helt overens med de strategiske diskussioner, der også er på bestyrelsesniveau. Fremadrettet kan det være hensigtsmæssigt at have fokus på dette forhold.



Bilagsnotat 2

”En fælles indsats” – hvordan den boligsociale indsats understøtter kommunal kernetrift

Anden afrapportering, 2020

Om dette notat

Dette notat har til formål at bidrage med viden om, hvordan den boligsociale helhedsplan understøtter den kommunale kernevelværd, og hvori det særlige boligsociale bidrag kan aflæses set fra et kommunalt perspektiv. Denne viden kan i en kommende helhedsplan bidrage til at kvalificere, hvordan den boligsociale indsats bedst mulig kan understøtte den kommunale kernerdrift, så det fulde potentiale af den boligsociale indsats udnyttes.

Notatet er udarbejdet på baggrund af en igangværende procesevaluering af organisering og samarbejde i den boligsociale helhedsplan "En fælles indsats", der har været i drift siden sidst i 2017 i Slagelse Kommune. Overordnet har procesevalueringen fokus på entydig ledelse som et styringsredskab, der oppefra og ned styrer indsatsen i den boligsociale helhedsplan med henblik på at sikre fremdriften, samt det ledelsesmæssige fokus på indsatserne. Samtidig har evalueringen fokus på, hvordan der sker en værdiskabelse, koordinering og netværksstyring mellem de forskellige parter på de forskellige niveauer. Det første notat fra 2019 havde fokus på etableringen af styringsstrengen både vertikalt og horisontalt.

I dette notat er fokus på, hvordan den boligsociale indsats understøtter den kommunale kernerdrift set fra *kommunale medarbejders og leders perspektiv*. Der er gennemført interview med fem nøglepersoner i den kommunale kernerdrift med henblik på at identificere, hvordan de medarbejdere, der udfører arbejde finansieret af den boligsociale helhedsplan, vurderer, hvori det ekstraordinære boligsociale bidrag består, og hvordan det ekstraordinære boligsociale bidrag understøtter den kommunale kernerdrift. Det er således udelukkende det kommunalt forankrede perspektiv, der beskrives i forhold til, hvordan kommunale medarbejdere og ledere i den kommunale organisering selv opfatter den opgave, som den boligsociale indsats bidrager til at finansiere, og hvordan denne opgave løses.

Først præsenteres hovedtendenser og konkrete anbefalinger til opmærksomhedspunkter i tilblivelsen af en ny helhedsplan. Herefter følger en uddybende analyse på baggrund af interviewene.

Hovedtendenser og anbefalinger

Helhedsplanen blev igangsat i 2017 og er i 2021 i det afsluttende år. I denne fase er det afgørende at udtrække erfaringer om, hvordan den boligsociale indsats understøtter den kommunale kernerdrift til brug i en ny helhedsplan, hvor der fortsat vil være behov for, at en boligsocial helhedsplan understøtter den kommunale kernevelværd.

Det partnerskab mellem boligorganisationerne og kommunen, som ligger til grund for den nuværende boligsociale helhedsplan, og dermed for implementeringen af helhedsplanen, består i, at den boligsociale indsats finansierer lønnen for aktivitetsansvarlige/aktivitetsmedarbejdere, der ansættelsesmæssigt er forankret i den kommunale organisering. Det er disse aktivitetsmedarbejdere og aktivitetsansvarlige, der er interviewet med henblik på, at de synliggør, hvori det boligsociale bidrag består – altså hvori de vurderer, at der er et indhold muliggjort af den boligsociale indsats, der er anderledes, end det indhold, som den kommunale kernerdrift ellers tilvejebringer.

Overordnet set er der i den nuværende helhedsplan valgt en forholdsvis snæver forståelse af, hvordan den boligsociale kan understøtte den kommunale kernerdrift ved, at den boligsociale medfinansiering understøtter i form af en gearing af den kommunale kernerdrift i højere grad, end at den boligsociale medfinansiering bruges til at tilføje noget ekstraordinært til den kommunale kernerdrift.

Med denne form for understøttelse følger, at kravet om entydig ledelse i den boligsociale helhedsplan i praksis er vanskelig at honorere, fordi den boligsociale medfinansiering optages i et kommunalt system, hvor ledelsesansvar for opgaveløsningen og udførelsen er et rent kommunalt anliggende. Det vil sige, at den boligsociale helhedsplan med medfinansieringen samtidig afgiver muligheden for at påvirke implementeringen og fremdriften. Den nuværende form for boligsocial understøttelse af kommunal kernevelfærd har ikke bragt det boligsociale og kommunale tættere sammen i en opgaveløsning. Der er stadig tale om to siloer med to forskellige styringslogikker, og de interviewede kommunale parter oplever ikke umiddelbart noget samarbejdsfællesskab med helhedsplanen om målgrupperne i forhold til rekruttering, måder at arbejde med målgruppen på eller fastholdelse. Den boligsociale medfinansiering er i den nuværende helhedsplan i vid udstrækning blevet til kommunal kernerdrift.

Centrale observationer:

- Det er vanskeligt for de interviewede medarbejdere og ledere at pege på, hvori det boligsociale bidrager ekstraordinært i opgaveløsningen.
- Den boligsociale medfinansiering på børne- og ungeområdet bidrager til, at flere unge nås med en indsats, at indsatsen er mere håndholdt og forankrende, efter at ydelser ophører, når de unge kommer i uddannelse eller i beskæftigelse.
- På småbørnsområdet bidrager den boligsociale medfinansiering til, at sundhedsplejersker kan afholde flere besøg i familier i Ringparken og på Motalavej. De flere besøg, som de boligsociale midler giver mulighed for, gennemføres på samme måde som de ordinære sundhedsplejerskebesøg.
- Den boligsociale måde at understøtte kommunal kernerdrift på gør, at det boligsociale bidrag er vanskeligt at isolere fra den kommunale kernerdrift, idet det boligsociale bliver en del af en kommunal opgaveløsning.
- Der er potentiale i den boligsociale indsats, der ikke udnyttes, når det boligsociale bliver koblet så tæt op på det kommunale og i praksis underlagt kommunal styringslogik.
- Kravet om entydig ledelse i helhedsplanen vanskeliggøres i den nuværende måde, hvor boligsociale midler overgår til kommunal kernerdrift uden mulighed for indflydelse på opgaveløsning og udførelse.
- Der er oplevelser af, at ikke alle nødvendige kompetencer er tilstede i koordinationsgruppen, og at det indimellem sløver agiliteten. Der kan mangle konkret viden om forhold i det kommunale system, som ikke bringes frem på møder, når det er aktuelt, fordi den viden ikke for nuværende opleves at være tilstede.
- De interviewede har vanskeligt ved at se relevansen af Medarbejderforum og særligt den hyppighed og varighed, der er for møderne.

Anbefalinger

I tilrettelæggelsen af en ny helhedsplan er der behov for strategiske overvejelser om, hvad en boligsocial indsats kan og skal bidrage med i forhold til at løfte de udsatte boligområder. Der i disse overvejelser behov for opmærksomhed på, hvad der typisk er det særlige boligsociale bidrag, som kunne udfoldes og give nye perspektiver og muligheder i opgaveløsningen hos de mest socialt udsatte beboere i Ringparken, Sydbyen, Motalavej og Parkvej.

Det særligt boligsociale er metodefrihed, fleksibilitet og agilitet, frivillighed, og at aktiviteter foregår dér, hvor beboerne bor. Det muliggør, at der kan afprøves anderledes aktiviteter og metoder til at skubbe en given målgruppe i en retning, så målgruppen på sigt kan få mest muligt ud af den kommunale kernerdrift.

Der er gode erfaringer på småbørnsområdet med sundhedsplejerskebesøgene, og sundhedsplejerskerne har en god og bæredygtig relation til familierne. Fremadrettet i en ny helhedsplan vil det være oplagt, at den boligsociale helhedsplan i højere grad samarbejder med sundhedsplejerskerne om at tilrettelægge understøttende aktiviteter, der rammer målgruppen i behov og indhold. Det gør sig også gældende i forhold til børn i dagtilbudsalderen og skolealderen.

Der vil i en ny helhedsplan også være behov for at efterse kravet om entydig ledelse, og hvordan der skabes rammer for entydig ledelse både vertikalt og horisontalt i styringskæden. Der er behov for at efterse, om der på de forskellige niveauer i organiseringen – særligt i koordinationsgruppen – er de mest adækvate kompetencer tilstede, der kan sikre agilitet i styringen og ledelsen. Der er endvidere basis for at efterse behovet for at have det såkaldte medarbejderforum og nøje vurdere, hvad dette fora skal bruges til, og hvor ofte det er nødvendigt at mødes.

Analyse

I dette afsnit beskrives indledningsvist, hvordan helhedsplanen lægger op til, at den boligsociale indsats understøtter den kommunale kernerdrift indholdsmæssigt, og hvordan der er skabt rammer for en organisering og samarbejde, der i praksis skal sikre implementering af understøttelse af den boligsociale indsats. Herefter beskrives de interviewede medarbejders og lederes erfaringer med, hvordan de som kommunalt forankrede vurderer, at den boligsociale indsats bidrager ekstraordinært til den kommunale kernerdrift, herunder de potentialer og udfordringer, der opleves i hverdagen.

Udgangspunktet med helhedsplanen

Det strategiske og overordnede mål for helhedsplanen er, at den bidrager til, at de udsatte boligområder forandres til at være attraktive by- og boligområder, der er integreret i de omkringliggende bydele. Boligområderne skal være gode steder at bo for alle beboere, og områdernes børn og unge skal trives, uddanne sig samt få et arbejde og et godt voksenliv.

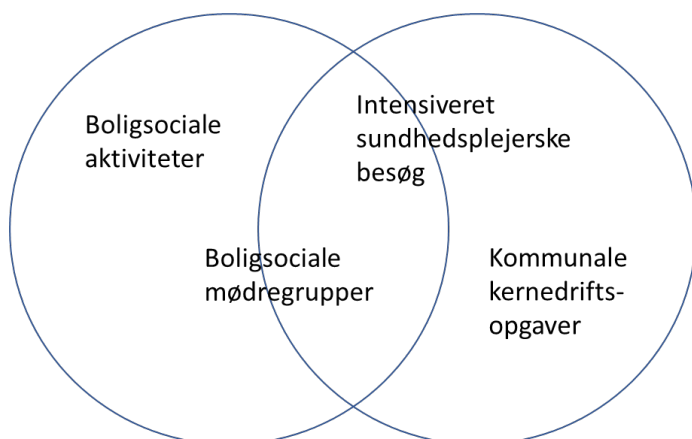
Med den boligsociale helhedsplan er der lagt op til, at den skal bidrage til at understøtte den kommunale drift og sikre, at kernerdriften virker så effektivt som muligt til de beboere, der har særlig behov for hjælp og støtte. Den boligsociale indsats bygger både på dette i relation til enkeltpersoner, og når det drejer sig om civilsamfundet. Kompetencecenteret tager derfor både udgangspunkt i den enkelte beboers ressourcer samt områdets muligheder med henblik på at skabe bæredygtige strukturer og synergier mellem områdets forskellige velfærdsaktører.

Helhedsplanen har fire indsatsområder: forebyggelse og forældreansvar, uddannelse og beskæftigelse, tryghed og trivsel samt kriminalpræventive indsatser. Disse fire indsatsområder berører tre målgrupper: 0-6-årige børn, børn og unge samt boligområdets samlede beboere.

Småbørnsområdet

Småbørnsområdet er et af de velfærdsområder, hvor samfundet med sine universalydelser når ud til i princippet alle. Det er således et område, hvor den kommunale kernerdrift står helt centralt, og hvor den boligsociale indsats først med 2015-18 bevillingen fra Landsbyggefonden har fået en rolle at spille. I helhedsplanen blev der fra start lagt an med en række forskellige aktiviteter af ren bolig-social karakter, og disse er undervejs blevet justeret og tilpasset. I samarbejdet mellem kernerdriften og helhedsplanen er der to aktiviteter: *Intensive sundhedsplejerskebesøg i et hyppigere og længe-revarende omfang end sædvanligt* og *Boligsociale mødregrupper*.

Figur 1. Indsatser målrettet 0-6-årige børn



De ordinære sundhedsplejerskebesøg er således med den boligsociale helhedsplan blevet udvidet, således at familier i Ringparken og på Motalavej kan få flere besøg af sundhedsplejerskerne end tidligere. Den anden aktivitet, *Boligsociale mødregrupper*, er et tilbud, som sundhedsplejerskerne i forbindelse med deres besøg henviser mødrene i de to boligområder til. Således er ideen på småbørnsområdet, at den boligsociale indsats indholdsmæssigt understøtter den kommunale kernerdrift ved at finansiere en intensiveret indsats og ved at facilitere mødregrupper, der aktivitetmæssigt kan støtte op om de behov, som mødrene har, og som sundhedsplejerskerne ikke i fuldt omfang kan tilgodese.

Børn og unge

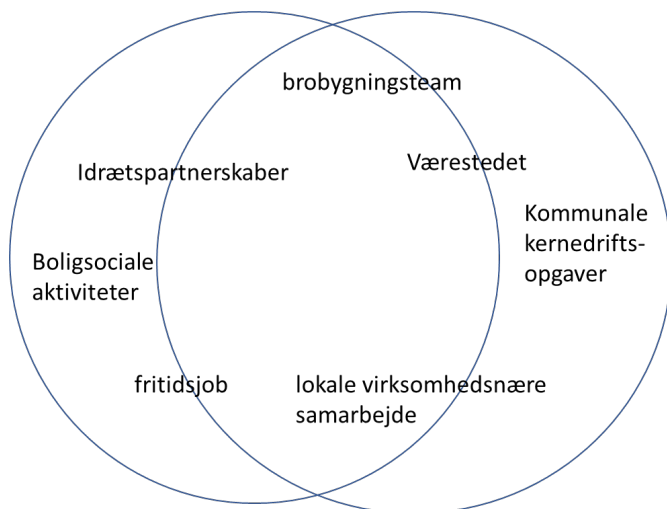
Børn og unge er den målgruppe, der med den boligsociale helhedsplan har størst volumen. Det er både en prioritering i den boligsociale helhedsplan med udgangspunkt i Landsbyggefondens regulativ for at uddele midler samt en kommunal prioritering. Der er to aktiviteter, som helhedsplanen bidrager med finansiering til, og som understøtter den kommunale kernerdrift. De to aktiviteter: *Tværgående brobygningsteam til opsporing og forebyggelse* og *En opnormering af det lokale virksomhedsnære samarbejde med henblik på at få flere borgere i virksomhedspraktik og løntilskud*.

Det tværgående brobygningsteam er en indsats, der skal bidrage til, at flere unge gennemfører en ungdomsuddannelse og/eller får en tilknytning til arbejdsmarkedet, og er delt op i en uddannelses- og beskæftigelsesindsats og i en håndholdt indsats, der arbejder med de unge på baggrund af bekymringer fra fx skole, forældre og klubber. Det lokale virksomhedsnære samarbejde har fokus på at give arbejdsløse unge en arbejdsmarkedsrettet indsats, der er håndholdt, og hvor rekrutteringen primært sker lokalt.

I forhold til kriminalitet og forebyggelse er der et samarbejde mellem den kommunale kernerdrift og helhedsplanen om *Idrætspartnerskaber*, *Værestedet* og *Fritidsjob*. Idrætspartnerskaber har til formål at skabe fællesskaber for unge i boligområderne baseret på lege-, idræts- og bevægelsesaktiviteter, og er i udgangspunktet en boligsocial aktivitet, men som konkret understøtter forenings- og fritidslivet. Værestedet er en indsats, der har eksisteret forud for den eksisterende helhedsplan, og som den eksisterende helhedsplan er med til at finansiere. Kommunen er ansvarlig for væresteder og er således også den udførende part. Værestedet er et tilbud til de unge om et alternativ til den gadeorienterede livsstil. Tanken var endvidere, at Værestedet kunne fungere som brobygning til de etablerede tilbud. Fritidsjobsindsatsen handler om at få unge i job, praktik eller uddannelse og er en

indsats, der støtter op om de unge i hele processen. I udførelsen er fritidsjobsindsatsen en boligsocial aktivitet, der understøtter den kommunale kernerdrift ved at støtte de unge uddannelses- og beskæftigelsesmæssigt.

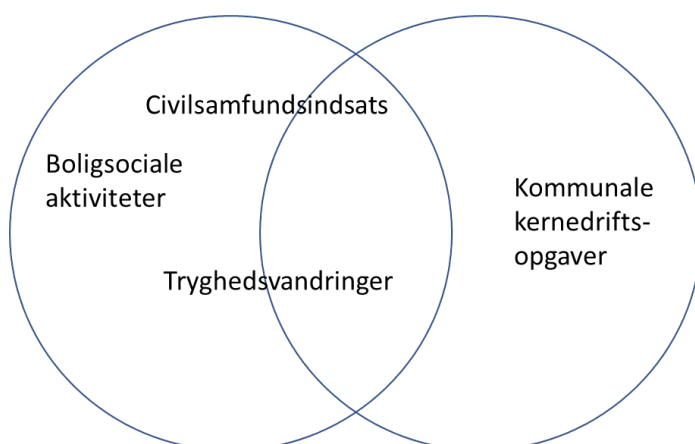
Figur 2. Indsatser målrettet børn og unge



Alle beboere

Alle beboere i boligområderne under helhedsplanen udgør også en målgruppe i forhold til at øge tryghed og trivsel. Der er i helhedsplanen både fokus på at øge områdets tryghed og trivsel samt på at øge omgivelsernes syn og tryghed i forhold til de udsatte boligområder. I samarbejdet mellem kernerdriften og helhedsplanen er der to aktiviteter: *Tryghedsvandringer* og *Civilsamfundsindsatser*. Tryghedsvandringer er en fælles gåtur i boligområdet med deltagelse af beboere og fagfolk med det formål at give beboerne mulighed for at udpege utryghedsskabende elementer af både fysisk og social karakter, fx hærværk, manglende vedligeholdelse og utryghedsskabende personer eller grupperinger. Civilsamfundsindsatser dækker over aktiviteter, der har til formål at opruste beboere – særligt forældrene – til at være aktive medborgere. De to aktiviteter udføres boligsocialt og understøtter den kommunale og politimæssige indsats med at øge tryghed og trivsel i de udsatte boligområder.

Figur 3. Indsatser målrettet alle beboere



I analysen af, hvordan den boligsociale indsats understøtter den kommunale kernerdrift, er der udelukkende fokus på indsatser målrettet småbørnsområdet og børne- og ungeområdet af den grund, at disse to områder har stor prioritering i Landsbyggefondens bevillingsregulativ for en ny helhedsplan.

De kommunalt forankrede erfaringer med det boligsociale bidrag

De kommunale erfaringer med at løse en opgave i kommunal sammenhæng, medfinansieret af boligsociale midler, er forskellige på småbørnsområdet og børne- og ungeområdet. Først beskrives småbørnsområdet og dernæst børne- og ungeområdet.

Småbørnsområdet

På småbørnsområdet er erfaringen, at de intensiverede sundhedsplejerskebesøg fungerer godt, og at sundhedsplejerskerne udfylder behov hos målgruppen. Derimod ser de boligsociale mødregrupper ikke tilsvarende ud til at få fat i mødrene og er således ikke en aktivitet, som mødrene anvender. Der er opnået erfaringer med, at boligsociale medarbejdere har vanskeligere ved at få skabt relationer til småbørnsforældrene, end sundhedsplejerskerne har, og at det i en ren boligsocial sammenhæng har været vanskeligt at tilrettelægge aktiviteter, som småbørnsforældre har haft lyst til at deltage i. Fremadrettet kan det give anledning til at overveje, om tilbud til familier med børn i højere grad skulle starte i børnehvealderen, end fra børnene er helt små. Erfaringerne fra sundhedsplejen er, at udfordringerne oftere først melder sig i børnehvealderen, når den tætte relationen mellem spædbarn og mor er under forandring og løsnes.

Både helhedsplanen, sundhedsplejersker og dagtilbud erfarer, at der er udfordringer i forhold til forældrekompetencer blandt forældrene i de udsatte boligområder, og at der er behov for at støtte forældrene, således at børns kompetencer og trivsel øges. Der er behov for at kigge mere ind i disse udfordringer for at forstå kompleksiteten i behovene og for at forstå, hvordan der kan tilrettelægges aktiviteter, der er afstemte i forhold til målgruppen. Der er en generel høj indskrivning i dagtilbud for 1-6-årige børn i de udsatte boligområder; til gengæld ser det ud til, at fremmødet blandt børnene ikke er så stort.

Sundhedsplejerskerne, der står for de udvidede besøg, og helhedsplanens medarbejdere mødes i forskellige samarbejdsregi: følgegrupperne på Motalavej og i Ringparken samt i medarbejderforum. Derudover har både sundhedsplejerskerne og medarbejdere i helhedsplanen opnået tætte relationer igennem helhedsplanens virke, således at der er basis for vidensdeling om muligheder, behov og udfordringer.

Det boligsociale bidrag er relativt konkret med de flere sundhedsplejerskebesøg, idet den boligsociale medfinansiering gør, at udsatte småbørnsforældre får et længerevarende og intensiveret forløb, der bidrager til, at forældrene er mere sikre i deres forælderrolle.

Børne- og ungeområdet

Målgruppen

Erfaringerne blandt de kommunale medarbejdere, der arbejder med børn og unge i de forskellige aktiviteter, er, at aktiviteterne får fat i forskellige dele af ungegruppen. Uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen, Brobygningsteamet og Værestedet har tilsammen fat i gruppen af sårbare unge, der kan have en lang række forskellige problemer ud over manglende skole, uddannelse og beskæftigelse. Det kan dreje sig om psykiske problemer, misbrugsproblemer, lavt selvværd, mang-

lende sociale og personlige kompetencer m.m. I udgangspunktet skulle der i uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen arbejdes med unge, der inden for 1 år skulle være i gang med uddannelse, men vurderingen er, at de oftest ikke er klar. Derimod gør det langvarige forløb med de unge, hvor der ofte opstår nye udfordringer i de unges liv, at planer må justeres. Uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen har også fokus på fastholdelse af de unge, når det lykkes at få de unge ind i uddannelse eller job. Indsatsen holder ofte kontakten med de unge op til 1 år efter, at ydelsen er stoppet. Uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen har i høj grad karakter af at være håndholdt og fastholdende. Rekrutteringen af unge til indsatsen sker via det kommunale system. Det boligsociale bidrag består således i, at uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen numerisk kan arbejde med flere unge, og at indsatsen kan være håndholdt, og bibeholdes efter, at den unge er kommet i uddannelse eller beskæftigelse, og således hjælpe til en fastholdelse af en positiv udvikling hos den unge.

Den anden del af Brobygningsteamet er forankret i Værestedet og er således en del af Værestedet. Indsatsen er til unge, der eksempelvis har misbrugsproblemer eller andre problemer – svære problemstillinger, som giver anledning til bekymring. Bekymringerne kan både bestå i fraværsproblematikker, fastholdelse i uddannelse og hashmisbrug. Denne del er SSP-forankret, men arbejder primært kun med unge, der bor i boligområderne under helhedsplanen. Medarbejderne i Brobygningsteamet er blevet kendte professionelle i områderne, så ud over, at folkeskolerne og ungdomsskolerne henvender sig med bekymringer, er forældrene i stigende grad også begyndt at henvende sig, hvis de er bekymret for deres børn. På baggrund af en bekymring tager medarbejderen kontakt til den unge og skaber en relation og herfra finder ud af, hvordan den unge bedst mulig kan støttes i at komme videre. Det boligsociale bidrag i denne del af brobygningsindsatsen ligger således i, at der er midler til, at indsatsen kan være håndholdt og fleksibel i forhold til de unges behov og situation.

Hverken uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen, brobygningsindsatsen eller Værestedet laver opsøgende arbejde. Der er en aftale med helhedsplanen om, at helhedsplanen kan gøre opmærksom på udfordringer og bekymringer med de unge, men medarbejderne oplever ikke, at der har været egentlige henvendelser.

Set fra det kommunale perspektiv er der ikke tale om nogen stor gensidig rekruttering mellem de boligsociale og kommunale aktiviteter. De interviewede oplever, at de boligsociale koordinators ikke er nok ude i områderne til at kunne henvise til eksisterende aktiviteter, og i forhold til at henvise til de boligsociale aktiviteter sker det i mindre grad til fritidsjobsindsatsen. De interviewede oplever dog, at barren for, hvem der kan være i fritidsjobsindsatsen, er højt sat. Der er grupper af unge, der er meget udsatte, men som ikke kan blive en del af indsatsen. Derfor begrænses omfanget af henvisninger til fritidsjobsindsatsen.

Organisering

Den boligsociale helhedsplan bidrager til at finansiere medarbejdere i uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen, den opsøgende indsats forankret i Værestedet, Værestedet og virksomhedsindsatsen. De boligsocialt finansierede medarbejdere er placeret i den kommunale organisering og refererer til en kommunal leder. De interviewede ledere og medarbejdere oplever, at der ikke er det store samarbejdsfællesskab med helhedsplanens medarbejdere med undtagelse af samarbejde med fritidsjobsindsatsen. Det primære samarbejde består i, at fritidsjobsindsatsen sammen med uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen arbejder med forskellige dele af ungegruppen og således supplerer hinanden. Der er ikke tale om, at aktiviteterne overlapper hinanden i forhold til målgruppen. Der har været forsøg med at lave en kampagne for de unge om praktik, og hvordan praktik kan bruges af de unge. Dette forsøg stod fritidsjobsindsatsen og de øvrige uddannelses- og beskæftigelsesindsatser for, men det viste sig ikke at være det store tilløbsstykke.

De interviewede medarbejdere oplever, at de fagligt har gavn af deres organisatoriske forankring i kommunen, og at de ville være afkoblet en faglig sparring, hvis de eksempelvis sad i kompetencecenteret i den boligsociale helhedsplan. De oplever, at en forudsætning for at kunne hjælpe de unge bedst muligt er, at de arbejder tæt med den unges sagsbehandler for at koordinere og understøtte den samlede indsats til den unge. UU-vejledningen er tilsvarende en tæt og vigtig samarbejdspartner, fordi UU-vejlederen kender de unges historik og vej igennem uddannelsessystemet.

Derudover oplever medarbejderne, at de unge flytter rundt og indgår i netværk på tværs af boligområderne i helhedsplanen. Der er derfor behov for en fælles faglig struktur for at kunne dække målgruppen bredere, følge de unge bedre og tilbyde mere målrettet indsats. Dette kræver også en kommunal forankring, der ikke kun foregår med udgangspunkt i kommunens boligområder.

I forhold til idrætsfællesskaberne var der i starten af helhedsplanen udfordringer med, at Værestedet havde indgået aftale med DIF om en Get2sport-indsats, og helhedsplanen initierede et samarbejde med DGI og Gerlev. Værestedet oplevede, at der var tale om, at begge indsatser kom til at konkurrere om de samme unge, og det kunne godt have været tænkt mere ind, hvordan de to indsatser kunne supplere hinanden. Men det er tilsyneladende lykkedes nu, og de to typer af indsatser får fat i forskellige dele af ungegruppen, og aktiviteterne supplerer således hinanden.

Det boligsociale bidrag

Helhedsplanen er tilrettelagt således, at den boligsociale indsats understøtter den kommunale kernerdrift. I de aktiviteter, hvor den boligsociale indsats konkret kobler sig på den kommunale kernerdrift som med sundhedsplejen, uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen, Brobygningsteamet og Værestedet, er de interviewede medarbejders og lederes vurdering, at det boligsociale bidrag består i, at der kan ske en intensivning af den kommunale kernerdrift som eksempelvis med sundhedsplejerskebesøgene, og at der er mulighed for at understøtte den kommunale kernerdrift med håndholdte og længerevarende forløb til borgere, der har brug for noget ekstra for at blive i et uddannelsesforløb eller beskæftigelsesforløb. Det håndholdte kan bestå i at være til rådighed for borgeren uden for alle de planlagte møder. Det kan også bestå i at koordinere mellem de forskellige kommunale forløb og samarbejdspartnere, som borgeren er en del af.

De interviewede medarbejdere er vant til at arbejde relationelt og fremhæver, at det relationelle er afgørende for at nå borgerne og arbejde med dem. De relationer, der skabes, er baseret på frivillighed og på, at de unge ønsker hjælp og støtte. I det kommunale regi er der gjort forsøg med at støtte op om borgernes fastholdelse, når de eksempelvis er kommet i uddannelse eller beskæftigelse. Men erfaringerne er, at det er svært for en sagsbehandler i beskæftigelsesforvaltningen at støtte en fastholdelse, fordi borgerne ofte ønsker at klare sig selv, eller i hvert fald ønsker at kappe båndet til beskæftigelsesforvaltningen, når de er kommet videre.

For de interviewede gælder det, at det er svært at pege præcist på, hvori det boligsociale ekstraordinære bidrag er – ud over flere sundhedsplejerskebesøg, det håndholdte og det forankrende element. I praksis er det svært for de interviewede i selve opgaveløsningen og udførelsen at differentiere det boligsociale fra det kommunale, særligt i forhold til børn og unge. For uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen gør den boligsociale medfinansiering, at en større målgruppe kan nås, og at der kan ske en fastholdelse af den unge i forhold til uddannelse og beskæftigelse. Den boligsociale medfinansiering ser i højere grad ud til at fungere som en gearing af den kommunale kernerdrift på de præmisser, som den kommunale kernerdrift foreskriver, end at der til opgaveløsningen er tilført noget ekstraordinært boligsocialt.

I forhold til småbørnsområdet oplever sundhedsplejen, at den tætte kontakt til helhedsplanen gør, at der er viden om boligområdet som sundhedsplejerskerne kan tage med ind i besøget, og som giver sundhedsplejerskerne en kontekstuel viden, som kan kvalificere deres relation og hjælp til familien.

Udfordringer i samarbejdet mellem den boligsociale indsats og den kommunale kernerdrift

Med den boligsociale indsats følger, at der skal måles på forskellige strategiske mål, og at det skal være synligt, hvordan det boligsociale bidrager til den kommunale kernerdrift.

Der er dog en oplevelse blandt de interviewede af, at målene kommer til at fylde meget og på en til tider arbitrær måde. Medarbejdere i kommunen finansieret af helhedsplanen kan opleve, at de bruger meget arbejdstid på at dokumentere, fx antal samtaler, eller på at redegøre for, hvordan det særlige boligsociale bidrag kommer til udtryk. Særligt redegørelsen for det særlige boligsociale kan være en udfordring, fordi dér, hvor der er en boligsocial medfinansiering, ligger opgaveløsningen tæt op ad den kommunale kernerdrift, og derfor er det svært at differentiere, hvornår det boligsociale starter og det kommunale slutter.

Der er også en oplevelse af, at den måde, som den nuværende helhedsplan er tilrettelagt på, bevirker, at de boligsociale indsatser er lagt ind under et kommunalt paradigme, der er fokuseret på et målhierarki frem for proces og læring, og hvor det, som er særligt ved det boligsociale, er i risiko for at blive skubbet til side. Eksempelvis, at det boligsociale kan bruges til at afprøve nye indsatser, nye metoder og nye tilgange. Det er der netop ikke plads til i kommunal kernerdrift, men derfor er der stadig behov for at finde metoder og tilgange, som kan bruges til at skubbe på en udvikling hos en målgruppe, der ikke får nok ud af den kommunale kernerdrift.

Den boligsociale medfinansiering er under den nuværende helhedsplan tilrettelagt således, at der ikke følger ledelsesmæssigt ansvar med medfinansieringen. Helhedsplanen har derfor reelt set ikke mulighed for at påvirke opgaveløsningen eller udførelsen – den mulighed er med medfinansieringen overgået til kommunen. Det giver en udfordring i forhold til kravet om entydig ledelse i helhedsplanen, idet den boligsociale medfinansiering lægges ind i den kommunale kernerdrift og uden boligsocialt mandat til at påvirke fremdriften og organiseringen.

Fra helhedsplanens start blev der etableret et såkaldt *Medarbejderforum*, hvor ledere og medarbejdere finansieret af den boligsociale indsats mødes til orientering og vidensdeling. Oplevelserne af, hvordan Medarbejderforum fungerer varierer. I starten har der blandt andet været en oplevelse af, at Medarbejderforum var for styret af den boligsociale helhedsplan. Nu er der kommet en praksis med, at lederne orienterer i starten og herefter forlader møderne, således at medarbejderne kan sparre og vidensdele med hinanden. Efterhånden kender medarbejderne dog hinanden så godt, at behovet blandt de interviewede opleves som mindre for at mødes til planlagte møder.

Ligeledes kan nogle af de interviewede medarbejdere og ledere opleve udfordringer i forhold til vidensdeling, hvor de boligsociale medarbejdere gerne vil have en større viden om baggrund for målgruppen for at kunne handle og målrette, mens de kommunale medarbejdere holder tilbage med baggrundsinformation ud fra en vurdering af opretholdelse af tavshedspligt.

Der forekommer således ikke at være meget samskabelse mellem den boligsociale helhedsplan og den kommunale kernerdrift. Der forekommer at være tale om to relativt isolerede enheder på trods af en boligsocial medfinansiering, der er et bidrag til den kommunale kernerdrift. I praksis er der tendenser til, at de boligsociale krav opleves mere som en spændetrøje, end det er noget, som kan være udviklende og bidragende i forhold til målgrupperne.

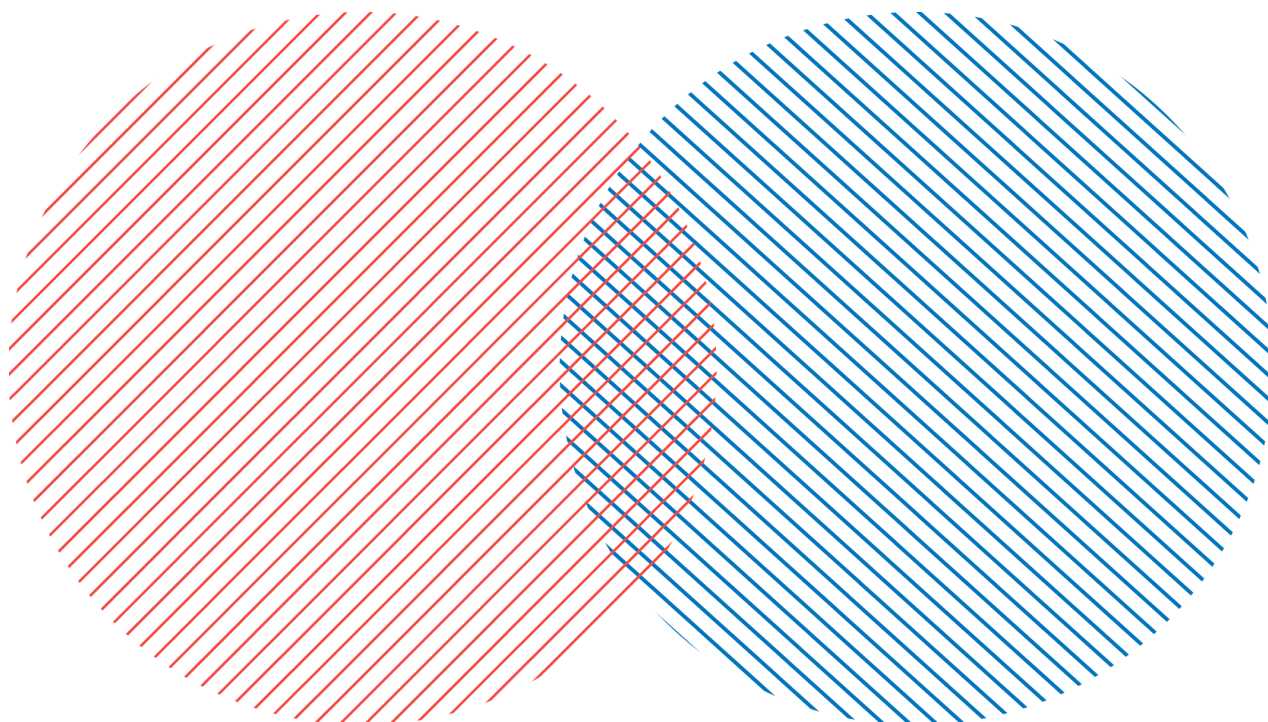
Fremadrettet

I en ny helhedsplan finansieret af Landsbyggefondens vil der fortsat være fokus på, at den boligsociale indsats understøtter den kommunale kernerdrift. Der er derfor behov for, at der i en ny helhedsplan vurderes, hvordan den boligsociale indsats bedst kan understøtte.

Som det foregår i den nuværende helhedsplan, understøtter den boligsociale indsats ved at medfinansiere eksisterende kommunal kernerdrift, hvor medfinansieringen giver mulighed for at nå en større målgruppe, for mere intensive, håndholdte og længerevarende relationer til borgerne. Kravet, der følger med medfinansieringen, er, at medarbejdere og ledere skal monitorere de boligsocialt finansierede indsatser og beskrive, hvori det boligsociale bidrag består. Kompetencecenteret kan ikke foretage denne monitorering eller beskrivelse, fordi kompetencecenteret alene afsender midlerne og dermed ikke længere har indflydelse på midlerne. Det er dog en central lære, at det er vanskeligt for medarbejdere at monitorere og beskrive det boligsociale bidrag, fordi opgaveløsningen er så tæt koblet op på den kommunale kernerdrift. Det er i virkeligheden ikke muligt at pege på det særlige boligsociale, men derimod på summen af det kommunale og boligsociale, fordi det boligsociale i høj grad fungerer som kommunal kernerdrift. I en ny helhedsplan, hvis denne form for understøttelse vælges igen, vil det for de involverede parter være hensigtsmæssigt at monitorere summen af den boligsociale indsats og kommunale drift og opgive ambitionen om at isolere det særlige boligsociale bidrag og vælge nogle monitoreringsforhold, der er meningsfulde for summen af den indsats, som den enkelte borger møder.

På den måde adskiller "En fælles indsats" sig fra hovedparten af de helhedsplaner, der finansieres af Landsbyggefondens midler, idet man oftere ser, at der er en kommunal medfinansiering, der bidrager til den boligsociale opgaveløsning, eller at den kommunale medfinansiering gør, at kommunale funktioner som fx uddannelsesvejledningen eller beskæftigelseskonsulenter placeres fysisk i boligområdet som fremskudt kommunal kernerdrift. I den nuværende helhedsplan er der en relativt snæver forståelse af, hvad det vil sige, at den boligsociale indsats understøtter den kommunale kernerdrift, fordi understøttelsen primært tager form af finansiering ind i den kommunale kernerdrift ved eksempelvis at øge antallet af unge, der kan hjælpes af uddannelses- og beskæftigelsesindsatserne eller brobygningsindsatsen, end ved at bidrage med noget, der *ikke* i udgangspunktet er kommunalt i opgaveløsningen.

I en ny helhedsplan er der også en anden vej at gå, og samtidigt lade det boligsociale understøtte den kommunale kernerdrift. Det er en vej, hvor der tilrettelægges boligsociale aktiviteter, der så at sige kan ligge rundt om den kommunale kernerdrift ved at bidrage til rekruttering af målgruppen, fastholdelse af målgruppen i aktiviteter, fastholdelse af målgruppens progression, og/eller aktiviteter, der konkret fylder huller ud, som den kommunale kernerdrift ikke er i stand til at fylde ud. Det vil være en mere klassisk boligsocial måde at understøtte kommunal kernerdrift på, men som stadig kræver et mere tæt samarbejde med kommunale aktører, og som også kræver, at de boligsociale aktiviteter er fleksible i at tilpasse sig, hvordan målgrupperne og deres behov udvikler sig. Ved at vælge denne strategi, i at det boligsociale understøtter den kommunale kernerdrift, opretholdes et ledelsesmæssigt og personalemæssigt ansvar for opgaveløsningen og dermed et boligsocialt mandat til at justere, udvikle og afprøve. Denne strategi vil gøre forventningen til entydig ledelse i helhedsplanen mere operationaliserbar, end det er i den nuværende helhedsplan, hvor ledelsen af de boligsociale midler er delt op mellem den boligsociale sekretariatsleder og kommunale ledere, der har personaleansvar for medarbejdere i sundhedsplejen, uddannelses- og beskæftigelsesindsatsen, Brobygningsteamet og Værestedet. Dette praksisdeltede ledelsesmæssige ansvar er en barriere for entydig ledelse, selvom der er en bestyrelse, der er sammensat af både boligsociale og kommunale repræsentanter. Det er en barriere, fordi der grundlæggende er tale om to forskellige styringslogikker i det boligsociale og i det kommunale, og det er svært i en konkret opgaveløsning, hvor der både er kommunal kernerdrift og boligsocial finansiering, at samskabe på tværs af de to logikker.



Bilagsnotat 3

”En fælles indsats” – hvordan den boligsociale indsats understøtter kommunal kernetrift

Tredje afrapportering, 2021

Om dette notat

Dette notat har til formål at bidrage med viden om, hvordan den boligsociale helhedsplan understøtter den kommunale kernevelværd, og hvori det særlige boligsociale bidrag kan aflæses, set fra et boligsocialt perspektiv.

Notatet er udarbejdet på baggrund af en igangværende procesevaluering af organisering og samarbejde i den boligsociale helhedsplan "En fælles indsats", der har været i drift siden sidst i 2017 i Slagelse Kommune. Overordnet har procesevalueringen fokus på entydig ledelse som et styringsredskab, der oppefra og ned styrer indsatsen i den boligsociale helhedsplan med henblik på at sikre fremdriften samt det ledelsesmæssige fokus på indsatserne. Samtidig har evalueringen fokus på, hvordan der sker en værdiskabelse, koordinering og netværksstyring mellem de forskellige parter på de forskellige niveauer. Det første notat, der kom i 2019, havde fokus på etableringen af styringsstrengen – både vertikalt og horisontalt. Andet notat kom i 2020 og havde fokus på, hvordan den boligsociale helhedsplan understøtter den kommunale kernevelværd, og hvori det særlige boligsociale bidrag kan aflæses set fra et kommunalt perspektiv.

I dette notat er fokus på, hvordan den boligsociale indsats understøtter den kommunale kernerdrift set fra *et boligsocialt perspektiv*. Der er gennemført interview med tre nøglepersoner i den boligsociale helhedsplan med henblik på at identificere, hvordan de vurderer det ekstraordinære boligsociale bidrag, og hvordan det ekstraordinære boligsociale bidrag understøtter den kommunale kernerdrift. Først præsenteres hovedtendenser og konkrete anbefalinger til opmærksomhedspunkter i tilblivelsen af en ny helhedsplan. Herefter følger en uddybende analyse på baggrund af interviewene.

Hovedtendenser og anbefalinger

Overordnet set er der etableret et godt arbejdsfællesskab mellem de boligsociale medarbejdere i kompetencecenteret. I løbet af helhedsplanens virke har de boligsociale medarbejdere fundet deres rolle og fået opbygget deres lokale forankring i boligområderne og et netværk med beboere, civilsamfundsaktører, erhvervsliv og kommunale aktører.

I den netop afsluttede helhedsplan har der været et stærkt fokus på, at den boligsociale helhedsplan skal understøtte en kommunal kernevelværd. Der har været en forholdsvis snæver forståelse af, hvordan den boligsociale kan understøtte den kommunale kernerdrift ved, at den boligsociale medfinansiering understøtter en form for en gearing af den kommunale kernerdrift. Dette har på en række måder begrænset den boligsociale indsats blandet andet i forhold til antal medarbejdere i kompetencecenteret og i forhold til at finde frem til den boligsociale opgave og rolle. I praksis har der været en skarp opdeling af det boligsociale arbejde og af det kommunale, inklusive de kommunale medarbejdere, der har været boligsocialt finansieret. Denne praksis har bidraget til, at de boligsociale medarbejdere i løbet af helhedsplanen i højere grad har etableret deres rolle og opgave som nogle, der kan gribe muligheder og udvikle løsninger på problemstillinger, der ikke lige kan løses i den kommunale kernerdrift. Endvidere er den boligsociale rolle blevet udviklet i retning af at supplere og bygge oven på den kommunale kernerdrift i højere grad end at være flettet tæt sammen med den kommunale kernerdrift.

De boligsociale medarbejdere har en generelt positiv vurdering af samarbejdet om konkrete opgaver med kommunale aktører, men de oplever dog fra tid til anden, at der kan være barrierer i forhold til, om de kommunale aktører prioriterer et samarbejde med helhedsplanen. Blandt de boligsociale medarbejdere er der dog forståelse for, at de kommunale aktører først og fremmest har en kerneopgave at skulle prioritere, men de oplever, at det indimellem ud over kerneopgaven kan være svært

at få etableret samarbejde. Derudover oplever de boligsociale medarbejdere, at det kan være vanskeligt at samarbejde om en konkret opgave på ligeværdig vis med de kommunale aktører. Manglen på ligeværdighed kommer ofte til udtryk ved utilstrækkelig vidensdeling – noget som i mange tilfælde kan håndteres ved at spørge til borgerens samtykke om videregivelse. De boligsociale medarbejdere kan i visse sammenhænge opleve, at det kan være vanskeligt på kvalificeret vis at understøtte på bedste vis, når der er afgørende viden om forhold i borgerens liv, som ikke deles.

Centrale observationer:

- De interviewede boligsociale medarbejdere fremhæver, at det boligsociale bidrag til opgaveløsningen består i en relationel, synlig og tillidsskabende tilgang til beboerne. Derudover består det boligsociale bidrag i at kunne handle agilt på akutte behov og problemstillinger og i at fungere til at udvikle og afprøve nye indsatser.
- Der er potentiale i den boligsociale indsats til at lave mere opsporende og opsøgende arbejde i forhold til mindre synlige beboergrupper, der mistrives, beboere, der er ensomme og/eller har psykiske vanskeligheder.
- Der er også et potentiale i den boligsociale indsats i forhold til at være udviklende og innovativ. Dette potentiale er ikke i den netop afsluttede helhedsplan udfoldet i væsentlig grad.
- Den lokale forankring i hvert boligområde med den boligsociale koordinator vurderes som afgørende for at skabe en forandring med den boligsociale indsats. Denne bevidsthed er øget i løbet af helhedsplanens virke.

Anbefalinger

De boligsociale koordinators synlighed og tilstedeværelse forekommer at være afgørende for at skabe lokal forandring i de tre boligområder. Der kan derfor være behov for, at der ledelsesmæssigt mellem den boligsociale helhedsplan og den kommunale kernerdrift udvikles en ledelsesmæssig prioritering af, hvordan helhedsplanen kan understøtte den kommunale kernerdrift, således at det ikke er koordinatorene og de øvrige boligsociale medarbejdere, der eventuelt skal overbevise udførende medarbejdere i den kommunale kernerdrift om det.

Fremadrettet kan der være behov for at udbrede viden i det kommunale landskab og inden for boligorganisationen om, hvilke bidrag den boligsociale indsats har, således at bidraget tydeliggøres betragteligt. Det vil formentlig kunne have positiv betydning for helhedsplanens virke og gennemslagskraft.

Endelig er der behov for, at en ny helhedsplan har et særskilt fokus på, at Motalavej og Ringparken er hårde ghettoer, og Sydbyen ikke er det, både i forhold til beboernes engagement og deltagelse samt i forhold til aktørers engagement. Der kan være behov for at udvikle separate strategier for hvert område i forhold til at styrke sammenhængskraften, motivere og fasholde beboerengagementet samt øge eksterne aktørers interesse i at involvere sig i boligområdet. Der er forskellige ressourcer og muligheder tilstede i hvert af de tre boligområder, og det vil være vigtigt at adressere det tydeligt.

Analyse

Udgangspunktet for denne analyse er at fremhæve potentialer og barrierer i, hvordan den boligsociale helhedsplan kan understøtte den kommunale kernerdrift baseret på de boligsociale erfaringer opnået i den boligsociale helhedsplan finansieret af Landsbyggefondens 2015-18-midler.

Helhedsplanens overordnede mål

Det strategiske og overordnede mål for helhedsplanen er, at den bidrager til, at de udsatte boligområder forandres til at være attraktive by- og boligområder, der er integreret i de omkringliggende bydele. Boligområderne skal være gode steder at bo for alle beboere, og områdernes børn og unge skal trives, uddanne sig samt få et arbejde og et godt voksenliv.

Med den boligsociale helhedsplan er der lagt op til, at den skal bidrage til at understøtte den kommunale drift og sikre, at kernerdriften virker så effektivt som muligt og når de beboere, der har særligt behov for hjælp og støtte. Kompetencecenteret tager derfor både udgangspunkt i den enkelte beboers ressourcer samt områdets muligheder med henblik på at skabe bæredygtige strukturer og synergier mellem områdets forskellige velfærdsaktører.

Oprindeligt var hensigten med den boligsociale helhedsplan, at der skulle udvikles et samlet arbejdsfællesskab af medarbejdere i kompetencecenteret, og de aktivitetsansvarlige/aktivitetsmedarbejdere, der ansættelsesmæssigt er forankret i den kommunale organisering, men som er finansieret af den boligsociale helhedsplan. Både i interview med de kommunalt forankrede medarbejdere (bilagsnotat 2) og med de boligsociale medarbejdere fremgår det, at der er ingen af parterne, der oplever, at det er lykkedes at skabe et samlet arbejdsfællesskab. Der har derimod udviklet sig to arbejdsfællesskaber – et boligsocialt og et kommunalt. Oplevelsen blandt de boligsociale medarbejdere er, at den manglende arbejdshverdag med de kommunale aktivitetsansvarlige/aktivitetsmedarbejdere har begrænset den samlede opgaveløsning i boligområderne.

De boligsociale medarbejdere har endvidere oplevet, at de i starten af helhedsplanen har været afhængige af, at de kommunale samarbejdspartnere har kunnet levere til helhedsplanen i form af netværk, frivillige, igangsættelse af aktiviteter mv. Denne afhængighed har været en barriere, fordi de kommunale aktører også har haft deres kerneopgaver og dermed ikke altid har kunnet levere. Denne afhængighed er i løbet af helhedsplanen blevet mindre i takt med, at de boligsociale medarbejdere selv har fået opbygget et netværk i boligområderne og med forskellige velfærdsaktører, og selv har udviklet en lang række boligsociale aktiviteter.

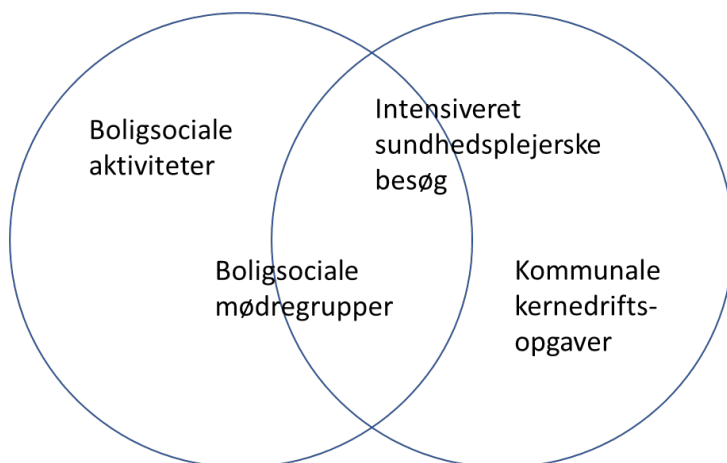
Internt i helhedsplanen er vurderingen, at der har været en god brobygning til de forskellige aktiviteter, kontakter og netværk. Dette er gjort muligt af det tætte arbejdsfællesskab. Tilsvarende har denne form for brobygning været mindre mellem det boligsociale og kommunale, og de boligsociale medarbejdere fremhæver, at det netop skyldes de to separate arbejdsfællesskaber uden den daglige uformelle sparring og koordinering. Det er dog lykkedes fra aktivitet til aktivitet at skabe en koordinering.

Helhedsplanen har haft fire indsatsområder: forebyggelse og forældreansvar, uddannelse og beskæftigelse, tryghed og trivsel samt kriminalpræventive indsatser. Disse fire indsatsområder berører tre målgrupper: 0-6-årige børn, børn og unge, samt boligområdetets samlede beboere.

Småbørnsområdet

Indsatser til småbørnsområdet fremgår af figur 1.

Figur 1. Indsatser målrettet 0-6-årige børn



De ordinære sundhedsplejerskebesøg er med den boligsociale helhedsplan blevet udvidet, således at familier i Ringparken og på Motalavej kan få flere besøg af sundhedsplejerskerne end ellers. Den anden aktivitet, *Boligsociale mødregrupper*, er et tilbud, som sundhedsplejerskerne i forbindelse med deres besøg henviser mødrene i de to boligområder til. Således er ideen på småbørnsområdet, at den boligsociale indsats indholdsmæssigt understøtter den kommunale kernerdrift ved at finansiere en intensiveret indsats og ved at facilitere mødregrupper, der aktivitetmæssigt kan støtte op om de behov, som mødrene har, og som sundhedsplejerskerne ikke i fuldt omfang kan tilgodese.

Derudover foregår en lang række boligsociale aktiviteter igangsat og faciliteret udelukkende af helhedsplanen. De interviewede boligsociale medarbejdere fremhæver, at de oplever på småbørnsområdet, at der er et tæt samarbejde mellem de boligsociale medarbejdere og sundhedsplejerskerne samt dagtilbuddene. Oplevelsen er, at der er en god dialog om, hvordan kerneopgaverne løses, og hvordan den boligsociale helhedsplan kan understøtte kerneopgaverne, så den samlede opgaveløsning bedst muligt afspejler beboerne og deres behov. Understøttelsen har bestået i at supplere de kommunale tilbud og bygge bro mellem småbørnsfamilierne og forskellige andre tilbud. Helhedsplanen har eksempelvis været med til at konkretisere tilbud til småbørnsfamilierne, fx børnerytmik, hvor der i områderne har været nogle events med børnerytmik, så forældrene kan afprøve, om det er noget for dem.

Det tætte samarbejde bruges også til at videreformidle både de boligsociale og de kommunale tilbud i de respektive netværk. De boligsociale medarbejdere videreformidler endvidere bekymringer, hvis de, som i forbindelse med corona-nedlukningen, fik viden om småbørnsfamilier, der så ud til at være i mistrivsel.

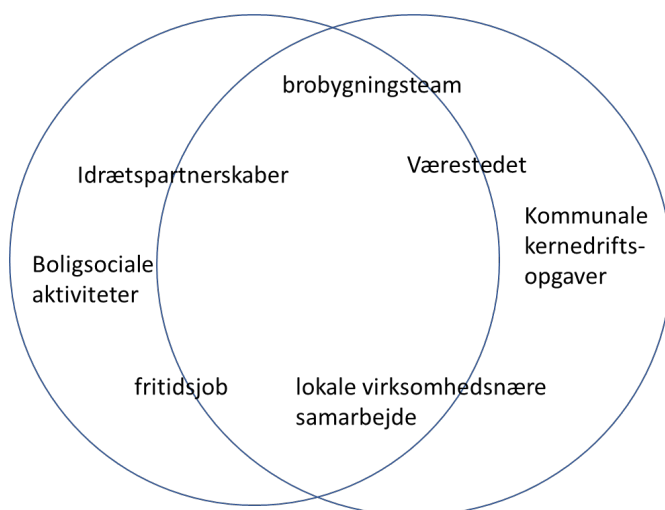
Den boligsociale erfaring er, at der formentlig er småbørnsfamilier, der ikke opdages i forhold til, at der kan være voksne og/eller børnene, der har nogle særlige behov og eventuelt mistrives. Opsøgende arbejde og relationsdannelse vil formentlig i disse tilfælde være afgørende for at finde ud af, hvilke behov disse familier har. Omvendt har sundhedsplejerskerne formentlig

den bedste tilgang til småbørnsfamilierne, så det kunne handle om at have et fokus på familier, der eksempelvis takker nej tak til sundhedsplejen med henblik på at afdække eventuelle behov.

Børne- og ungeområdet

Indsatser til børn og unge fremgår af figur 2.

Figur 2. Indsatser målrettet børn og unge



De to aktiviteter: *Tværgående brobygningsteam til opsporing og forebyggelse* og *en opnormering af det lokale virksomhedsnære samarbejde med henblik på at få flere borgere i virksomhedspraktik og løntilskud* bidrager helhedsplanen med finansiering til og understøtter således den kommunale kernerdrift. I forhold til kriminalitet og forebyggelse er der samarbejde mellem den kommunale kernerdrift og helhedsplanen om *Idrætspartnerskaber*, *Værestedet* og *Fritidsjob*. Idrætspartnerskaber har til formål at skabe fællesskaber for unge i boligområderne baseret på lege-, idræts- og bevægelsesaktiviteter og er i udgangspunktet en boligsocial aktivitet, men som konkret understøtter forenings- og fritidslivet. Værestedet er en indsats, der har eksisteret forud for den eksisterende helhedsplan, og som den eksisterende helhedsplan er med til at finansiere. Kommunen er ansvarlig for Værestedet og er således også den udførende part. Fritidsjobsindsatsen handler om at få unge i job, praktik eller uddannelse og er en indsats, der støtter op om de unge i hele processen. I udførelsen er fritidsjobsindsatsen en boligsocial aktivitet, der understøtter den kommunale kernerdrift ved at støtte de unge uddannelses- og beskæftigelsesmæssigt.

Derudover foregår en række boligsociale aktiviteter, der også bidrager til at understøtte den kommunale kernerdrift, men som udelukkende foregår inden for helhedsplanens rammer.

På børne- og ungeområdet, sammenlignet med småbørnsområdet, er der blandt de boligsociale medarbejdere en oplevelse af, at der samarbejds-mæssigt er mindre overlap mellem det boligsociale bidrag og den kommunale opgaveløsning, men i en række aktiviteter er der et fint samarbejde og dialog om, hvordan det boligsociale kan bidrage til understøttelse fx idrætsfællesskaber og foreningsguides.

Fra det boligsociale perspektiv er der erfaringer med, at der er kommunale aktører, der ikke umiddelbart kan se nogen ide i at samarbejde med helhedsplanen om at løse de opgaver, der

knytter sig til børn og unge. For at samarbejdet i højere grad kan glide, er den boligsociale vurdering, at der kan være behov for, at der ledelsesmæssigt i kommunen er en tydelig formuleret forventning om et samarbejde.

Af de boligsociale medarbejdere fremhæves "Forebyggelse i familierne" (FIF-midlerne, der er stoppet nu) som et godt og forbilledligt samarbejde mellem helhedsplanen og kommunen. Når samarbejdet opleves som forbilledligt, begrundes det med, at fokus i FIF-indsatsen er, at der skal arbejdes med en hel familie og hele familiens udfordringer og dynamik, og det skal ende i en sammenhængende indsats, hvor den boligsociale indsats kan have et bidrag. Når samarbejdet er lykkedes, så skyldes det ifølge de boligsociale medarbejdere, at der er blevet skabt et rum, hvor både de kommunale og boligsociale aktører deler viden og sprog og dermed netop kan komme omkring familiens problemstillinger og igangsætte en helhedsorienteret løsning.

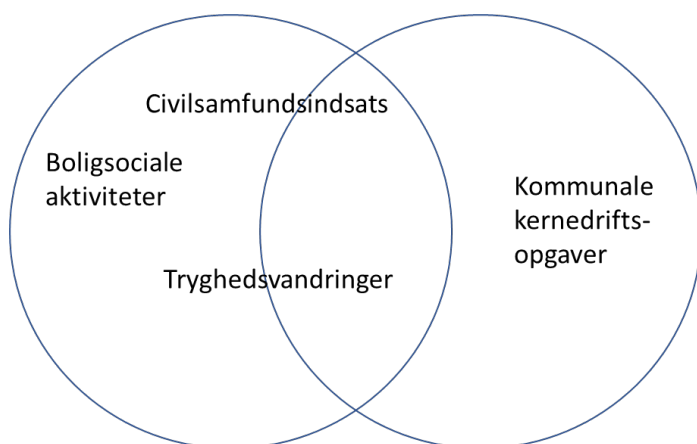
Et andet eksempel på et godt samarbejde har været i forhold til, at kommunen på et tidspunkt lavede et udtræk over unge i alderen 16-18 år, der stod uden indkomst, og indkaldte dem til et møde, hvor fritidsjobsindsatsen på baggrund af et samtykke deltog. Det skabte mulighed for at rekruttere nogle unge, der ellers ville være usynlige, og dermed få bygget bro mellem dem og fritidsjobsindsatsen og støtte dem i at finde et job.

Set fra det boligsociale perspektiv er en barriere i samarbejde mellem helhedsplanen og kommunen om børn og unge mangel på vidensdeling, hvor det kan være svært for de boligsociale medarbejdere at levere et godt stykke arbejde, når de ikke kender til målgruppens udfordringer. Det er af hensyn til borgerne, at viden ikke deles, men de boligsociale medarbejdere har positive erfaringer med, at myndighedspersoner spørger en borger, om denne vil give samtykke til vidensdeling med den boligsociale medarbejder, og borgere giver oftest tilsagn. Men blandt de kommunale aktører på børne- og ungeområdet er den boligsociale oplevelse, at denne form for vidensdeling ikke ønskes trods muligheden for samtykke til videregivelse, og at det er en barriere for at lykkes med at skabe en positiv forandring hos de enkelte børn og unge.

Alle beboere

Indsatser målrettet alle beboere fremgår af figur 3.

Figur 3. Indsatser målrettet alle beboere



I samarbejdet mellem kernerdriften og helhedsplanen er der to aktiviteter: *Tryghedsvandring* og *Civilsamfundsindsatser*. Tryghedsvandring er en fælles gåtur i boligområdet med deltagelse af beboere og fagfolk, med det formål at give beboerne mulighed for at udpege utryghedsskabende elementer af både fysisk og social karakter, fx hærværk, manglende vedligeholdelse og utryghedsskabende personer eller grupperinger. Civilsamfundsindsatser dækker over aktiviteter, der har til formål at opruste beboere – særligt forældrene – til at være aktive medborgere. De to aktiviteter udføres boligsocialt og understøtter den kommunale og politimæssige indsats med at øge tryghed og trivsel i de udsatte boligområder.

Derudover foregår inden for helhedsplanens rammer en række boligsociale aktiviteter, der også bidrager til at understøtte den kommunale kernerdrift.

De boligsociale oplevelser i forhold til civilsamfundsindsatser er, at der er et fint og velfungerende samarbejde med både foreningslivet og de kommunale aktører. Helhedsplanen har både en understøttende funktion i forhold til foreningslivet og kommunens fritidslivspolitik. Der er endvidere tæt samarbejde om planlægning af ferieaktiviteter i skolernes sommerferie, således at udsatte børn, unge og familier kan deltage i gratis aktiviteter. Her er det også vigtigt at koordinere, så der ikke udvikles parallelle indsatser.

Det boligsociale arbejdsfællesskab

Det boligsociale arbejdsfællesskab består af en leder, tre boligsociale koordinatore og en fritidsjobkonsulent. Lederen har til formål at sikre faglig og organisatorisk styring i helhedsplanen på tværs af samtlige medarbejdere, herunder de aktivitetsansvarlige/aktivitetsmedarbejdere, der ansættelsesmæssigt er forankret i den kommunale organisering, men som er finansieret af den boligsociale helhedsplan. Fritidsjobkonsulenten arbejder på tværs af alle tre boligområder.

De tre boligsociale koordinatore har hver især en todelt rolle. Den ene del består i at have en fysisk forankring i et af boligområderne (Motalavej, Ringparken og Sydbyen), og den anden består i have aktiviteter, der går på tværs af alle tre boligområder.

Opgaven i forhold til at have den lokale forankring består i at finde en rød tråd i de indsatser, der allerede består på tværs af forskellige andre aktører, og prøve at inddrage nye samarbejdspartnere og få nye indsatser op at stå. Koordinatorrollen består således i at kunne scanne området og bidrage til at udvikle indsatser og aktiviteter, hvor der er behov og efterspørgsel. Det kan også handle om at åbne eksisterende aktiviteter op for resten af boligområdets beboere. Erfaringerne er, at de lokale aktører i områderne gerne ville være en del af en større samarbejdende platform, som den boligsociale helhedsplan kan facilitere. Det gælder også for nogle af de kommunale aktører som fx sundhedsplejerskerne.

Bindeleddet mellem de boligsociale koordinatore og boligområderne er formelt set de nedsatte følgegrupper, hvor afdelingsbestyrelsen sammen med andre relevante aktører er repræsenteret. Fra helhedsplanens start har der været etableret en følgegruppe i hvert af de tre boligområder – Motalavej, Ringparken og Sydbyen. Erfaringen har vist sig, at der er stor forskel på følgegruppernes engagement, og hvilke input de har til forandringsprocessen i boligområdet. De tre boligområder har endvidere haft forskellige kontekster for, hvad der er i gang, og hvilken form for efterspørgsel der i områderne. På Motalavej og i Ringparken er der en lang række positive erfaringer med, at der forud for helhedsplanen foregik forskellige aktiviteter, og allerede var aktører, der var tilstede i områderne. I Sydbyen har der ikke tilsvarende været aktiviteter

og aktører, der har budt sig til. I løbet af helhedsplanens virke er den boligsociale vurdering, at det heller ikke er lykkedes at øge hverken det interne eller eksterne engagement i Sydbyen. Derudover vurderer de interviewede, at der internt i Sydbyen kan være en form for opdeling, hvor boligområdet er delt op i to dele, der ikke har så meget tilfælles. Den boligsociale vurdering er, at dette kan hæmme sammenhængskraften i området og hæmme udviklingen af en samlet aktivitetspalette.

Der er to hårde ghettoer – Motalavej og Ringparken – i helhedsplanen. Den boligsociale oplevelse er, at på den ene side forekommer ghettoudnævnelserne at bidrage til, at udefrakommende aktører gerne vil ind i området og bidrage til at skabe en positiv forandring. Helhedsplanen kan gribe disse aktørers henvendelse og arbejde dem ind i aktivitets- og aktørlaget. Oplevelsen er også, at ghettoudnævnelserne tærer på beboere og mindsker deres motivation for at deltage i aktiviteter og i forandringer – særligt blandt de beboere, der måske skal flytte som led i omdannelsen.

De boligsociale koordinatører har generelt gode erfaringer med den lokale forankring. Erfaringen er, at den fysiske tilstedeværelse er afgørende for relationsdannelse og netværksopbygning. Det er afgørende at være et kendt ansigt for at kunne fungere som modtagere af gode ideer og henvendelser fra beboere og aktører om igangsættelse af aktiviteter. Lokalt kendskab og lokal forankring er afgørende for at have et brugbart netværk, der kan aktiveres i forbindelse med at skabe opmærksomhed om aktiviteter og events. Det er tilsvarende afgørende for at have en fornemmelse af, hvad der rører sig hos beboerne, hvad deres udfordringer er, og hvad de har lyst til.

Ideen med tværgående aktiviteter på tværs af boligområder har på nær for fritidsjobsindsatsen vist sig vanskelig, fordi det netop er svært at opbygge netværk og relationer i tre forskellige boligområder på samme tid.

Det boligsociale bidrag set fra det boligsociale perspektiv

Landsbyggefonden har med 2015-18-midlerne lagt op til en stram styring og fremdrift i den boligsociale helhedsplan og med et stærkt fokus på at monitorere fremdriften. I helhedsplanen er der formuleret mål, som den boligsociale del oplever ligger uden for indsatsens rækkevidde, og dermed som nogle mål, der er svære at påvirke.

De boligsociale medarbejdere fremhæver, at det særlige ved det boligsociale bidrag er den relationelle og tillidsbaserede tilgang, som de boligsociale medarbejdere arbejder ud fra, og som kan skabe nogle andre muligheder for forandring hos beboere og i boligområdet end den kommunale tilgang. Forskellen i muligheder skyldes blandt andet, at de boligsociale medarbejdere ikke har myndighedsfunktionen.

Et andet særligt boligsocialt bidrag bliver fremhævet som det opsøgende arbejde. Men de boligsociale medarbejdere vurderer samtidigt, at det opsøgende har ikke fyldt særlig meget i den netop afsluttede helhedsplan. Det kan være et problem set i lyset af, at de interviewede medarbejdere oplever, at der er problemer og udfordringer, der ikke er så synlige for hverken kommunen, helhedsplanen eller afdelingsbestyrelser. Det er eksempelvis beboere, der mistrives, er ensomme og/eller har psykiske vanskeligheder. Det kræver et særligt opsøgende arbejde for at finde frem til disse beboere, fordi de netop ikke er udadreagerende og larmende, men lever nogle stille tilværelser. Det er beboere, der ikke nødvendigvis fylder så meget i de stati-

stiske opgørelser, der monitoreres på i helhedsplanen. De boligsociale medarbejdere fremhæver, at der formentlig er behov for, at de boligsociale indsatser har et stærkere opsøgende fokus, og at det forudsætter lokal tilstedeværelse og synlighed.

De boligsociale medarbejdere fremhæver også vigtigheden af, at der er plads i indsatsen til at gribe bolde fra aktører eller beboere til at udvikle aktiviteter, der efterspørges, og at der er plads til udvikle og være innovative. De boligsociale medarbejdere oplever, at der er problematikker, der ikke passer præcis til en kommunal indsats, og at helhedsplanen kan bidrage til understøttelse ved at samle op på disse problematikker. Det opleves af de interviewede medarbejdere, at det er vigtigt, at helhedsplanen kan være agil i forhold til at handle på opståede behov og problemstillinger. Denne mulighed for agilitet har været særdeles begrænset i den eksisterende helhedsplan, blandt andet fordi der kun har været fire medarbejdere i kompetencecenteret.

Selvom den boligsociale opgave på mange måder er veldefineret, så er erfaringerne også, at der ofte undervejs i arbejdet med en målgruppe eller med en indsats skabes en viden, der viser nye behov. Fritidsjobsindsatsen var oprindeligt begrænset til børn og unge i alderen 13 år til 18 år. Men på det tidspunkt begyndte en række unge, der var ældre end 18 år, at henvende sig med henblik på at få hjælp til at finde et job. Disse unge – særligt mænd – er ikke i uddannelse eller beskæftigelse, og de modtager heller ikke ydelser fra det offentlige. De har oftest ingen uddannelse, og de er gået ud af skolen efter 8./9. klasse. Deres job erfaringer har været småjobs. Det viste sig, at disse mænd var enormt motiveret for at finde et job, men manglede at knække nøden til, hvordan de skulle gå i gang med at finde et fuldtidsjob. Tilsvarende var der en efterspørgsel blandt mange virksomheder på unge over 18 år til fuldtidsjob på lager eller i byggeindustrien. Dette har resulteret i, at fritidsjobsindsatsen nu er udvidet til at omfatte unge op til 28 år.

Fremadrettet

I en ny helhedsplan finansieret af Landsbyggefonden vil der fortsat være fokus på, at den boligsociale indsats understøtter den kommunale kernerdrift. Der er derfor behov for, at der i en ny helhedsplan vurderes, hvordan den boligsociale indsats bedst kan understøtte.

De facto er det ikke lykkedes at skabe et samlet arbejdsfællesskab med fokus på samskabelse og værdiskabelse. Der er to separate arbejdsfællesskaber – et i boligsocialt regi og et i kommunalt regi. På trods af udviklingen af to arbejdsfællesskaber er det stadig lykkedes at samskabe og værdiskabe, omend formentlig i mindre grad end forventet.

Den boligsociale helhedsplan fortsætter i en ny periode med samme bemanning i kompetencecenteret. Dermed er udgangspunktet i en ny helhedsplanen anderledes end i 2017, hvor den afsluttende helhedsplan begyndte. De boligsociale medarbejdere har oparbejdet et stærkt lokal kendskab og et stærkt netværk med lokale aktører, frivillige aktører og kommunale aktører. Derfor ligger der i højere grad potentialer i at videreudvikle det boligsociale arbejdsfællesskab separat fra det kommunale arbejdsfællesskab, men til gengæld styrke de gensidigt forpligtende samarbejdsrelationer på ledelsesniveau og i de udførende led.

Derved vil det boligsociale bidrag kunne udvikles, så det i højere grad eksisterer på de præmisser, der også er i det boligsociale arbejdes styrker – nemlig relationsdannelse, opsporende og opsøgende arbejde samt det innovative og udviklende arbejde. I forhold til den innovative og udviklende del kan der være behov for at arbejde med, at både den kommunale drift, men også den boligorganisatoriske drift, kan finjusteres på en måde, så begge enheder i højere

grad kan arbejde med helhedsplanens opgaveløsninger. Det drejer sig eksempelvis om muligheder for fritidsjob og praktikpladser i både den offentlige sektor og i boligorganisationens drift.

I en ny helhedsplan vil det også være vigtigt at arbejde indgående med, at to af boligområderne er hårde ghettoer, og ét ikke er. I forhold til de hårde ghettoer ligger der et stort arbejde i at understøtte en positiv hverdag for beboerne i en tid, hvor der skal ske store omdannelser. I forhold til Sydbyen ligger der også et stort arbejde i, at beboerne i dette område ikke føler sig overset, men at der netop sker en intensivering i arbejdet med at øge sammenhængskraften, motivationen og engagementet både på beboerniveau og aktørniveau.

**VIDEN
VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD