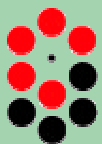


***Vollsmoseindsatsens organisering.
Et område – mange aktører***

***Jørgen Anker
Ivan Christensen
Inger Koch-Nielsen***

***Socialpolitik
Arbejdsrapport 14:2003***



Arbejdsrapport
Socialforskningsinstituttet
The Danish National Institute of Social Research

Vollsmoseindsatsens organisering

Et område - mange aktører

**Jørgen Anker
Ivan Christensen
Inger Koch-Nielsen**

Socialforskningsinstituttet, juli 2003.

Vollsmoseindsatsens organisering

1. Indledning
2. Baggrund
3. Målsætning og målopnåelse
- 3.1 Fra Helhedsplan til Kvarterløft til Kvarterplan.
 - Helhedsplan
 - Kvarterløft
 - Kvarterplan
- 3.2 Målopnåelse og succeskriterier
4. Den kommunale Vollsmose-indsats
- 4.1 Den formaliserede struktur
- 4.1.a Strategigruppen
- 4.1.b Styregruppen
 - Koordinering og helhedsorientering
- 4.1.c Vollsmoserådet
- 4.1.d Vollsmosesekretariatet
- 4.1.e Borgergrupper – borgerinddragelse?
- 4.2. Andre aktører i Vollsmoseområdet
5. Boligsektorens aktører
- 5.1 Beboerrådgiverne
6. Statens Sekretariat for Kvarterløft
7. Opsamling og konklusion

1. Indledning

Socialforskningsinstituttet har fået til opgave at evaluere organiseringen af indsatserne i Vollsmose i perioden 2002-2007. Sigtet med dette tidlige statusnotat er at beskrive den organisationsstruktur, som er bygget op omkring Vollsmoseindsatsen. Evalueringen af den organisatoriske indsats løber frem til 2007, og ideen med at igangsætte evalueringen på nuværende tidspunkt er at få et første indblik i forløbet og situationen omkring Vollsmoseindsatsens initiering og de første faser i implementeringen.

Notatet sigter også mod at indkredse nogle af de problemstillinger, som det vil være relevant at følge op på i evalueringens efterfølgende faser. Nogle af disse problemstillinger har allerede nu bevirket, at Odense Kommune har nedsat en arbejdsgruppe til at evaluere organiseringen og komme med forslag til eventuelle ændringer. En proces som vi i dette notat af gode grunde ikke kan nå at få indarbejdet.

Notatet er *baseret* på dokumentarisk materiale, kollektive interviews med den kommunale styregruppe, Vollsmoserådet, et par borgergrupper, Statens Sekretariat for Kvarterløft samt Vollsmosesekretariatet, og individuelle interviews med Landsbyggefondens medlem af Strategigruppen, de 3 boligdirektører samt Politiets repræsentant i Vollsmoserådet.

Der har været afsat 2 måneders forskertid til denne del af evalueringen.

2. Et kort historisk rids over Vollsmoseindsatsen

Indsatserne i Vollsmose er ikke i sig selv nye, men den politiske bevågenhed omkring Vollsmose og frsøget på i højere grad at *koordinere og udforme helhedsløsninger* for Vollsmoseområdet (og tilførslen af flere midler til denne proces) kan betegnes som nye forhold omkring Vollsmoseindsatsen.

Således har Vollsmose siden 1995 været byudvalgsområde med tre tilknyttede beboerrådgivere. For byudvalgsarbejdet eksisterede der en koordineringsgruppe med deltagelse af højt placerede kommunale embedsmænd og boligorganisationerne, der var repræsenteret på direktørniveau. Nogle af projekterne fra Byudvalget videreføres i Vollsmoseindsatsen.

Baggrunden for Vollsmoseindsatsen (som blev igangsat i 2000) angives i Kvarterplanen at være begivenheder i 1998 med konfrontationer mellem mindre grupper af andengenerationsindvandrere og politiet. Men der havde være andre sager med dramatiske indbrud hos pensionister i det, som Ekstra Bladet fik døbt "Frygtens højhus":

"Vores udmelding var, at vi ikke kan leve med, at en del af det almene byggeri konstant hænges ud i fjernsyn og Ekstrabladet. Det skulle tages mere alvorligt. Derfor fik vi indkaldt til et møde – vi bad boligforeningerne tage et initiativ ift. Odense Kommune, om at vi skulle sætte os sammen og diskutere muligheden for at lave en helhedsplan." (Landsbyggefondens repræsentant i strategigruppen).

Efter disse begivenheder fik Odense Kommune, de tre boligorganisationer repræsenteret i Vollsmose og Landsbyggefonden lavet en analyse af området for at skabe et gennearbejdet oplæg til brug for en langsigtet, målrettet og helhedsorienteret indsats. På denne baggrund gennemførte Cowi i samarbejde med DOMUS en omfattende analyse af bydelen. Cowis rapport blev offentliggjort i januar 2000.

Cowi-rapporten gav startskuddet til de indsatser, som efterfølgende er sat i gang, men ikke alle forslag fra Cowi-rapporten er videreført. COWI-rapporten understregede således, at der ville være brug for "lokal kompetence og klare ansvarsforhold" og udpegede tre hovedaktører i indsatsen:

- ?? En samlet lokal forvaltning som skulle have til huse i et områdekontor
- ?? Et Vollsmoseråd med en vis kompetence
- ?? En fællesadministration mellem de tre boligorganisationer, som skulle have til huse sammen med de to øvrige aktører.

Men hverken kommune, boligorganisationer eller beboere var efter sigende interesserede i en sådan særbehandling. Man ville ikke være en ø i Odense Kommune. Derimod er der nogle, som godt kunne tænke sig en *enhedsforvaltning*:

"Det ideelle var, at der – som foreslået af COWI – var blevet lavet en egentlig bydelsforvaltning – med en enhedsforvaltning – derude. Det ville have brudt imperierne ned, men det ville man ikke." (Landsbyggefondens repræsentant i strategigruppen)

Også lokalt er vi stødt på denne holdning:

"Problemet er dog i langt højere grad, at de alle sammen sidder og vogter over deres egen pengekasse. Det er det, som COWI meget rigtigt og pænt gør opmærksom på. COWI foreslår dybest set, at man piller et antal kroner ud af hver magistratsafdeling og placerer pengene i en ny magistratsafdeling ude i Vollsmose. Det havde været en fremragende ide." (en boligdirektør)

I stedet udarbejdede en embedsmandsgruppe i Odense Kommune på baggrund af Cowi-rapporten en vision for Vollsmoseområdet og en overordnet *Helhedsplan* for de kommunale initiativer, der skulle iværksættes. Helhedsplanen blev efterfølgende enstemmigt vedtaget af Odense byråd: Kompetencen blev i de enkelte kommunale forvaltninger, der blev oprettet et rådgivende råd samt et sekretariat, og det formelle samarbejde mellem kommune og boligorganisationer blev henlagt til en strategigruppe.

For at skaffe en vis medfinansiering til de skitserede indsatser i Helhedsplanen, ansøgte man By- og Boligministeriet om at blive kvarterløftsområde. Vollsmose blev efterfølgende ved årsskiftet 2000/2001 udpeget til kvarterløftsområde.

3. Målsætning og målopnåelse

3.1. Fra Helhedsplan og Kvarterløft til Kvarterplan

Helhedsplan

Den overordnede målsætning for Vollsmoseindsatsen er at ændre udviklingen i Vollsmose, således at såkaldte negative spiraler kan afløses af en positiv udvikling i boligområdet. I Helhedsplanen for Vollsmose har byrådet vedtaget følgende vision:

Vollsmose skal i løbet af 10 år blive et velfungerende bolig-, erhvervs- og fritidsområde og blive en fuldt ligeværdig og integreret del af Odense og det danske samfund i øvrigt.

Vollsmose skal udvikles som et center for kulturelle og erhvervsmæssige ny-skabelser og være et foregangseksempel på et multikulturelt boligområdes dynamik og muligheder.

*Mennesker af forskellig kulturel, social og etnisk baggrund skal trygt kunne leve i Vollsmose og med udgangspunkt i bydelens særlige historie sammen skabe en fremtid baseret på gensidig forståelse, tolerance og respekt.
(Helhedsplanen, vedtaget af Odense Byråd d. 21. juni 2000).*

I interview med Vollsmosesekretariatets medarbejdere, med styregruppen m.fl. fremgår det, at en væsentlig målsætning for arbejdet er at få koordineret indsatserne i Vollsmose. Der har altid været mange indsatser i Vollsmose, fremføres det, men de har ikke altid virket i samme retning.

Der er udpeget fem hovedindsatsområder, hvor man vil ændre på og yde en ekstra indsats for at vende udviklingen i Vollsmose. De fem overordnede indsatsområder er:

- Beskæftigelse og erhverv
- Uddannelse
- Image og tryghed
- Kulturel brobygning – multikulturel dynamisk udvikling
- Engagement, samarbejde og lokalt ejerskab

Ideerne og initiativerne til indsatserne er i høj grad udsprunget af de enkelte fagforvaltninger, der som udgangspunkt har interesseret sig for, hvorledes indsatser igangsat fra deres forvaltningsområde ville kunne ændre på udviklingen. Ejerskabet til de igangsatte initiativer synes således også i høj grad at være placeret i de enkelte fagforvaltninger, og boligorganisationerne føler sig hægtet af:

”...med Helhedsplanen røg det hele over i noget, der var kommunalt funderet.” (en boligdirektør).

Kvarterløft

Efter vedtagelsen af Odense Kommunes Helhedsplan er Vollsmoseområdet endvidere som nævnt blevet udvalgt som *kvarterløftsområde*. Dette har på nogle punkter ændret grundlaget og principperne for Vollsmoseindsatsen.

Eksempelvis er analyser af den bydel, der udvælges til Kvarterløft, og en høj grad af borgerinddragelse i en forprojektfase en forudsætning for Kvarterløft.¹ I Odense Kommune blev denne proces med borgerinddragelse ikke gennemført på den måde, som det almindeligvis sker i Kvarterløftprojekterne, eftersom Helhedsplanen (og dermed intentionerne, målsætningen og indsatsområderne) allerede var vedtaget på baggrund af COWIs rapport og borgerinddragelse i form af tema- og borgermøder:

”Der har vi allerede sat os selv milevidt bagud i forhold til borgerinddragelsen, fordi folk bliver præsenteret for en stor moppedreng med 65 igangsatte projekter og 120 projekter i alt, der stort set alle er kommunale projekter. Helhedsplanen er meget delt op i forvaltningerne.” (Vollsmosesekretariatet)

En anden forudsætning for Kvarterløft er, at der udarbejdes en Kvarterløftplan. Denne Kvarterløftplan blev udarbejdet af Vollsmosesekretariatet i samarbejde med Vollsmoseråd, borgergrupper og Statens Sekretariat for Kvarterløft. Indholdet i Kvarterløftplanen tog udgangspunkt i Odense Kommunes Helhedsplan og blev udarbejdet inden for tre måneder.

Helhedsplanen er som nævnt baseret på et arbejde med bestemte problemområder (med udgangspunkt i de kommunale forvaltninger), hvorimod udgangspunktet i Kvarterløft er, at der skal være tale om en helhedsorienteret indsats. Man har for Kvarterløft i Vollsmose defineret fire bærende principper, som skal gælde for de konkrete indsatser, der igangsættes. Det drejer sig om:

- *Helhedsorientering.* Indsatser skal favne og dække flere områder og ikke tage udgangspunkt i en kommunal sektor i Odense Kommune.
- *Forankring og kontinuitet.* Nye indsatser skal implementeres i området og tage særligt hensyn til Vollsmoses særpræg.
- *Borgerinddragelse.* Indsatser skal etableres i dialog med – og så vidt muligt i samarbejde med – Vollsmoses borgere.
- *Integration.* Indsatser skal skabe rammer for et udviklende kulturmøde og styrke en respektfuld og gensidig integration af Vollsmoses kulturer.

Den overordnede strategi for Kvarterløftsindsatsen er formuleret på følgende måde i aftalen mellem Odense Kommune og Statens Sekretariat for Kvarterløft:

- *Odense Kommune vil i nært samarbejde med boligorganisationerne tilstræbe en målbevidst udvikling af beboersammensætningen og bygningsanvendelsen.*
- *Odense Kommune vil i samarbejde med beboerne og andre interessenter iværksætte initiativer inden for områderne: beskæftigelse, uddannelse, fysiske rammer, kultur og fritid.*
- *Odense Kommune vil udvikle den kommunale organisation m.h.p. at sikre vedvarende opmærksomhed på Vollsmoses særlige problemstillinger, styrke sammenhængen i de kommunale indsatser og samarbejdet med øvre myndigheder. (Samarbejdsaftale mellem Odense Kommune og By- og Boligministeriet om kvarterløft i Odense, december 2000)*

¹ Vollsmose Kvarterplan s. 17.

Kvarterplan

Målet med udarbejdelsen af *Kvarterplanen* har været at sammenkoble intentionerne og indsatserne i den kommunalt besluttede Helhedsplan med intentionerne og indsatserne, som igangsættes under Kvarterløft. Dette var et krav fra Statens Sekretariat for Kvarterløft. Ved udarbejdelse af Kvarterplan er forvaltningerne blevet inddraget og har godkendt den måde, hvorpå indsatserne i Helhedsplanen er blevet indarbejdet i Kvarterplanen. Formelt synes Kvarterplanen at skulle erstatte den kommunalt udarbejdede Helhedsplan ('Helhedsplanen er blevet skrevet ind i Kvarterplanen,' som det udtrykkes af medarbejdere i Vollsmosesekretariatet), men i praksis forekommer det på baggrund af analysen af de indledende interview og materialer om Vollsmoseindsatsen, som om man stadig i et vist omfang opererer med og skelner mellem Helhedsplan og Kvarterløft (foruden byudvalg-indsatsen). Vollsmosesekretariatet hedder således: "Vollsmosesekretariatet for helhedsplan og kvarterløft".

Man kan derfor spørge om og i hvilken grad de bærende principper, der skulle kendetegne Kvarterløftsindsatserne (helhedsorientering, forankring og kontinuitet, borgerinddragelse og integration), reelt bliver integreret i den måde, der arbejdes med de fem kommunalt udpegede indsatsområder. I det kommunale system og i Vollsmosesekretariatet tales om at *koordinere* indsatsen:

"Det...mener jeg egentlig er noget af det helt centrale i diskussionen om Vollsmosesekretariatets samspil med styregruppen. Hvilke roller har vi egentlig hver især, og har vi fået dem tydeligt nok afklaret i forhold til Vollsmose? For mig er det helt klart det, der er den...helt væsentlige og centrale rolle i indsatsen i Vollsmose. Det er at få driftsorganisationen til at agere som en enhedsorganisation. Få os til som herre i hvert vores driftsorganisation at få tingene koordineret og få dem løftet og få dem set i en helhed." (Medlem af Styregruppen)

"For at kunne koordinere er det vores primære rolle at have overblikket, så man fx kan sige til nogen, der vil lave et projekt, at der er nogen andre, der laver noget lignende, eller at det dér kan I ikke gøre, før der er noget, der er afklaret, og der venter vi på den fond, eller der er nogen, der skal tages i ed før nogle andre. Sådanne ting bruges der meget tid på." (Vollsmosesekretariatet)

I Statens Sekretariat for Kvarterløft tales derimod om at *integrere*.

"Et problem kan dog være, at man er gået via den gamle Helhedsplan, hvilket har betydet, at man har haft en meget kontinuerlig opfattelse af Vollsmoseindsatsen. At der egentlig ikke er kommet noget nyt, men at vi bare har fået penge nogle ny steder fra. Det kan være en hæmsko i relation til Kvarterløft, hvor vi lægger vægt på, at det er en indsats, hvor man tager udgangspunkt i det lokale – hvor man skal bruge de ressourcer, der er lokalt, samtidig med at man arbejder helhedsorienteret. Dvs. det skal være integreret på den måde, at de forskellige indsatser skal understøtte hinanden –dvs. at der er tale om en integration på et højere niveau frem for, at man bare koordinerer. Man skal prøve at tænke, at hvis man skal lave noget, så skal det også være økologisk, demokratisk og give beskæftigelse, hvis disse

forhold også er overordnede mål i Kvarterplanen. Det er tanken med en integreret indsats i Kvarterløft.”(Statens Sekretariat for Kvarterløft)

Således er der ikke enighed om betydningen af en helhedsorienteret indsats. Et andet spørgsmål er, om Helhedsplan og Kvarterplan faktisk smelter sammen, når indsatserne gennemføres?

Vollsmosesekretariatet har valgt at sige, at der med udarbejdelse af Kvarterplan er ét plangrundlag for Vollsmoseindsatsen – og det er Kvarterplanen.

3.2 Målopnåelse og succeskriterier

I Kvarterplanen fra juli 2001 er der under hvert af de 5 indsatsområder opstillet en række målbare succeskriterier, som er blevet præciseret i Vollsmosesekretariatets beretning til byrådet, hvor de er blevet godkendt. Succeskriterierne er et krav fra Statens Sekretariat for Kvarterløft.

”Vi stiller krav om, at man gennemtænker så langt, at man kan svare på, om projektet lykkes eller ej. Derfor sætter vi fx krav på, at man får så og så mange i arbejde, vedrørende sociale effekter og vedrørende processen – at man er blevet bedre til at samarbejde osv. Dvs. vi evaluerer ift.. præstationer, processer og sociale effekter. Vores krav er, at det kan afgøres. Dvs. der er behov for en før og efter måling samt nogle rimelige præcise tal. Det behøver ikke at være den store videnskab hver gang, men kravet kommer fra os – ikke fra kommunen.”(Statens Sekretariat for Kvarterløft)

Vollsmosesekretariatet har til opgave at følge op på disse mål i en årlig status til Byrådet og løbende afrapporteringer til Økonomiudvalget. Desuden skal der indsendes en årlig indberetning til Statens Sekretariat for Kvarterløft med speciel fokus på borgerinddragelsen.

For at sikre en kontinuerlig opfølgning på de formulerede succeskriterier er Socialforskningsinstituttet sat til at monitorere målopnåelsen.

Vollsmosesekretariatet opfatter konkrete mål og succeskriterier som et redskab, der tvinger en til at forholde sig til, om processen kører i den rigtige retning.

”Om man når målene, er ikke så vigtigt for ministeriet (kvarterløft), men det er det, at man hele tiden har nogle pejlemærker. Dette er på kollisionskurs med en kommunaltænkning, hvor det hedder, at når der er formuleret de mål, så får vi som forvaltningspersoner bank af vore politikere, hvis vi ikke når det. Det er en helt anden tilgang til mål, så derfor kan der være nogle målformuleringer – som ikke er i overensstemmelse med målene” (Vollsmosesekretariatet).

Fokuseringen på mål og succeskriterier på kort sigt og i forhold til enkelte projekter kommenteres kritisk i vores interview med de 3 boligdirektører. Det understreges bl.a., at det er vigtigt, at man også politisk fastholder, at der er tale om et langt og sejt træk i Vollsmose, og at det ikke er rimeligt at stille krav om, at man skal kunne måle indsatsen efter ½ år.

”Man kan sige, at der vedtages en Helhedsplan. Jeg har så spurgt nogle politikere i Odense Byråd: ”Følger I nogensinde op på det – får I tilbagemeldinger, eller går I bare ind og måler på et eller andet projekt og læser succeskriterier? Sådan et projekt er jo typisk væk efter et år? Hvorfor ser I ikke mere langsigtet på det?... Det er ganske uærligt, når man selv har planlagt en 10-årig horisont. Et problem er måske, at politikere kun vælges for max. 4 år” (en boligdirektør).

4. Den kommunale Vollsmoseindsats

4.1. Den formaliserede struktur

I et dokument dateret d. 11.3.2002² defineres Vollsmoseindsatsen i udgangspunktet som den særlige indsats, der – ud over de normale daglige ydelser – lægges i Vollsmoseområdet *fra kommunal side*.³ I beskrivelsen af kompetence og referenceforholdene i Odense Kommune opsummeres disse indsatses som omfattende:

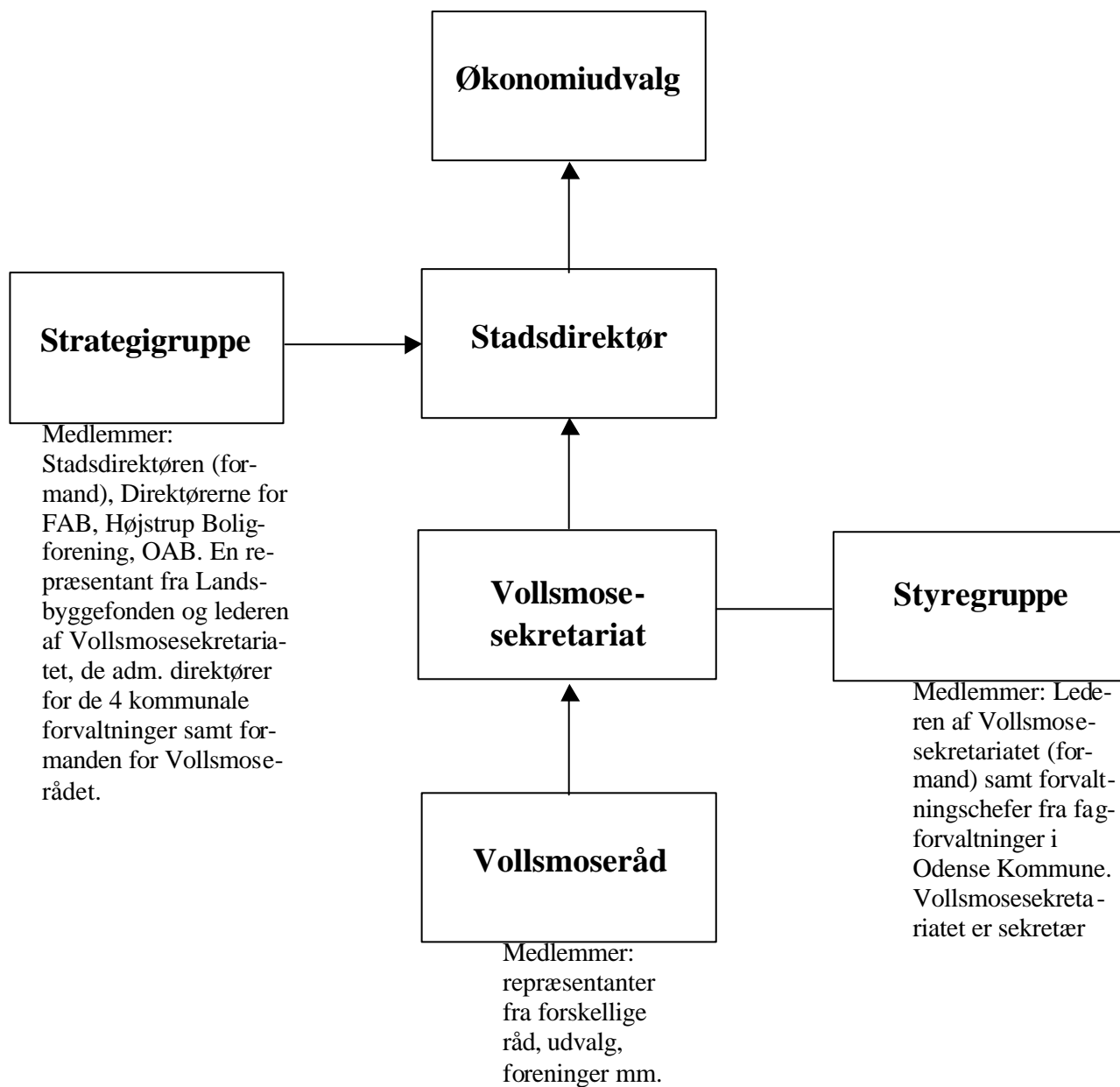
- Koordinering, samordning og tilpasning af de normale, daglige kommunale ydelser som fx daginstitutioner, skole, fritid, job, kontanthjælp, aktivering og pleje.
- Iværksættelse af særlige indsatser beskrevet i Kvarterplanen
- Koordinering og initiering i forhold til øvrige eksterne organisationer og myndigheder (erhvervsliv, boligforeninger, politi, stat, amt og diverse EU-støttemuligheder)
- Understøttelse af lokale initiativer

De formelle aktører er Strategigruppen, Styregruppen, Vollsmoserådet og Vollsmosesekretariatet – samt selvfølgelig Byrådet, hvor det endelige ansvar for den kommunale del af indsatsen ligger. Figur 1 viser den formelle organisering af indsatsen samt de forskellige aktørers referenceforhold.

² ”Odense Kommunes indsatser i Vollsmose. Kompetence og referenceforhold.”

³ Kursiv skrift foretaget af forfatteren.

Figur 1: Organisering af Vollsmoseindsatsen



Note: Strategigruppen mødes 1-3 gange årligt, styregruppen og Vollsmoserådet cirka én gang om måneden.

4.1.a. Strategigruppen

Der er nedsat en *strategigruppe*, der består af Stadsdirektøren, de fire kommunale administrerende direktører, formanden for Vollsmoserådet, de 3 boligorganisationers direktører, en repræsentant for Landsbyggefonden, chefen for Vollsmosesekretariatet samt repræsentanter fra hhv. Byfornyelsesselskabet Danmark og Byfornyelse Odense.

Strategigruppen refererer til Økonomiudvalget gennem Stadsdirektøren, og medlemmerne af gruppen besidder den kompetence, som de er tillagt via deres organisatoriske placering. Strategigruppens ansvarsområde er den strategiske styring og koordinering af Odense Kommunes indsatser i Vollsmose. Hvortil det kan bemærkes, at en meget stor del af indsatsen i Vollsmose jo ikke er kommunal – eller i hvert i fald kun i begrænset omfang, idet det drejer sig om fysisk renovering af ejendomme med boligorganisationerne som hovedaktører. Strategigruppens opgave er at vurdere de overordnede strategier vedrørende hele indsatsen, følge op på gennemførelsen af Kvarterplanen og på koordineringen af de kommunale indsatser i øvrigt. Endelig skal strategigruppen vurdere fremdriften i processen. Strategigruppen mødes 1-3 gange om året. Ifølge Vollsmosesekretariatet er det her de overordnede beslutninger træffes:

”Strategigruppen tager de overordnede beslutninger. Og der er en helt bestemt kadence op til byrådsbeslutninger, når vi laver udmøntningssager. Så kommer det i Vollsmoserådet, styregruppen og strategigruppen, før det kommer i økonomiudvalget.” (Vollsmosesekretariatet)

På baggrund af referaterne fra møderne i Strategigruppen er det dog vores indtryk, at det kun er i begrænset omfang, Strategigruppen egentlig er det sted, hvor de overordnede beslutninger træffes. Dette stilles der også spørgsmålstejn ved af Landsbyggefondens repræsentant, der efterlyser mere egentlig dialog i Strategigruppen:

”Strategigruppen er stedet, hvor man har forsøgt at sætte kommune og boligsiden sammen – men der sker ikke meget... Det er et godt spørgsmål, om gruppen bare sidder der til efterretning... vi har i en eller anden udstrækning måtte sande, at der er grænser for, hvad vi kan få kommunen med til. (Landsbyggefondens repræsentant i Strategigruppen)

Fra anden side påpeges det, at en del af årsagen til den mangelfulde gennemslagskraft bl.a. har noget gøre med forholdet internt dels i kommunen, dels i de 3 boligorganisationer:

”Det kunne være noget, hvis man fik alle de der organisationer til at arbejde i samme retning. Jeg tror, det starter i kommunen på højeste niveau og boligselskaberne også på højeste niveau. Hvis de kan samarbejde på højeste niveau, så har det med at sprede sig. Hvis toppen af boligorganisationerne har svært ved at samarbejde, så har organisationerne under dem formentlig også svært ved det.” (Statens Sekretariat for Kvarterløft):

Dette peges der også på fra lokal side:

”Nogle af problemerne i samarbejdsrelationerne er helt parallelle i Odense Kommune og i boligorganisationerne” (En boligdirektør)

Boligorganisationerne beklager sig også over, at der ikke træffes egentlige beslutninger i Strategigruppen, bl.a. fordi alt skal tjekkes i baglandet, og fordi Vollsmosesekretariatet udfærdiger dagsordener af for dårlig kvalitet. Samtidig kritiseres det, at der afholdes så få møder, at Strategigruppen reelt bliver uden betydning:

”Omvendt er det sjældent, at der træffes egentlige beslutninger i Strategigruppen, fordi de kommunale direktører skal hjem og klare det af med deres egne systemer – deres politiske udvalg og deres rådmand.” (en boligdirektør)

”Det er ikke, fordi der ikke er noget at beslutte, at der ikke træffes beslutninger i Strategigruppen. Ikke fordi det er besluttet på forhånd, men fordi de væsentlige emner – manglerne ved dagsordenen – ikke fremgår af referaterne. Der skulle have været lagt ting op på strategigruppemøderne, hvor der blev sagt: ”Det er det, vi gerne vil – ja eller nej? – det er ikke sket.” (en boligdirektør)

4.1.b. Styregruppen

Styregruppen er som udgangspunkt sammensat af hovedfunktionschefer fra kommunale afdelinger med driftsaktiviteter i Vollsrose. Styregruppen består af:

- ?? *Borgmesterforvaltningen*: Leder af Vollsrosesekretariatet, økonomi- og planlægningschef
- ?? *Miljø- og Teknikforvaltningen*: Souschef for Park og Vejafdelingen, Souschef for Byplan- og miljøafdelingen
- ?? *Ældre- og Handicapforvaltningen*: Leder af distrikt Øst.
- ?? *Kultur- og Socialforvaltningen*: Kontorchef for Kultursekretariatet, Stadsbibliotekar, Administrationschef (Job & Bistand)
- ?? *Børn- og Ungeforvaltningen*: Skolechef, Institutionschef, Fritidschef, Vicedirektør (servicechef)

Medlemmerne af den kommunale styregruppe har den kompetence, de har i den kommunale organisation. Lederen af Vollsrosesekretariatet er formand, og Vollsrosesekretariatet varetager sekretærfunktionen.

Styregruppen skal sørge for at koordinere de kommunale indsatser i Vollsrose. Styregruppen skulle også fungere som koordinationsudvalg for byudvalgsarbejdet i samarbejde med boligorganisationerne, således som strukturen var i Byudvalgsarbejdet. Ifølge boligorganisationerne er der intet samarbejde mellem dem og den kommunale styregruppe:

”Vi har et fremragende samarbejde til daglig med de forskellige magistratsafdelinger, som vi nu har berøring med. Men så snart, det er inde i noget, der hedder gruppe, går det rabundus. Jeg kan ikke give en fornuftig forklaring på det – men vi er ikke medlem af den styregruppe.” (en boligdirektør).

Derudover skal styregruppen udvikle nye kommunale initiativer og metoder, der bidrager til målopfyldelsen. Den skal bidrage til den halvårslige udmøntningsrapport for Byrådet og

høres i forhold til kommunale konsekvenser af gennemførelse af ikke-kommunale aktiviteter.

Koordinering og helhedsorientering?

En stor del af styregruppens arbejde i den indledende fase har bestået i sagsfremstilling, forberedelse og koordination af initiativer til brug for udmøntningssagerne. Et af styregruppens medlemmer fortæller:

”Ved den sidste proces havde vi en proces, hvor man kommer med de forskellige forslag og projekter, og så tager vi en åbenhjertig diskussion og giver hinanden gode råd og kommentarer, og så går vi hjem og filer på den, sådan at vi slutter med at komme frem med en udmøntningssag, som er styregruppens udmøntningsforslag. Hvor vi står inde for det som styregruppe.” (Medlem af styregruppen)

Men dette er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at man arbejder på tværs af eksisterende sektorgrænser. Ved forberedelsen af udmøntningssager foregår arbejdet reelt sådan, at hver enkelt forvaltning, set i lyset af den pågældende forvaltnings egne opgaver og indsatser i Vollsmose, vurderer, om der er kommentarer til de foreslåede initiativer. På denne måde opnår man, at igangsatte initiativer i hvert fald ikke kommer til at være i modstrid med indsatser, som der arbejdes med i andre forvaltninger. Til gengæld er det ikke umiddelbart med til at afføde egentligt tværgående aktiviteter.

Det er heller ikke opfattelsen hos et af gruppens medlemmer, at styregruppen skal fungere som led i en projektorganisation:

”Ansvaret ligger i hele driftsorganisationen, det ligger helt i sagens natur, det er den måde, vi er organiseret på. Driftsorganisationen er de enkelte forvaltninger. Det er i forvaltningerne, at ansvaret ligger, men det vi har brug for, det er at få koordineret vores indsats. Det her er ikke en projektorganisation. Det er så lidt det billede, jeg har set, der har udviklet sig, at vi er blevet mere og mere en projektorganisation, hvor vi har ”glemt”, hvad vi egentlig er sat til verden for. Vi er sat til verden for at få vores dagligdag til at fungere i en bedre sammenhæng. Lige pludselig er det blevet en projektorganisation.” (Medlem af Styregruppen)

Denne opfattelse står i kontrast til opfattelsen hos andre kommunale medlemmer af styregruppen. Her betragtes styregruppen ikke kun som et forum, der skal arbejde for at koordinere kommunens daglige indsats i Vollsmose:

”Så enkelt er det ikke at sige, at ansvaret for Vollsmoseindsatsen ligger i driftsorganisationen. Det gør den, når man er enige om det, der skal gennemføres og også med at få koordineret nogle nye tanker i driftsorganisationen. Men den ekstra indsats der skal foretages, det er trods alt her i Vollsmosesekretariatet, at ansvaret er. At få initieret de ting, få sat det i værk og få det koordineret. Når vi er enige om, at det projekt skal køre, så går det over i driftsorganisationen. De får også pengene til at gennemføre projektet, og med dem følger der også et ansvar.” (Medlem af styregruppen)

Og en andens holdning til samme spørgsmål:

”Jeg vil gerne sige, at ved at beskæftige os med det... nemlig det spændende og projekterne. Jeg mener, at den vej er med til at åbne de nye døre for, hvordan vores hverdag kan blive bedre. Fordi du perspektiverer dig selv og spejler dig ind i nogle nye initiativer og kan tillade dig nogle andre ting, som har en gunstig effekt på vores hverdag.” (Medlem af styregruppen)

I Vollsmosesekretariatet mener man ikke, at forvaltningscheferne optræder som en projektorganisation:

”Som projektorganisation har styregruppen en anden rolle, når de sætter sig i det forum, nemlig at tænke i helheder og tænke på tværs. Hvor de normalt i deres driftsorganisationer har en anden opgave. Nemlig at tænke bredt i deres eget sektorfelt for Odense Kommune.”

”Forvaltningscheferne optræder ikke som projektgruppe. De forhandler rundt. Når man snakker om skoleområdet, så er der én, der er på. De af-rapporterer og forholder sig, som om de sidder i en driftsorganisation. Det virker, som om de kun hører og læser det, der har med deres område at gøre, at de kun skimmer det, som ikke har med deres område at gøre. Eller, nu har vores forvaltning fået, så kan vi godt læne os tilbage.”
(Vollsmosesekretariatet)

Der er således forskellige fortolkninger af indsatsen og hermed også styregruppens rolle. Skal styregruppen betragtes som et koordinerende organ for den almindelige kommunale indsats i Vollsmose – eller er det styregruppens opgave at være nyskabende og innovativ og tænke tiltag og løsninger, der danner en integreret helhed på tværs af forvaltningerne og ikke blot vurderes i forhold til, hvorvidt man i det mindste ikke modarbejder hinanden? I princippet kunne styregruppen netop være det forum, hvor man på tværs af forvaltningerne arbejder på at sikre forankring og helhedsorientering i indsatserne. Interviewet med styregruppen vidner imidlertid om, at der med undtagelse af enkelte initiativer (konkret nævnes indsatsen over for 23 meget belastede familier i Vollsmose som en succeshistorie) endnu i ringe grad er åbnet op for indsats, hvor forvaltningerne tænker tværgående:

”Hvis vi skal være hudløst ærlige, så vil jeg sige, at de fleste af de projekter, der har været gennemført, har været projekter inden for de forvaltningsmæssige rammer, vi kender. De få projekter, der har været tværgående, har givet en hulens masse bøvl. Historien vil nok pege i retning af, at vi vil prøve at holde os inden for egne snævre rammer.” (Medlem af styregruppen)

Ud over at der er forskellige opfattelser i styregruppen af Vollsmoseindsatsens karakter og styregruppens rolle, peges der i vores interview på andre årsager til, at integreringen og koordineringen af indsatsen ikke fungerer optimalt. Det fremhæves bl.a., at arbejdsformen i styregruppen ikke er befordrende for at arbejde integrerende. Vi hører flere gange i vores interview, at der har været et behov for at tilpasse sig til en situation, hvor forskellige grene af den kommunale forvaltning befinder sig over for nye samarbejdspartnere og indgår i nye relationer:

Det har måske skabt et fundament for et nyere eller ændret samarbejde. Det er ikke et uvæsentligt element i det her.” (Medlem af styregruppen)

”Hvis der ligger i spørgsmålet om, at man laver noget nyt og anderledes og noget på tværs af de fasttømrede grænser, som går gennem de kommunale korridorer, så er vi slet ikke nået dertil. Det kommer vi heller ikke til med den måde, vi arbejder på, den måde møderne bliver forberedt på, og den kontakt eller mangel på samme vi har ude i de miljøer, vi i virkeligheden repræsenterer. Så skal der noget helt andet til. Så skal der nogle overordnede politiske mål til, som vi skal banke ned igennem vores organisation. Det er ikke herfra, de store kreative ting kommer.” (Medlem af styregruppen)

Det fremgår også, at man internt i de enkelte forvaltninger har brugt den hidtidige indsats til at rydde op som et prioriteringsinstrument:

”Jeg har tænkt meget over, hvorfor vores projekt skulle sættes i gang. Jeg har da tillagt det betydning i forhold til at være en forandringsparameter. Jeg har brugt det som et forandringselement, for at få noget af det gamle smidt ud og få omdefinert nogle opgaver på en ny måde.” (Medlem af styregruppen)

Hvilket tilsammen bidrager til, at man nu befinder sig i en situation, hvor man er:

”...derhøne, hvor hovedparten af de projekter, der stod i planen, er gennemført, de nærmer sig evalueringstidspunktet, og så skal det vise sig, om de er bæredygtige. Hvis de er bæredygtige, så skal de over i normalsystemet og hvis ikke, så skal de skrottes. Under alle omstændigheder, så bliver der frigjort penge i Vollsmoserammen. Så har vi pludselig helt nye muligheder. Så får vi så chancen for, at vi nu med den erfaring, vi har med vores indestående projekter, kan sige, er der nogle tværgående projekter eller nogle nye projekter?” (Medlem af styregruppen)

Et gennemgående tema i vores interviews er, at der stilles spørgsmålstegn ved graden af egentlig politisk opbakning bag Vollsmoseindsatsen:

”Der kan godt opstå nogle politiske problemer på et tidspunkt. Nogen af politikerne har lidt svært ved, at man godt må gøre en forskel herude. Alle har de sagt ja til det, men jeg kan mærke, at når vi skal igennem med vores ting, som er meget anderledes, end den måde vi normalt gør tingene på, så skal de virkelig gøre vold på sig selv. Det skal nok lykkes os, men det koster.” (Medlem af styregruppen)

Også fra boligorganisationerne efterlyses en mere engageret og vedhængende indsats fra den politiske ledelse. Men det erkendes også, at magistratsstyret ikke gør det let:

”... det lange seje træk, og det med at nu sætter jeg mig for bordenden, og nu aftaler vi, hvad det er vi gør, og så lader jeg det ellers sive ned – det er nok en af de ting, som styreformen i Odense ikke gør lettere... Vi har efterlyst, at man vil iværksætte noget, der er mere langsigtet, og en lidt tydeligere politisk vilje.” (en boligdirektør)

”De personer, der sidder i gruppen, er ikke altid chefer på tilpas højt niveau til, at de kan træffe beslutningerne – de skal hjem og spørge.” (en boligdirektør).

I den gamle Byudvalgskonstruktion sad boligorganisationerne og kommune som nævnt sammen i styregruppen. Og både boligorganisationer og Vollsmoseråd savner den gamle konstruktion, som efter deres opfattelser skabte bedre kontakt mellem kommune og boligside.

4.1.c. Vollsmoserådet

Medlemmerne af Vollsmoserådet skal repræsentere områdets borgere og brugere og udpeges af byrådet for den kommunale valgperiode. Udpegningen sker ved, at byrådet anmoder nedenstående bestyrelser, foreninger, organisationer m.m. om at indstille repræsentanter til Vollsmoserådet, idet det forudsættes, at repræsentanterne er lokalt forankret i Vollsmose:

- Boligorganisationerne (6 medlemmer)
- Flygtninge-/ Indvandrerrådet (3 medlemmer)
- Folkeoplysningsudvalget (1 medlem)
- Centerforeningen (1 medlem)
- Ungdomsskolebestyrelsen (1 medlem)
- §19 klubberne (1 medlem)
- Kontaktudvalget for skole, distrikt Øst (1 medlem)
- Formandsmødet i Øst, daginstitutioner og dagplejen (1 medlem)
- Ældrerådet i Distrikt Øst (1 medlem)
- Politiet udpeger en observatør.

Vollsmoserådet har således deltagelse af mange forskellige interessenter i området. Det er kendetegnende, at der både sidder repræsentanter fra beboerne samt ’professionelle’ (personer med en faglig interesse og job i området) og almindelige borgere fra Vollsmose i rådet. Enkelte har i gruppeinterview med Vollsmoserådet fremført, at tilstedeværelsen af ’professionelle’ giver en vis skævhed i Vollsmoserådet, hvor ’almindelige’ borgere kan have en fornemmelse af, at det er svært at komme til orde, fordi de ikke sidder inde med samme indsigt som personer, der til dagligt arbejder med aktiviteter i Vollsmose. Andre har fremført, at det tilfører Vollsmoserådet større kompetence og indsigt, at der også sidder professionelle, som kan give deres bidrag til diskussionerne.

Ifølge forretningsordenen for Vollsmoserådet, har rådet ”til opgave at fungere som *dialogforum* i Vollsmoseområdet og at være *rådgivende* for Vollsmosesekretariatet i alle spørgsmål, som forelægges rådet af sekretariatet, eller som rådet ønsker at tage op over for sekretariatet.” Det hedder videre, at rådet medvirker i bestræbelserne på at realisere Helhedsplanen for Vollsmose og i forbindelse med gennemførelse af kvartersløftprojektet. Rådet skal også *nædvirke* til *koordinering* af de boligsociale projekter i området. ”Rådet skal i

den forbindelse være *idéskabende og igangsættende* i forhold til nye initiativer, fx gennem nedsættelse af arbejdsgrupper, temakonferencer m.m.”⁴

Rådet er formelt også *styregruppe* for byudvalgsarbejdet, men i praksis synes dette ikke at være tilfældet (jf. nedenfor).

De opgaver, som har været udlagt fra Vollsmosesekretariatet til rådet, har været nedsættelsen af borgergrupperne, som skulle komme med oplæg til hele Kvarterløftsplanen, tryghedskampagne mv., men beboeropbakningen har været af mindre karakter.

Vollsmoserådet er med andre ord først og fremmest et høringsorgan, og i organisationsdiagrammet er rådet placeret med direkte reference til Vollsmosesekretariatet.

Arbejdet i Vollsmoserådet har i den indledende fase båret præg af, at man søgte at definere roller, forventninger, kommunikationslinier og arbejdsopgaver klarere. Samtidig synes der blandt nogle af Vollsmoserådets medlemmer at være frustration over, at rådets funktion udelukkende er rådgivende, og at rådet har meget begrænset beslutningskompetence. Også i Statens Sekretariat for Kvarterløft opfattes det som et problem, at rådet ikke har reel kompetence, samt at borgergrupper ikke er repræsenteret i rådet.

Der har fx aldrig i Vollsmoserådet været diskuteret penge – beløbsstørrelser eller andet. Det vil sige, at rådet aldrig bliver konfronteret med de økonomiske konsekvenser af de forskellige forslag. Tryghedskampagnen – som Rådet var involveret i i stort omfang og stod for – havde man ikke viden om, hvad kostede.

”Hvis Rådet skulle have haft større kompetence, så skulle det måske være nedsat som et egentligt by-udvalg; næsten et lokalt byråd. Det ville have bevirket en anden og en politisk sammensætning. En politisk sammensat gruppe ville måske have været slagkraftig – også mere slagkraftig, end hvis det bare var boligforeningerne” (Politiets observatør i Vollsmoserådet).

Flere medlemmer af Vollsmoserådet efterlyser bedre dialog med styregruppen, og man beklager, at kommunikationen mellem styregruppe og Vollsmoseråd er utilstrækkelig. Eksempelvis synes alle ikke, at rådet bliver tilstrækkeligt informeret om styregruppens reaktioner, når rådet har udtalt sig om konkrete sager:

I Byudvalgsstyregruppen havde vi hele tiden den der kommunale kontakt. Det er det, som konsulenterne her skal være. Det er en tidsrøver. Hvis vi havde mere kontakt og sekretariatet havde mere kompetence over for deres chefer, så ville arbejdsgangen være lettere (Medlem af Vollsmoserådet)

I sin indstilling til Odense Byråd om fremtidig sammensætning, arbejdsgange m.m. for Vollsmoserådet, påpeger rådet da også, at *”...kravene til rådet er vanskelige at indfri med den manglende kompetence, rådet har”*. Man ønsker også et direkte samarbejde og dialog med ansvarlige embedsfolk og politikere og ønsker ikke, at kontakten kun formidles mundtligt via Vollsmosesekretariatet.

⁴ Ord i kursiv er fremhævet af forfatteren.

Fra andre sider har vi hørt, at det kunne være relevant at inddrage beboerrådgiverne som medlemmer af Vollsmoserådet – evt. blot som observatører – bl.a. da de – som konsekvens af byudvalgsarbejdet – har en god og tillidsfuld kontakt til beboerne i Vollsmose.

Nogle af repræsentanterne har også det problem, at deres medbeboere ikke kan se, at der sker noget, og ikke ved hvad de foretager sig. Men andre henviser til, at de absolut er kendte fra Vollsmoseavisen, via deres boligforening og så gennem mund til mund metoden.

Flere medlemmer siger, at de ikke fra starten har følt sig klædt godt nok på til at varetage opgaven med at sidde i rådet. Der har været usikkerhed om den konkrete rolle, og om hvordan man som medlem af rådet bedst muligt kunne løfte opgaven. Man har efterfølgende søgt at følge op på dette med afholdelse af seminardage, hvor medlemmerne er blevet instrueret i arbejdet i Vollsmoserådet.

Men der er på trods heraf meget engagement at spore blandt rådets medlemmer:

” Vi skal nok få vendt beboerne, ligesom vi skal få vendt Flygtninge/indvanderrådet. Alt tager sin tid, og man skal bare være glade for, at der er nogen som os, der kan se fremad.”

” Det, vi er fælles om, er, at vi tror på den her sag. Vi tror på, at det vil lykkes os, at det ændrer et eller andet, og vi brænder for det, så det skal vi vel bare fortsætte med.”

Det understreges, at rådet også spiller en rolle som et forum for udveksling af informationer og for at få sat aktiviteter i gang.

Vollsmosesekretariatet har sekretærfunktion for rådet, men rådet efterlyser (i sin indstilling til Byrådet) muligheden for at få sekretærbistand uden for møder – en navngiven person, som man altid kan rette henvendelser til. Rådet har dog også besluttet at holde møder uden om Vollsmosesekretariatet for at sikre en bedre og friere dialog. Fra boligorganisationens side foreslås det, at Vollsmoserådet har reference direkte til Strategigruppen, måske til Byrådet:

”Så får man signaler derhen, hvor de skal og ikke gennem et filter, der hedder Vollsmosesekretariatet.” (En boligdirektør)

4.1.d. Vollsmosesekretariatet

Vollsmosesekretariatet blev dannet i 2001 for at etablere et lokalt forankret sekretariat, der kunne

- ?? stå for koordinering af indsatsen mellem de forskellige forvaltninger,
- ?? være tovholder på de igangsatte projekter
- ?? og varetage kontakten fra Vollsmose til forvaltningerne i Odense Kommune.

Sekretariatet er nedsat under Odense Kommune, og sekretariatschefen har direkte reference til stadsdirektøren og borgmester. Sekretariatet har det administrative og organisatoriske ansvar for at sikre en helhedsorienteret indsats i Vollsmose. Den centrale placering,

som sekretariatet har, giver ifølge sekretariatet store fordele, men betyder også, at der er megen fokus på, hvad sekretariatet foretager sig.

Fra at Vollmosesekretariatet har været tegnet som liggende under forvaltningerne, har man nu grafisk afbilledet Vollmosesekretariatet som en projektorganisation – noget som der ifølge interviews med både sekretariat og styregruppe ikke har været den store begejstring for i styregruppen

”Man kan sige, at tegninger ikke nødvendigvis betyder så meget, men det gør de alligevel, for de kommer til at afspejle, at der ikke er en fælles forståelsesramme af, hvad der er vores opgave, og hvad der er den kommunale styringsgruppes opgave.” (Vollmosesekretariatet)

I punktform har Vollmosesekretariatet følgende ansvarsområder:⁵

- ?? Sikre en helhedsorienteret kommunal indsats i Vollsmose
- ?? Sikre gennemførelse af Kvarterplan
- ?? Sikre størst mulig borgerinddragelse
- ?? Ansvarlig for evaluering i forhold til de enkelte initiativer og den samlede indsats
- ?? Ansvarlig for opfyldelse af samarbejdsaftalen og kontakten til og aftaler med Statens Sekretariat for Kvarterløft
- ?? Sekretariat for byudvalgsmidler.

Disse ansvarsområder er yderligere beskrevet med udgangspunkt i en række opgaver:

- ?? Sekretariatsfunktion for Vollsmoseindsatsen - Kvarterløft og den kommunale indsats.
- ?? Sikre iværksættelse af initiativer indenfor Kvarterplanens fem indsatsområder.
- ?? Udarbejde halvårslige udmøntningssag af Vollmoseramme indeholdende tids- og handleplan i samarbejde med Den Kommunale Styregruppe.
- ?? Forestå årlige status til Byrådet og løbende afrapportering til Økonomiudvalget om fremdriften i processen.
- ?? Sikre at Vollmoserådets anbefalinger og prioriteringer bliver en del af beslutningsgrundlaget for den kommunale organisation.
- ?? Føre en tæt dialog med Vollmoserådet.
- ?? Indgå forpligtende samarbejdsaftaler med forvaltningenheder og eksterne samarbejdspartner.
- ?? Sikre koordinering og sammenhæng i kompetenceudviklingen.
- ?? Fremme samarbejde, erfaringsudveksling og netværksdannelse mellem institutioner og aktiviteter i Vollsmoseområdet.
- ?? Udvikle nye kommunale initiativer og metoder der bidrager til målopfyldelsen.
- ?? Sikre fortsat udvikling af organisering samt kompetence- og ansvarsfordeling, herunder revurdering af eksisterende samarbejdsorganer.

Vollmosesekretariatet skal således fungere som tovholder for Vollsmoseindsatsen i fire relationer: til Odense Kommune, til Statens sekretariat for Kvarterløft, til Vollmoserådet samt til boligorganisationerne.

⁵ Odense Kommunes indsatser i Vollsmose. Kompetencer og referenceforhold. 11. marts, 2002.

Til at løse disse opgaver har Vollsmosesekretariatet seks medarbejdere, og der er også indgået tidsbegrænsede ansættelser for at supplere sekretariatets faste medarbejdstabs kompetencer. Det årlige budget har ligget på 4½ til 5 mio. kr.

Vollsmosesekretariatet spiller således en meget central rolle som *forbindelsesled* mellem de mange aktører og instanser. Rollen som forbindelsesled er ikke ukompliceret. Lederen af Vollsmosesekretariatet vurderer, at der er tale om en egentlig konflikt mellem de forventninger, som er til sekretariatet fra kommunalt plan, og forventningerne der er til sekretariatet fra borgergrupper mv.:

”...kvarterløftsekretariatet sidder i et dilemma, fordi man vender ansigtet både mod borgerne og deres interesser og mod forvaltningssystemerne. Det giver nogle konflikter. Det må vi selvfølgelig være bedre til at håndtere, men jeg tror aldrig, at vi kan operere os ud af den konflikt, for den er reel.”
(Vollsmosesekretariatets leder under interview med styregruppen).

Kritikken af Vollsmosesekretariatets *rolle som formidler* er i interviewene mest udtalt fra Vollmoserådet side. Man efterlyser klarere rammer for kommunikationen mellem eksempelvis styregruppe og Vollmoseråd; en kommunikation der i dag næsten udelukkende foregår indirekte - formidlet gennem Vollsmosesekretariatet.

I styregruppen defineres Vollsmosesekretariatets rolle som koordinerende, mens de selv – det vil sige forvaltningerne – skal være de udførende. De projekter, som er kommunale, udføres da også af forvaltningerne. Samtidig kritiseres Vollsmosesekretariatet for i startfasen i for høj grad selv at ville igangsætte og medvirke til gennemførelsen af aktiviteter. Det er uklart, om dette betyder, at sekretariatets udførende rolle i styregruppens opfattelse er begrænset til projekterne under Kvarterløft.

En forudsætning for, at Vollsmosesekretariatets rolle kan fungere, er netop, at de kommunale forvaltninger samt de øvrige aktører i området anerkender betydningen af Vollsmosesekretariatet som den koordinerende enhed, der kan have en positivt indvirkende funktion i forhold til Vollsmoseindsatsen. Dette er nok ikke altid tilfældet:

”I hvert i fald arbejder vi i forskellige eller parallelle spor nogle gange – spor som kunne kombineres og gøres mere driftige. Der kunne være behov for en anden koordination. Det var egentlig det, Vollsmosesekretariatet skulle, men det er en meget stor mundfuld, og de kommer ind i en velfungerende struktur, og det bliver sagt: Hvad skal de nu – det er os, der gør det her; og vi gør det, når vi synes vi skal det. Hele det spil opstår nemt i sådan en stor forvaltning som her”. (Politiets observatør i Vollmoserådet).

I vores interviews med direktørerne fra boligorganisationerne hører vi flere gange et specifikt eksempel fremhævet, som - set fra boligorganisationernes side – illustrerer vanskelighederne i samarbejdet med Vollsmosesekretariatet omkring de kommunale tiltag:

”Man vil ændre stisystemet i Vollsmose...Indiskutabelt en udmærket ide! Man – Byplanafdelingen samt Vollsmosesekretariatet, der har hyret en række landskabsarkitekter – finder så ud af, at stien skal gå lige tværs gen-

nem en børneinstitution. Det sjove er nu, at vi med en anden magistratsafdeling drøfter, hvordan man kan indrette det hus, som nu står tomt, hvor kommunen betaler husleje – til klubaktiviteter for børn og unge. På et strategigruppemøde bliver en plan om stiforløbet præsenteret, hvor den viser, at stien går gennem huset. Det har man arbejdet seriøst med gennem længere tid – jeg ved ikke hvor længe, men formentlig flere måneder – men det er første gang, jeg får det at vide... Det er der, hvor det går galt – og det er Vollsmosesekretariatets manglende forståelse af, hvilken rolle og hvilket ansvar vi har for området derude efter andre lovgivningsregler.” (en boligdirektør)

Men måske betyder sekretariatets manglende kompetence bl.a. på det økonomiske område også noget. Det mener boligorganisationerne, som også tror, at en styrkelse af denne kompetence ville fremme samarbejdet mellem sekretariat og boligorganisationerne.

”...man har fået en afart med et Vollsmosesekretariat, hvor der sidder en sekretariatschef, der dybest set rangerer på højde med direktørerne i magistratsafdelingerne. Hun er underlagt Stadsdirektøren som de andre. Hver gang hun skal bruge nogle penge, skal hun ud og slås for det rundt omkring i magistratssystemerne, hvilket er meget uhensigtsmæssigt. Hun har kun sin egen pengekasse, der skal gå til aktiviteter i Vollsmose – hun kan ikke sætte noget større i gang...Jeg plejer at sige, at man skal have en 5. eller en 7. magistrat derude, som har en pose penge til at gøre nogle ting...Hvis man gør det, kan der begynde at komme lidt samling over tingene, og det vil medføre, at samarbejdet – som ikke eksisterer – mellem direktørerne for de 3 boligorganisationer og Vollsmosesekretariatet vil kunne komme op og stå og få noget indhold. Fordi så ved vi, at den person, der sidder der, har en pose penge og har magten til at sætte tingene i gang.” (en boligdirektør).

Det ser således ud til, at der fortsat forestår et stort arbejde med at sikre koordinering af indsatserne i Vollsmose. Forventninger, interesser og ideer, som formuleres fra de kommunale forvaltninger, Statens Sekretariat for Kvarterløft, borgerne og foreningerne i Vollsmose, er forskellige, og der er ikke altid tilstrækkelig forståelse for, hvorledes andre parter fungerer og arbejder. Samtidig har der specielt i starten været nogen uklarhed om sekretariatets overordnede rolle, hvilket har givet sig udslag i, at en del af diskussionerne i eksempelvis styregruppen har handlet om at afklare og synliggøre rollefordelingen mellem forvaltninger og Vollsmosesekretariat.

Her ser arbejdsformen ud til at være vigtig, idet Vollsmosesekretariatet, når det skal agere, er nødt til at kende til og respektere de spilleregler, som eksisterer i et politisk-bureaukratisk system. Fra de kommunale embedsmænds side kritiseres Vollsmosesekretariatet for ikke i tilstrækkeligt omfang at kende til og indrette organiseringen af arbejdet ud fra hensynet til forretningsgangene i de kommunale forvaltninger. Dette har ført til konflikter og misforståelser, og man har på denne baggrund gjort mere ud af at skabe klarhed over arbejdsgangene. I vores interview med styregruppen sagde et medlem:

”Vi brugte et par dage i marts måned, hvor vi dyrkede de ting her. Der er kommet noget mere bureaukrati ud af det. Der er lavet nogle spilleregler i

forhold til udmøntningsager. Der er aftalt nogle regler i forhold til, hvornår vi har dagsorden og referater osv.” (Kommunalt medlem af styregruppen)

Bureaukrati skal her forstås som noget positivt – man havde savnet en lidt mere bureaukratisk holdning hos de ansatte i sekretariatet. Også fra boligsiden i Strategigruppen og fra Vollsmoserådet møder vi som nævnt kritik af arbejdsgangene i sekretariatet. Vedr. Strategigruppen drejer det sig om sent udsendte, mangelfulde dagsordener, og et medlem af Vollsmoserådet efterlyser en arbejdsbeskrivelse for sekretariatets medarbejdere, således at man ved, hvem man skal kontakte om hvad. Den samme repræsentant kalder sekretariatet for nogle dårlige planlæggere og efterlyser tilbagemeldinger på skrift.

4.1.d. Borgergrupper – borgerinddragelse?

Der er nedsat fire borgergrupper, og disse fungerer som dialog- og debatfora for forvaltningerne, Vollsmosesekretariatet samt Vollsmoserådet og har været med til at arbejde med Kvarterplanen. De nedsatte borgergrupper har arbejdet med: *Informationsudvalg*, *Fysisk planlægning*, *Børneliv i Vollsmose* og *Kulturhus*. Kendetegnende for borgergruppernes arbejde i den første fase synes at være en vis afhængighed af Vollsmosesekretariatets medarbejdere for at sikre kontinuitet i borgergruppernes arbejde.

(Det skal her bemærkes, at også boligorganisationerne har beboergrupper (arbejdsgrupper) i forbindelse med renoveringen af Vollsmose Allé.)

Borgerinddragelse?

Borgerinddragelse er et af de bærende principper for Kvarterløft. Det falder derfor lidt i øjnene, at styregruppen udelukkende har medlemmer fra de kommunale forvaltninger (foruden Vollsmosesekretariatets leder), og at borgernes relation til indsatsen er via henholdsvis Vollsmoserådet, borgergrupper, og høringer. Det betyder, at det i vid udstrækning bliver Vollsmosesekretariatet, som reelt er hovedansvarlig for at sikre kommunikationen mellem styregruppen og de instanser, grupper og aktiviteter, hvor borgerinddragelse finder sted. På denne måde kommer der til at ligge et stort ansvar hos Vollsmosesekretariatet, og det fordrer nogle relativt gennemskuelige kommunikationsveje både til og fra diverse borgergrupper, Vollsmoseråd, styregruppe mv.

Samtidig synes der i styregruppen at være forskellige opfattelser af, hvad borgerinddragelse er. Dels, fremføres det, drejer en del af arbejdet sig om lovgivning mv., som ikke er egnet til borgerinddragelse, dels foregår der reelt borgerinddragelse i form af åbne høringer mv. i relation til de initiativer, som forvaltningerne har foreslået (et demokratiperspektiv med udgangspunkt i top-down-processer). Over for denne vurdering af rammerne for og karakteren af borgerinddragelse står et andet synspunkt, som ligger til grund for Kvarterløft, hvor borgerinddragelse i højere grad opfattes som de initiativer, der bliver generet fra borgerne selv (hvad vi kunne kalde et bottom-up-perspektiv). Vi hører i vores interview med Statens Sekretariat for Kvarterløft, at der er gjort erfaringer med forskellige modeller i andre Kvarterløftsområder. Bl.a. har man forsøgt sig med en partnerskabsmodel, hvor borgerne kobles med eksperter og går direkte ind i arbejdsgrupper. En anden mulighed, som fremhæves, er en kontraktmodel, hvor forvaltning, borgere mv. mødes i forskellige dialogfora, og man etablerer kontrakter indeholdende tidshorisont mv.

Os er det faldet i øjnene, at borgerinddragelse – i kommunens øjne – ikke nogetsteds synes at blive koblet til de eksisterende demokratiske organisationer i form af afdelingsbestyrel-

serne, som ikke desto mindre er dem, der har haft den formelle kompetence til at godkende renoveringsplanerne.

4.2. Andre aktører i Vollsmoseområdet

”Der er i det hele taget mange indsatser i gang. Der er ”planen” og så alt det andet ...Normalsystemet kører, som om ingenting var sket, og de andre kæmper en brav kamp for at få noget nyt op at stå – at få ”planen” gennemført.” (Politiets repræsentant i Vollsmoserådet).

Der er naturligvis mange samarbejdsrelationer, som slet ikke indgår i Helhedsplanen fx det såkaldte ”Mandagsmøde” med deltagelse fra op til 15-20 personer, som kommer fra skole, områdekontor, politi, kommunens opsøgende medarbejder, ungdomsklubber, ungdomsskole – og alt, hvad der har relation til den personkreds, som bidrager til en del af problemerne i Vollsmose. Man mødes og udveksler erfaringer vedrørende problemer, som har været i den forgangne uge, og forudser eventuelle problemer i den kommende uge. Mandagsmødet kan ikke smeltes ind i Vollsmoseindsatsens struktur, da mange af de ting, der diskuteres på mødet, ikke må drøftes uden for den personkreds, da der er en tavshedspligtsproblematik.

Politiet er en vigtig aktør i Vollsmose og har en observatørpost i Vollsmoserådet. Det har siden 80’erne været en del af det lokale SSP samarbejde i området – et samarbejde, som vi ikke har hørt omtalt eller set fremstillet i forbindelse med Kvarterplanen. Derudover er politiet naturligvis til stede som politi – dvs. som kriminalitetsforebyggende og bekæmpende myndighed. Politiet har ikke på grund af Helhedsplanen øget sin indsats i området. Politiets mål – som kan opfattes som parallelt med Helhedsplanen – er, at nærpolitiet skal kunne være i området, og at de kan patruljere enkeltvis i området. Som led i det forebyggende arbejde har politiet ifølge eget udsagn et godt og vigtigt samarbejde med boligsektoren – beboerrådgiverne og varmemestrene ” de gammeldags viceværter”.

5. Boligsektorens aktører

De tre boligorganisationer er vigtige og stærke aktører i Vollsmose. De ejer boligerne og dele af jorden, og de sidder da også i Strategigruppen, og 6 af de i alt 9 afdelingsformænd sidder i Vollsmoserådet. De er engageret i Helhedsplanen via Kvarterløft og tilsagnet om omprioriteringsmidler. Samarbejdsaftalen om Kvarterløft mellem det tidligere By- og Boligministerium nu Integrationsministeriet (Statens Sekretariat for Kvarterløft) og Odense Kommune om byfornyelse på Åsumvej omfatter en ramme på 80 mio. kr. Det andet store projekt, som boligorganisationerne står for, er omprioriteringen og renoveringen på Vollsmose Allé, hvortil der er stillet cirka 500 mio. kr. i garanti – langt det største beløb fra Landsbyggefonden samt fra boligorganisationerne, mens kommunen tegner sig for 9 mio. kr. Ombygningen har skullet godkendes på afdelingsmøder i de enkelte boligorganisationer.

På afdelingsniveau foregår der et samarbejde via *Samarbejdsrådet*. I Samarbejdsrådet sidder formændene for de 9 boligafdelinger i Vollsmose. Desuden har Boligorganisationerne en fælles projektororganisation, som bl.a. har stået for udliciteringen af opgaven og nu skal være ansvarlig for kontakten til Byfornyelse Danmark og Byfornyelsesselskabet

Odense, som vandt udliciteringen. Der er ifølge Vollsmosesekretariatets statusnotat af 11.juli 2002 etableret et tæt samarbejde mellem sekretariatet og projektorganisationen.

Ud over den fælles projektorganisering – som var et krav for Landsbyggefonden – vil boligorganisationerne ikke oprette fælles driftsorganisationer. De understreger deres selvstændighed og forskelligheder. De er ikke enige om behovet for at koordinere det daglige arbejde i Vollsmose. Men de er enige om at føle sig holdt uden for den kommunale indsats. De er også enige om, at der savnes en stærk politisk opbakning bag indsatsen. Endvidere er de enige om, at der har været forsøg på at overtage beboerrådigerne – og til tider deres ideer – fra Vollsmosesekretariatets side.

Det er vores indtryk, at boligorganisationerne er meget utilfredse med den kommunale Vollsmoseindsats generelt og, som det er fremgået ovenfor, specifikt med Vollsmosesekretariatet:

”Nu er der gået 2½ år, og i morgen skal jeg så til møde i den kommunale styregruppe; det er første gang, jeg er inviteret. Hvis jeg skal sige det meget hårdt, har jeg været interesseret tilskuer, men har ikke kunne komme på banen. Det er min helt klare opfattelse, at det har været svært at få etableret den kobling, der var i det gamle byudvalgssamarbejde mellem organisationer og kommune, og så til nu, hvor man får Vollsmosesekretariatet.” (En boligdirektør)

I de fleste af vores interviews har vi imidlertid hørt, at det er et problem for indsatsen, at de 3 boligorganisationer har svært ved at samarbejde, og at de har en dårlig relation til kommunen. Det må antages at have betydning for Strategigruppens placering i strukturen – idet der som nævnt ellers her ville være tale om en magtfuld gruppe med alle de centrale aktører samlet.

”Der har også været holdningsforskelle mellem boligforeningerne, og vi har gjort os anstrengelser for at overtale dem til en fælles indsats. Bl.a. har vi inviteret boligforeningernes bestyrelser, ledende embedsmænd og andre til København en dag for bl.a. at besøge Avedøre Stationsby – samt komme til foredrag her i BL.” (Landsbyggefondens repræsentant i strategigruppen)

”vi vidste fx godt fra starten, at de 3 boligorganisationer havde ry for ikke at kunne samarbejde. Man kan ikke tvinge folk til at samarbejde.” (Statens Sekretariat for Kvarterløft)

Konfronteret med denne kritik reagerer boligdirektørerne lidt forskelligt.

”Vi kan godt samarbejde. Vi samarbejder ganske vist ikke efter faste regler, men snakker sammen, når der er noget af fælles interesse.”(en boligdirektør)

En anden forklarer det manglende samarbejde i Strategigruppen med henvisning til de strukturer, som både Odense Kommune og de andre boligorganisationer har som deres bagland:

”Også der ?Strategigruppen? sidder vi alle sammen...og hvis der er noget, vi synes er en god ide, så vil vi have, at alle de andre leverer penge osv. Omvendt, hvis vi selv bliver klemt lidt op i krogen, er det også bekvemt for os at sige: Vi har også nogle bestyrelser og beboerdemokrati, som vi lige skal hjem og spørge.” (en boligdirektør)

Til spørgsmålet, om det kunne være anderledes, svares der:

”Det ved jeg ikke – hvis man havde viljen, måtte vores bestyrelser, vores beboerdemokrati jo se, hvor langt man var i stand til at overlade kompetencer, og på samme måde måtte Odense Kommune se, hvor langt de kunne og ville overlade kompetencer. Vi er lynhurtige til at hive vedtægterne op af skuffen og sige: Sådan er det – vi skal jo have det godkendt! Og Odense Kommune hiver deres op – så kan man altid sidde og gemme sig bag ved det.” (en boligdirektør).

5.1. Beboerrådgiverne

Under boligorganisationerne skal også nævnes de tre beboerrådgivere, der siden 1995 har været ansat i området som en del af Byudvalgsindsatsen. I Vollsroseindsatsens organisationsstruktur er den kommunale styregruppe koordinationsudvalg, Vollsroserådet styregruppe for byudvalgsindsatsen og Vollsrosesekretariatet sekretariat for byudvalgsmidlerne. Spørgsmålet er, hvordan byudvalgsindsatsen og beboerrådgiverne i praksis er relateret til Kvarterløftsindsatsen?

Ifølge politiets repræsentant i Vollsroserådet er det mere naturligt, at Samarbejdsrådet er styregruppe for byudvalgsindsatsen frem for Vollsroserådet, der jo ellers besidder kompetencen formelt:

Det har været drøftet, at Vollsroserådet formelt er styregruppe for Byudvalget...men faktisk har det aldrig været en realitet. Især formanden har savnet det – og har spurgt, hvem der så styrer det. Man havde ikke kendskab nok til, hvad det var. Det har været fremført som en mærkelig ting... Jeg var til møde i ”Boligafdelingernes Samarbejdsråd i Vollsrose”. Det var et ønske for samtlige boligforeninger, at beboerrådgiverne blev genansat, og at de blev kontaktpersoner til Politiet frem for, at det var de enkelte formænd i boligafdelingerne. Når ikke alle 9 afdelinger er repræsenteret i Vollsroserådet, er det mere naturligt, at Samarbejdsrådet er styregruppe. (Politiets repræsentant i Vollsroserådet)

Det er vanskeligt at se, om der er noget reelt samarbejde mellem beboerrådgiverne og Kvarterløftsindsatsen. Vi har hørt, at beboerrådgiverne oplever sig holdt uden for Kvarterplanen, hvilket formentlig også må ses i relation til, at beboerrådgiverne i højere grad end Kvarterløftsindsatsen er fokuseret på det rent boligsociale. På den anden side fremgår det, at beboerrådgivernes rolle og relation til Kvarterløft bl.a. diskuteres i Strategigruppen:

”Beboerrådgiverne opleves som meget vigtige for beboerinddragelsen i forbindelse med bl.a. omprioriteringsopgaven” (skriftligt referat, strategigruppemøde, 5. august’02)

Hvilket ligger i god tråd med Samarbejdsaftalen mellem Statens Sekretariat for Kvarterløft og Odense Kommune, hvoraf det fremgår:

”Odense Kommune forpligter sig til at etablere en organisation af Kvarterløftet som sikrer en tværforvaltningsmæssig tilgang, og en forankring i kommunens besluttende organer samt løbende at sikre en samordning og integrering specielt af den boligsociale indsats...” (Samarbejdsaftale, december 2000, mellem Odense Kommune og Statens Sekretariat for Kvarterløft)

Boligorganisationerne oplever, at der er en konkurrencesituation mellem beboerrådgiverne og Vollsmosesekretariatet. De mener også, at sekretariatet ikke respekterer beboerrådgiverne:

”Det er, som om Vollsmosesekretariatet startede på bar bund, da de startede, og alt det, der hed fortid, det var uinteressant, selv om fx beboerrådgivere havde stillet sig til rådighed, hvis der var noget, man gerne ville vide vedrørende fortiden. Svaret var, at det ikke havde nogen interesse. Det svarer til, at man kommer til et fremmed land og siger, at det kan da godt være, at I har nogle skikke mv., men nu kommer vi her med vores egne. Det har knirket lige fra første dag.” (En Boligdirektør).

En anden af boligdirektørerne fortæller:

”Min beboerrådgiver siger helt klart til mig, at de bliver brugt som stik-i-rend-dreng. Når de kommer med nogle ideer til aktiviteter, bliver de fejlet af bordet, og to måneder efter fører Vollsmosesekretariatet ideen frem som deres egen.” (en boligdirektør).

Odense Kommune har under alle omstændigheder været meget svær at få med til en medfinansiering af beboerrådgivernes fortsatte eksistens, som vi har hørt er sikret det næste års tid – indtil videre.

I Statens Sekretariat for Kvarterløft er det opfattelsen, at det generelt ville fremme samarbejdet mellem Vollsmosesekretariatet og beboerrådgiverne, hvis de også var sammen fysisk – hvis der blev etableret en samlokalisering.

”Man kunne overveje at lade beboerrådgiverne indgå i sekretariatet – og så kunne alle arbejde i samme retning. Det har man gode erfaringer med fra andre Kvarterløft.” (Statens Sekretariat for Kvarterløft.)

Denne holdning deles ikke af direktøren for en af de 3 boligorganisationer:

”Vollsmosesekretariatet er ikke og vil aldrig blive beboerrådgivernes arbejdsgiver – uanset kommunal medfinansiering. Det har været på tale ”at dele lokalitet”, og jeg sagde: ”Så skal vi boligorganisationer gøre op med os selv, om vi er ét med Vollsmosesekretariatet. Hvis vi er det, så skal beboerrådgiverne placeres der, hvis vi mener, at vi er en eller anden form for

samarbejdspartnere – af og til modspillere, fordi vi ikke er enige om det hele – så skal de absolut ikke ind under Sekretariatets beskyttende vinger, så skal de være selvstændige.” (En boligdirektør)

I dag er situationen således, at de 3 beboerrådgivere i Vollsmose er gået sammen og deler fælles kontorfaciliteter i modsætning til tidligere, hvor de var placeret hver for sig.

6. Statens Sekretariat for Kvarterløft

Det var som nævnt takket været midler fra Kvarterløft, at Odense Kommunes Helhedsplan blev til Kvarterplan, og at der kom et væsentligt økonomisk tilskud til indsatsen. Således er Kvarterløft som nævnt en vigtig medfinansierer af ombygningen af Åsumvej samt af Vollsmosesekretariatet.

Indflydelsen herfra har som tidligere omtalt også influeret på Helhedsplanen gennem de 4 målsætninger om helhedsorientering, forankring og kontinuitet, borgerinddragelse og integration.

Sekretariatet modtager en årlig statusberetning fra Vollsmosesekretariatet og holder statusmøder herom. I statusmøderne deltager repræsentanter fra alle ministerier bag Kvarterløft samt fra Lokale- og anlægsfonden. Man tager de ting, hvor man ved, at der er problemer og spørger til dem ikke kun for at kontrollere, men også for at hjælpe med at løse problemerne. Bl.a. har man ønsket at få lidt mere styr på borgerinddragelsesdimensionen i indsatsen.

Men Statens Sekretariat for Kvarterløft holder også netværksmøder for alle deltagerne i Kvarterløftprojekterne over hele landet. Formålet er at tilføre processen energi – også i form af viden. Man lægger vægt på en god erfaringsudveksling, fordi det er vidende folk, der sidder som projektledere i Kvarterløftsprojekterne rundt i landet.

Man er i sekretariatet opmærksom på de konflikter, der er i strukturen og gør en del for at påvirke dem gennem mere bløde styringsmidler – gennem at fortælle fx styregruppen, hvad ideen er bag Kvarterløft. Der afholdes også seminarer for styregrupperne, borgerne mv., hvor man har forsøgt at få de forskellige grupperinger til at mødes og udveksle erfaringer på tværs.

7. Opsamling og konklusion.

Vollsmose er et boligområde med 3.800 lejligheder tilhørende de tre boligselskaber Fyns Almennyttige Boligselskab, Højstrup Boligforening og Odense Almennyttige Boligforening. Der er i alt 9 boligafdelinger – 3 i hvert boligselskab, som står for hver sin boligafdeling på henholdsvis Vollsmose Alle, Kertemindevej og Åsumvej. Beboernes relation til boligselskaberne er at være lejere, men også at være aktive i afdelingsdemokratiet.

Aktører, som udspringer fra boligsektoren, er afdelingerne, boligselskaberne med deres ansatte ejendomsfunktionærer og beboerrådgiverne. Formændene for afdelingerne har etableret et Samarbejdsråd og de 3 boligdirektører et uformelt samarbejde.

Vollsmose er en del af Odense Kommune, hvor der bor 10.000 borgere, som har krav på overførselsindkomster samt kommunal service i form af institutioner af alle slags.

De kommunale aktører er byrådet med udvalg samt de kommunale forvaltninger og lokalt placerede institutioner.

Staten er til stede i form af politiet, som også indgår i et kriminalitetsforebyggende samarbejde SSP med kommunen. Politiet og de lokale aktører indgår også i et uformelt Mandagsmøde om problemer i området.

Dette kan kaldes **grundstrukturen**, som udgøres af organisationer, som rækker ud over Vollsmose (bortset fra afdelingerne).

Som led i Helhedsplanen og Kvarterplanen er der imidlertid kommet en **overbygning** på denne struktur med andre aktører, som alene har med området Vollsmose at gøre.

Der er oprettet en Strategigruppe, hvor den kommunale sektor og boligsektoren mødes. Her sidder de kommunale direktører, sekretariatschefen for Vollsmosesekretariatet, boligdirektørerne, en repræsentant fra Landsbyggefonden samt fra byfornyelsesselskaberne. Stadsdirektøren er formand.

Der er oprettet en kommunal styregruppe med højt placerede embedsmænd fra forvaltningerne. Gruppen skal koordinere Vollsmoseindsatsen, men har ingen tværgående kompetence. Den bryder således ikke med den eksisterende struktur. Lederen af Vollsmosesekretariatet er formand.

Der er oprettet et Vollsmoseråd med repræsentation fra afdelingsbestyrelserne, flygtninge- og indvandrerrådet samt en række professionelle fra området. Rådet er et vejledende høringsorgan, som refererer til Vollsmosesekretariatet. Det har ingen indsigt i økonomien i indsatsen ej heller formaliseret kontakt til nogen besluttende organer.

Der er etableret et Voldsmosesekretariat, som skal koordinere og initiere kommunale indsatser i området. Sekretariatschefen rangerer på linie med de øvrige direktører med reference til stadsdirektøren. Men i modsætning til, hvad der gælder for de øvrige direktører, har sekretariatschefen ikke et udvalg og en rådmand at referere til. Der ligger heller ingen selvstændige midler af betydning i sekretariatet. De ligger i forvaltningerne (Vollsmose-rammen), hos boligselskaber og Landsbyggefond.

Sekretariatet refererer ikke kun til stadsdirektøren. I forbindelse med, at Odense Kommune fik Kvarterløftmidler til Vollsmose og Helhedsplanen blev til Kvarterplanen, kom Statens Kvarterløftsekretariat også på banen, og Voldsmosesekretariatet skal rapportere hertil om opfyldelsen af de 4 principper for Kvarterløft.

Statens Kvarterløftsekretariat er altså en ekstern national aktør med indflydelse i Vollsmose (via en samarbejdsaftale med kommunen), en anden er Landsbyggefonden, der som

nævnt har en repræsentant i strategigruppen, og som er den klart største bidragyder til den fysiske reovering af området.

Det er klart, at det kan volde problemer at få disse strukturer til at samarbejde.

På basis af vores undersøgelse må vi da også konkludere, at der er problemer. Vi skal kort opsummere de problemer, som vi ser – uden at komme med anbefalinger til deres løsning.

Der er kommunikations- og tillidsproblemer mellem kommune og boligorganisationer. Kommunen som er repræsenteret ved Styregruppen og især ved Vollsmosesekretariatet. Det er svært at forklare, hvori uoverensstemmelserne består uden at vælge side i konflikten. Men med baggrund i tidligere evalueringer af Byudvalgets indsatser opfatter vi det som påfaldende, at boligorganisationerne er blevet holdt – eller i hvert fald føler sig holdt – uden for processen. Medvirkende til konflikten har også været den relation sekretariatet har haft til beboerrådgiverne.

Et andet ikke uvæsentligt problem siges at være en manglende politisk opbakning til projektet – et udsagn, som vi har mødt mange steder: man vil helst ikke konfrontere de alvorlige problemer, derfor gik indsatsen alt for sent i gang og derfor er der ikke lagt tilstrækkeligt politisk power bag. Man kan også sige, at mens der altid politisk vil være et udvalg, som slås for forvaltningens ressourcer, er der intet udvalg, som er forpligtet til at forsvare Vollsmoserammen.

Hertil kommer en magistratslignende struktur med stærke fagudvalg, der vanskeliggør en integreret indsats, og som smitter ned i den kommunale styregruppe. Endelig har de kommunale repræsentanter ikke tilstrækkelig kompetence der, hvor de sidder.

Vollsmoserådets uklare rolle skaber frustration og forvirring. På den anden side synes det også at være et sted, hvor der er megen begejstring og engagement.

Og endelig sidder Vollsmosesekretariatet så uden nogen reel kompetence og skal få indsatsen til at passe dels ind i en let rigid forvaltningstankegang – Helhedsplanen – dels ind i ideerne bag Kvarterløft med integrerede indsatser og borgerinddragelse. Det er uafklaret, om de er en drift-eller projektorganisation, og kravene er modstridende fra forskelligt hold.

Vollsmosesekretariatet har også rendt sig nogle staver i livet på grund af et oprindeligt manglende kendskab til boligsektoren og dens regelsæt, men også på grund af en anti-bureaukratisk og projektorienteret indstilling og arbejdsmåde, som kan blive opfattet som forsøg på ikke at informere tilstrækkeligt og på at sætte sig på dagsordenen.

Til sidst skal det også siges, at vi alle steder har mødt et ønske om og en vilje til, at ”denne gang skal det lykkes.”