

SBI 2018:09

Strategisk styring og udvikling i de boligsociale
indsatser under 2015-2018-midlerne

Førmåling og foreløbige resultater



Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser under 2015- 2018-midlerne

Førmåling og foreløbige resultater

Rikke Skovgaard Nielsen
Mette Mechlenborg
Anders Rhiger Hansen
Marie Blomgren Jepsen

Titel Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne
Undertitel Førmåling og foreløbige resultater
Serietitel SBI 2018:09
Udgave 1. udgave
Udgivelsesår 2018
Forfatter Rikke Skovgaard Nielsen, Mette Mechlenborg, Anders Rhiger Hansen, Marie Blomgren Jepsen
Fagfælle-
bedømmelse Louise Glerup Aner
Sprog Dansk
Sidetal 99
Litteratur-
henvisninger Side 91-92
Emneord Boligsociale indsatser, strategi, styring, entydig ledelse, almene boligområder
ISBN 978-87-93585-13-3
Omslag Foto: Jens Lindhe
Udgiver Polyteknisk Boghandel og Forlag ApS
Anker Engelunds Vej 1
2800 Kongens Lyngby

Udgivet i samarbejde med Statens Byggeforskningsinstitut (SBI), Aalborg Universitet København

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



FAGFÆLLE-
BEDØMT

Indhold

Forord	4
1. Indledning	5
Formål	6
Metode og data	7
Konklusion og sammenfatning	8
Foreløbige anbefalinger	14
Rapportens opbygning	15
2. Analysedesign	16
3. Organiseringen af entydig ledelse	27
Område og kontekst	29
Niveau 3: De boligsociale bestyrelser	33
Niveau 2: Styre-/følgegrupperne	42
Niveau 1: Projektlederne og sekretariatsfunktionen	49
4. Boligsociale indsatsers bidrag til problemløsning og styrket samarbejde	53
De boligsociale indsatsers rolle i de udsatte boligområder	54
Samarbejdsparter og arbejdsformer	56
Innovation i regi af de boligsociale indsatser	59
5. Den nye organisationsstruktur	62
Oplevelser af den nye organisationsstruktur	63
Forventninger til den nye organisationsstruktur	67
Horisontalt og vertikalt samarbejde	75
6. Værktøjer til samarbejde og strategisk styring	82
Den strategiske samarbejdsaftale	83
Bestyrelsesmøderne og deres indhold	84
Datadreven monitorering	87
Etårs-gennemgang	90
7. Litteratur	91
Bilag 1: Beskrivelse af datagrundlag	93
Datatyper	93
Databehandling	98
Metodiske overvejelser	98
Bortfaldsanalyse	98
Ved ikke	99

Forord

Denne rapport præsenterer evalueringen af den strategiske styring og udvikling af de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne, uddelt af Landsbyggefonden på baggrund af boligaftalen i 2014. 2015-2018-midlerne har tre overordnede målsætninger: at øge tryghed og trivsel i almene boligområder, at bryde med den negative sociale arv og at sikre entydig ledelse af de boligsociale indsatser. Sidstnævnte udmøntes i implementeringen af en ny organisationsstruktur, hvor boligsociale bestyrelser udgør et centralt og nyt element.

Formålet med denne rapport er at kortlægge udmøntningen af den nye organisationsstruktur for de boligsociale indsatser samt at belyse de tidlige resultater af denne. Rapporten udgør første del af evalueringen af de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne; en evaluering der er finansieret af Landsbyggefonden.

Evalueringen af de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne forestås af VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd og Statens Byggeforskningsinstitut (SBI). Den blev sat i gang ultimo 2017 og afsluttes ultimo 2022. Udover nærværende rapport vil temaet om strategisk styring og udvikling desuden blive adresseret i en rapport i 2021 med fokus på virkninger af den nye organisationsstruktur på et senere tidspunkt i implementeringen heraf.

Rapporten er udarbejdet af Rikke Skovgaard Nielsen, Mette Mechlenborg, Anders Rhiger Hansen og Marie Blomgren Jepsen fra SBI. Malene Grove Vogsen, SBI, har bistået med databehandling og -fremstilling, mens Lars A. Engberg, SBI, har givet input til den teoretiske indramning af rapporten. Begge skal have et stort tak for deres indsats.

Der skal rettes en stor tak til alle de projektledere og bestyrelsesmedlemmer fra de boligsociale bestyrelser, der har besvaret vores spørgeskemaundersøgelse og deltaget i fokusgrupper, samt på anden vis delt deres erfaringer med den nye organisationsstruktur med os.

Evalueringen følges af en arbejdsgruppe, der under hhv. spørgeskemaundersøgelsens og rapportens tilblivelse har kommenteret herpå. Chefkonsulent Louise Glerup Aner, Naboskaber, har forestået fagfællebedømmelsen af rapporten. Tak til alle for de faglige indspark og konstruktive kommentarer.

Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet
Afdelingen for By, Bolig og Ejendomme
Oktober 2018

Hans Thor Andersen
Forskningschef



STATENS BYGGEFORSKNINGSINSTITUT
AALBORG UNIVERSITET KØBENHAVN



DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD

1. Indledning

De boligsociale helhedsplaner har i mange år været kendetegnet ved tværsektorielle samarbejder mellem kommune og boligorganisationer med inddragelse af eksempelvis frivillige organisationer, skoler, daginstitutioner, det lokale erhvervsliv, politiet og beboerdemokrater. Sådanne samarbejder er med til at sikre koordinering og forankring af de boligsociale indsatser. Men samtidig øges kompleksiteten af det tværsektorielle samarbejde, når flere aktører inddrages. Det kan lede til lange beslutningsprocesser, som vanskeliggør implementeringen af indsatser (Head & Alford, 2008). Det forudsætter et velfungerende strategisk samarbejde, hvilket Landsbyggefonden for de boligsociale indsatser har søgt at opnå med indførelsen af entydig ledelse og boligsociale bestyrelser.

Denne rapport baserer sig på en evaluering af de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne. Fokus er på en tidlig evaluering af indførelsen af entydig ledelse. Med kravet om entydig ledelse har Landsbyggefonden sat fokus på at styrke strategisk styring og koordinering af det boligsociale arbejde. Formålet er todelt: at skærpe den ledelsesmæssige opmærksomhed på de boligsociale indsatser, herunder fremdrift og styring af de boligsociale indsatser og at sikre strategisk styring og udvikling af boligområdet. Entydig ledelse skal opnås gennem nedsættelsen af boligsociale bestyrelser, der skal være omdrejningspunkt for en øget strategisk styring af de boligsociale indsatser (Landsbyggefonden, 2015a; Landsbyggefonden, 2015b). Bestyrelsen skal bestå af repræsentanter, der tegner ledelsen fra kommunen og deltagende boligorganisationer. Bestyrelsens rolle er at prioritere, koordinere og monitorere indsatserne. 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 bevillingsperioden 2015-2018 består de boligsociale indsatser således både af konkrete aktiviteter under de enkelte indsatsområder (beskrevet i delaftaler for hvert indsatsområde) og af et strategisk og forpligtende samarbejde mellem kommune og boligorganisation baseret på klare strategiske mål for den samlede indsats (formuleret i den strategiske samarbejdsaftale).

Grundlæggende for den nye organisering er forståelsen af de boligsociale indsatser som ét blandt flere greb, der alle sigter på at forbedre livsvilkår og muligheder for beboerne i udsatte boligområder. Dermed skal de boligsociale indsatser ikke ses som en isoleret størrelse. De implementeres sideløbende med kerneriften i både boligorganisationer og kommuner og spiller således tæt sammen. Derfor er det afgørende at sikre koordineringen af den lokale indsats i et givent boligområde. Også øvrige aktørers indsatser, som er relevante i forhold til det konkrete områdes problemstillinger, ønskes af Landsbyggefonden integreret i en samlet, lokal velfærdsløsning. Det kan gøres ved at inddrage relevante repræsentanter for fx frivillige organisationer, politiet og det lokale erhvervsliv. På det praktiske niveau samarbejder de boligsociale medarbejdere med ansatte i kommune, boligorganisationer, samt andre relevante organisationer om implementeringen af indsatser og aktiviteter og om arbejdet med målgrupperne. På det strategiske niveau koordineres de boligsociale indsatsers overordnede mål med især kommuners og boligorganisationers politikker for og indsatser i og omkring de udsatte boligområder. Derfor er det afgørende at sikre et stærkt samarbejde såvel inden for det strategiske og det praktiske niveau hver især såvel som mellem det

strategiske og det praktiske niveau. Et sådant samarbejde er en forudsætning for at sikre koordinering mellem indsatser både på det overordnede strategiske niveau og inden for det praktiske niveau, hvor de boligsociale indsatser udføres. Samtidig er et stærkt samarbejde mellem det praktiske og det strategiske niveau afgørende for, at strategiske beslutninger implementeres i praksis, og at udfordringer og potentialer identificeret i det praktiske arbejde bringes til strategisk diskussion.

En præmis for indførelsen af entydig ledelse er behovet for at indtænke de boligsociale indsatser i en bredere og mere langsigtet bystrategisk indsats i kommunen. Med bystrategisk menes således den strategiske samtænkning af indsatser på tværs af kommunen og indtænkningen af de boligsociale indsatser i de øvrige indsatser og strategier i kommunen, det være sig fysiske såvel som sociale. For at de boligsociale indsatser ikke foregår i et vakuum eller er løsrevet fra øvrige velfærdsmæssige kommunale eller nationale indsatser, er det afgørende, at boligsociale indsatser indgår i en langsigtet, strategisk udvikling af boligområdet. Landsbyggefondens forventning er, at tydeligere organisering og mere entydig ledelse ikke blot vil resultere i bedre boligsociale indsatser, men også i langsigtede politikker og strategier for de udsatte boligområder, hvor de boligsociale indsatser vil være et af flere, sammentænkte velfærdsgreb.

Implementeringen af indsatserne skal understøttes af datadreven monitoring af områdernes udvikling. Herigennem skærpes opmærksomheden på den løbende udvikling for området i bestyrelsen såvel som i Landsbyggefonden. Samlet set er indførelsen af entydig ledelse et bidrag til den faglige institutionalisering og professionalisering af det boligsociale arbejde, der har fundet sted inden for de seneste år.

Formål

Formålet med denne evaluering todelt. For det første er formålet at undersøge, hvordan entydig ledelse udmøntes, dvs. hvordan de involverede aktører faktisk arbejder med den nye organisering i helhedsplanerne. Dette belyses især i kapitel 3. Fokus er på:

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

For det andet er formålet at belyse, hvilke virkninger der indtil nu er af entydig ledelse og den nye bestyrelseskonstruktion, herunder om potentialet i den nye organisationsstruktur udnyttes, og hvori der eventuelt findes barrierer for realiseringen af målene med entydig ledelse. Dette belyses i kapitel 4-6. Fokus er på:

- strategisk styring, fremdrift og prioritering
- kommuner og boligorganisationers kernerdrift, effektivitet og investering i boligområder
- koordinere og sammentænke fysiske, politimæssige, erhvervmæssige og sociale indsatser i boligområderne
- udvikling af politikker og strategier for udsatte boligområder
- professionelt samarbejde og organisatorisk kapacitetsopbygning i områderne
- strategisk og praktisk samarbejde

Denne rapport formidler første del af evalueringen af entydig ledelse. Den er på den ene side en status, der kan medvirke til øget bevidsthed i forhold til igangværende indsats og kan identificere af vigtige analysepunkter for den videre undersøgelse. På den anden side udgør den en før-måling, der gør det muligt at se udviklingen i perioden, hvor helhedsplanerne implementeres.

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

Metode og data

Evalueringen af strategisk styring og udvikling belyses gennem kortlægning, spørgeskemaundersøgelser med bestyrelsesmedlemmer og projektledere samt casestudier af konkrete helhedsplaners organisering. Grundlaget for denne rapport er første runde af spørgeskemaundersøgelser, gennemført primo 2018. De resultater, der formidles i nærværende rapport, giver det første indblik i især implementering og udmøntning samt projektlederens og bestyrelsesmedlemmets indledende vurdering af virkninger af den nye organisering. Dette suppleres med input fra to fokusgrupper, der har haft til formål at perspektivere resultaterne af den første spørgeskemaundersøgelse. På dette grundlag vil evalueringen kunne pege på tendenser og nye indsigter, der efterfølgende vil blive undersøgt dybere, og som Landsbyggefonden såvel som boligsociale aktører kan bruge til at justere indsatserne og organiseringen løbende.

I en kommende rapport vil også anden runde af spørgeskemaundersøgelsen være gennemført, således at det er muligt at belyse en udvikling i, hvordan entydig ledelse, styring og samarbejde opleves nu og på et senere tidspunkt. Derudover vil der være gennemført kvalitative casestudier, der vil kunne udvide vores forståelse af, hvordan boligsociale aktører arbejder med organiseringen, hvilke implikationer den har haft, hvilke udfordringer der er, samt hvilke potentialer og styrker den nye organiseringsform har i forhold til både fremdriften i boligområder og blandt prioriterede målgrupper og det strategiske samarbejde omkring indsatserne. Endelig sammenholdes analyserne af organiseringen med resultaterne af evalueringens øvrige analyser af tryghed og trivsel samt brud med negativ social arv i en afsluttende rapport i 2022.

Den metodiske tilgang og de dertilhørende overvejelser er beskrevet i bilag 1.

Konklusion og sammenfatning

Med kravet om entydig ledelse har Landsbyggefonden sat fokus på at styrke strategisk styring og koordinering af det boligsociale arbejde, herunder samspil mellem helhedsplan og øvrige indsatser samt kommunernes og boligorganisationernes keredrift i områderne. Entydig ledelse skal især sikres gennem en klar styringsstreng og nedsættelsen af boligsociale bestyrelser, der skal sikre ledelsesmæssig opmærksomhed på helhedsplanens implementering og en øget strategisk styring af udviklingen i boligområdet og for prioriterede målgrupper. Bestyrelserne består af beslutningsdygtige repræsentanter fra kommune og boligorganisationer. Særligt er det bestyrelsens rolle at prioritere, koordinere og monitorere indsatserne og udviklingen i boligområdet, herunder at sikre målopfyldelse.

Sammenholdt med de tidligere styregrupper, der ledede helhedsplanerne under 2006-2010 og 2011-2014-midlerne, har de nye bestyrelser større mandat og beslutningskompetence til at kunne positionere helhedsplanerne og integrere dem i det samlede bystrategiske arbejde i kommunerne, forstået som den strategiske samtænkning af indsatser på tværs af kommunen og indtænkningen af de boligsociale indsatser i de øvrige indsatser og strategier, fysiske såvel som sociale. Dette skyldes blandt andet, at helhedsplanerne med de nye boligsociale bestyrelser kan arbejde mere langsigtet, koordinere med øvrige indsatser og have klarere strategiske mål for øje.

Helhedsplanerne under 2015-2018-midlerne sættes i gang på forskellige tidspunkter. De først igangsatte helhedsplaner er opstartet mere end 15 måneder, før spørgeskemaundersøgelsen i denne evaluering blev udsendt, og mange har mere end 12 måneders erfaring med den nye organisationsstruktur. Omvendt er nogle helhedsplaner endnu ikke sat i gang, mens hver fjerde havde været i gang i under tre måneder ved skemaets udsendelse. Det betyder, at erfaringerne med den nye organisationsstruktur og dermed erfaringsgrundlaget for at besvare spørgeskemaet er meget varieret på tværs af helhedsplanerne. Samtidig betyder det, at denne rapport præsenterer de foreløbige virkninger af og erfaringer med entydig ledelse, således som de tegner sig tidligt i implementeringen af den nye organisationsstruktur.

Udbredt opbakning til entydig ledelse

Der er udbredt opbakning til indførelsen af entydig ledelse blandt medlemmerne af de boligsociale bestyrelser og projektlederne. Den nye organisationsform har øget fokus på den boligsociale helhedsplan hos ledere i både kommuner og almene boligorganisationer. I fokusgruppeinterviewene blev dette forklaret med, at den nye organisationsform gør det attraktivt for beslutningsdygtige aktører at være medlem af bestyrelsen. Det betyder, at det strategiske niveau på bestyrelsesmøderne er blevet hævet. Det er især blandt aktører fra kommuner og boligorganisationer, at fokus på den boligsociale helhedsplan er øget. Det tyder på, at et forpligtende samarbejde har afgørende betydning for fokuset på indsatserne. Politi, erhvervsliv, frivillige organisationer og andre aktører, der ikke repræsenterer kommune eller boligorganisationer, er i langt mindre grad involveret i helhedsplanerne, de er kun i meget begrænset omfang repræsenteret i bestyrelserne, og deres fokus er i mindre grad øget af den nye organisationsstruktur. Yderligere inddragelse af disse aktører, herunder mere forpligtende samarbejde, kan forbedre muligheden for at løfte de komplekse problemstillinger, som de boligsociale indsatser adresserer.

Blandt projektledere og bestyrelsesmedlemmer er der en generel tiltro til, at de boligsociale indsatser medvirker til at øge kommunernes evne til at løse

problemer i udsatte boligområder, at styrke samarbejde mellem velfærdsinstitutioner i de udsatte boligområder og at styrke det tværgående samarbejde imellem kommune og almene boligorganisationer. Der er således bred opbakning til både den nye organisationsstruktur og til de boligsociale indsatsers betydning for arbejdet i de udsatte boligområder.

Højt strategisk niveau i bestyrelsernes sammensætning

Størstedelen af de boligsociale bestyrelsesmedlemmer er beslutningstagere fra toppen af det kommunale og det almene system. Det afspejler målet med og kravene til de boligsociale bestyrelser fra Landsbyggefondens side. Samtidig er erfaringsniveauet i bestyrelserne generelt højt: over halvdelen har tidligere siddet i en styre-/følgegruppe, og de fleste har været involveret i udarbejdelsen af den konkrete ansøgning om boligsocial støtte. Det kan på den ene side betyde, at der trækkes på værdifuld erfaring, men på den anden side også medføre at nye perspektiver og ideer er mere begrænsede.

Fra den kommunale side er bestyrelsesposterne besat, således at de udgør en faglig spredning blandt forvaltninger, og så de matcher de opstillede mål gennem at repræsentere de centrale faglige perspektiver af relevans herfor. Især inddrages relevante forvaltninger i forhold til målet om brud med negativ social arv. Det er således især repræsentanter fra beskæftigelses-, børn/unge-, skole-, familie-, social- og sundhedsforvaltningerne, der besidder bestyrelsesposterne.

Politiet er den instans, som oftest sidder med i bestyrelsen ud over kommunale og almene aktører. Af de 37 helhedsplaner, som arbejder med kriminalpræventive indsatser, er politiet repræsenteret i syv bestyrelser. Alle helhedsplaner har dog samarbejde med politiet, flere på både styre-/følgegruppe- og implementeringsniveau. Med den tætte kobling til politiet på det praktiske niveau og fokuset på kriminalpræventive indsatser samt tryghed og trivsel kunne det være relevant med mere udbredt inddragelse af politiet, også på strategisk niveau i bestyrelserne. Det bliver yderligere relevant af, at et forpligtende bestyrelsessamarbejde ser ud til at være afgørende for et øget fokus på de boligsociale indsatser.

Understøttelse af den kommunale kernerdrift

De strategiske samarbejdsaftaler viser en tydelig sammenhæng mellem overordnede formål, indsatser, aktiviteter og succeskriterier. Samtidig ligger målene generelt tæt på den kommunale kernerdrift og matcher de strategiske mål, der er fastsat for perioden i Landsbyggefondens regulativ.

Der er et dominerende fokus på målgruppen børn og unge i de strategiske samarbejdsaftaler. Det kan enten være direkte i form af strategiske mål om at øge uddannelses- eller beskæftigelsesniveauet, forebygge kriminaliteten hos de unge eller understøtte deres muligheder og trivsel eller indirekte gennem mål om at understøtte udsatte familier, enlige forældre eller forældrerollen i forhold til overstående. Især de strategiske mål, der har direkte fokus på målgruppen børn og unge, ligger tæt op ad centrale kommunale målsætninger og den kommunale kernerdrift. Derudover arbejdes der med mere generelle strategiske mål, som omhandler områdets sociale sammenhængskraft, trivsel, tryghed og sundhed, fx gennem netværk, foreningsaktiviteter, fællesskab mv.

Samtlige boligsociale helhedsplaner angiver en eller anden form for samarbejde eller relation til kommunale strategier eller indsatser. I de helhedsplaner, som har et erklæret strategisk mål om at understøtte de politiske ambitioner på området, er der i høj grad fokus på de tværgående strategier for udsatte boligområder i kommunen.

De centrale samarbejdspartnere for de boligsociale indsatser afspejler målgruppen for det enkelte indsatsområde. Således er det for målgrupperne 0-6-årige børn og deres forældre, skolebørn og deres forældre, samt 10-17-årige i forhold til kriminalitetsforebyggelse især de centrale velfærdsinstitutioner for aldersgruppen, der er de primære samarbejdspartnere: skole, sundhedspleje, daginstitutioner, SFO, fritidshjem, ungdomsklub og til dels også den kommunale forvaltning. For målgruppen 15-29-årige i forhold til uddannelse og beskæftigelse er det især forvaltningen, der samarbejdes med, hhv. beskæftigelsesområdet og skole- og uddannelsesområdet. Grundet målgruppens alder er de ovenstående velfærdsinstitutioner ikke relevante. For indsatsområdet Tryghed og Trivsel er der en bredere variation i typen af primære samarbejdspartnere, ligesom det er det eneste sted, hvor beboere og boligorganisationer anses for at være særligt centrale samarbejdspartnere i indsatsen.

I arbejdet med alle målgrupperne arbejder de boligsociale indsatser ifølge projektlederne i lige så høj grad brobyggende og faciliterende som udførende. Det gør samarbejdsrelationer på praktisk niveau centrale for at muliggøre brobyggende og faciliterende arbejde.

Med koblingen til den kommunale kernerdrift både igennem målsætningerne og i form af kommunale samarbejdspartnere i den praktiske implementering af indsatserne, er det afgørende, at kommunale aktører er repræsenteret på såvel strategisk som praktisk niveau.

Udfordringer i koblingen mellem praktisk og strategisk niveau

Entydig ledelse handler om at sikre både det horisontale samarbejde inden for hhv. det praktiske og det strategiske niveau og det vertikale samarbejde mellem de praktiske og det strategiske niveau. Mens det horisontale samarbejde ser ud til at være velfungerende og baseret på en udpræget grad af enighed, især i de boligsociale bestyrelser, som har været i fokus i denne undersøgelse, er udfordringerne større i samarbejdet mellem det praktiske og det strategiske niveau. Det kræver opmærksomhed, da koordinering mellem strategiske beslutninger og praktisk erfaring forudsætter, at der flyder viden mellem det politiske, strategiske niveau og det praktiske niveau (Wagenaar 2007).

Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer oplever, at der er en relativ høj grad af enighed om, hvad problemerne i de udsatte boligområder er på tværs af og inden for det praktiske og det strategiske niveau. Til gengæld oplever de også, at der i langt mindre grad er enighed om, hvordan problemerne skal løses. Samtidig opleves enigheden i alle tilfælde som mindre på tværs af det strategiske og praktiske niveau end inden for niveauerne, igen især når det kommer til løsningerne på problemerne i de udsatte områder. Der er således et behov for at parterne løbende diskuterer løsninger og ikke kun målsætninger inden for og imellem niveauer og for at skabe mere enighed mellem niveauerne. Et godt samarbejde og en klar kobling mellem niveauer er en forudsætning for, at erfaringer, viden og udfordringer fra det praktiske niveau bringes ind i bestyrelsen, og omvendt at strategiske beslutninger opleves som relevante og realiserbare på praktisk niveau.

Projektlederne udtrykker bekymring for en stigende forskel mellem forventningerne på det strategiske niveau og realiseringsmulighederne på det praktiske niveau. Dette gælder både tidsperspektivet, som er forskelligt, når man arbejder strategisk og praktisk, og ressourcetilgangen, idet de fleste helhedsplaner ifølge projektlederne kun har en begrænset og allerede presset mængde af medarbejdermæssige og økonomiske ressourcer til rådighed. Mens bestyrelsens primære fokus er på den langsigtede og overordnede udvikling, skal projektlederne operere imellem de lokale afdelingers interesse,

dagsordner og forskellige karakterer. Det er i sig selv ikke nødvendigvis et problem, men det forudsætter en stærk kobling mellem niveauerne; en kobling som ikke i tilstrækkelig grad er til stede i dag.

Styringsstrengen i entydig ledelse er udfordret

Med det nye regulativ om entydig ledelse får bestyrelsen det overordnede ansvar for gennemførelsen af helhedsplanen, herunder fremdrift og koordinering. Lokale styre-/følgegrupper har ifølge Landsbygefondens regulativ ansvaret for det daglige faglige arbejde i de enkelte indsatser og for den praktiske implementering af indsatserne, så de delmål, der er udstukket i forhold til de enkelte indsatser, nås. Dette niveau i organiseringen fortolkes dog meget forskelligt. Mens bestyrelsesniveauet generelt vurderes som relativt veldefineret i forhold til funktion, rolle og mandat, er billedet et andet, når det kommer til styre-/følgegruppeniveauet.

Forskellene i fortolkningen af dette niveau i organiseringen medfører stor variation, når styre-/følgegrupperne søges kortlagt. Gruppernes profil, formål, navn, aktørsammensætning og rolle i den samlede organisering varierer. På trods af det sammensatte billede og på det foreløbige datagrundlag kan der peges på fire måder at håndtere styre-/følgegruppene på, som går igen: ingen styre-/følgegruppe, én samlet gruppe, indsats-specifikke grupper og områdespecifikke grupper. Det mest udbredte på nuværende tidspunkt tegner til at være indsats-specifikke grupper eller én samlet gruppe. Derudover opererer hver femte helhedsplan med én eller flere supplerende grupper, som ikke har en direkte rolle i fremdriften. De supplerende grupper er primært politiske fora bestående af kommunale politikere og/eller beboerdemokrater. Disse grupper kan forstås som et forsøg på at gøre plads til den politiske repræsentation, som ikke rummes i de boligsociale bestyrelser.

Samlet set giver interviewpersonerne udtryk for en bekymring i forhold til den reelle gennemslagskraft af arbejdet på styre-/følgegruppeniveauet. Styre-/følgegruppernes formål og rolle i den nye organisationsstruktur er ikke lige så tydeligt beskrevet som for bestyrelserne. Grupperne får derfor ofte en mere koordinerende rolle med fokus på den generelle status for helhedsplanens indsatser, mens de i mindre grad bidrager til fremdriften på det praktiske niveau ifølge projektlederne. Samtidig giver projektlederne udtryk for, at de ikke ved, hvordan samarbejdet er, eller at der intet samarbejde er mellem styre-/følgegrupper og især bestyrelse, men også projektmedarbejdere. Det tyder på, at styringsstrengen ikke er etableret imellem niveauerne i organiseringen. Det risikerer at gå ud over både fremdriften for de enkelte indsatsområder, som styre-/følgegrupperne er tiltænkt at have ansvaret for, og den faglige forankring, da det er i styre-/følgegrupperne, at faglige aktører er tiltænkt en rolle, såvel som den lokale forankring, da erfaringer, viden og ønsker på praktisk niveau skal løftes op i bestyrelsen via styre-/følgegrupperne. Det udfordrer styre-/følgegruppernes mulighed for at formidle behov og barrierer i implementeringen og byde ind på konkrete løsninger.

Da styre-/følgegruppeniveauet er organiseret så forskelligt på tværs af helhedsplaner, kan erfaringerne med entydig ledelse forventes at blive meget forskelligartede, i takt med at indsatserne implementeres og den nye organisationsform rulles ud.

Uklarhed om den politiske repræsentation

Især projektlederne, men også bestyrelsesmedlemmerne, udtrykker bekymring for den lokale forankring i den nye organisationsstruktur. Det gælder både involveringen af beboerdemokratiet og beboerne. Samtidig er der uklarhed om involveringen af kommunale politikere. Begge dele kan ses

som en naturlig konsekvens af, at beboerdemokratiet og de kommunale politikere i udgangspunktet ikke er en del af de nye bestyrelser. Det er ikke tydeligt, hvor og hvordan den politiske repræsentation i stedet kan inddrages. Fra en teoretisk vinkel er det problematisk, da løsningen af komplekse problemstillinger forudsætter inddragelse af alle relevante aktører, herunder både politikere og beboere (Head & Alford 2015). Når de boligsociale bestyrelser med den nye organisationsstruktur er blevet smallere, er der behov for at indtænke de politiske aktører på anden vis.

Blandt bestyrelsesmedlemmerne og projektlederne er der enighed om, at kommunalpolitisk engagement i bestyrelserne kan medvirke til at sætte det boligsociale arbejde på den politiske dagsorden i kommunen. Dog er der lige så stor enighed om, at udfordringerne med den kommunalpolitiske repræsentation gør det vanskeligt at fastholde en faglig tilgang til det boligsociale arbejde, bl.a. på grund af politisk sårbarhed, som tages med ind i bestyrelsesarbejdet.

Det samme mønster viser sig i forhold til at inddrage repræsentanter fra boligafdelinger og boligorganisationer i bestyrelsen. Det har enkelte helhedsplaner har fået mulighed for at gøre. Fordelen er ifølge interviewpersonerne, at beboerdemokrater kan være med til at sikre en legitimitet og lokal opbakning til den boligsociale helhedsplan, hvilket kan medvirke til øget fremdrift. Omvendt kan den lokale forankring blive en udfordring for det samlede strategiske arbejde, når det kommer til prioriteringsspørgsmål og ressourcer. Der er dog enighed om, at der med den nye struktur bliver langt fra beboerne til det beslutningsdygtige niveau i bestyrelserne. Det bliver især et problem, hvis styringsstrengen ikke er etableret, så den tænkte kobling mellem praktisk og strategisk niveau ikke er til stede.

Projektlederne efterlyser klarere retningslinjer fra Landsbyggefondens side i forhold til inddragelsen af det politiske niveau fra kommune såvel som fra boligorganisation. Om det rette sted for involveringen er i bestyrelserne, kan denne rapport ikke sige noget om. Derimod kan den understrege vigtigheden af at forholde sig til beboernes inddragelse i den nye organisationsstruktur.

Mange-facetteret projektlederrolle

Uklarheden i den nye organisering i forhold til styre-/følgegruppeniveauet og udfordringerne for styringsstrengen og koblingen mellem strategisk og praktisk niveau lægger pres på projektlederrollen. Dette medfører et øget behov for at præcisere projektlederens rolle i den nye organisering.

Den boligsociale projektleder er centralt placeret mellem bestyrelse, styre-/følgegrupper, supplerende grupper, projektmedarbejdere frivillige, beboere mv. Projektlederens rolle er, som den også hidtil har været, dobbelt: på den ene side skal projektlederen lede det praktiske arbejde med de konkrete aktiviteter og indsatser, og på den anden side skal han/hun også sikre, at bestyrelsen er orienteret om indsatserne, så den kan varetage sin rolle som beslutningsmyndighed. Det giver projektlederen et stort ansvar på det strategiske såvel som på det praktiske niveau og i koblingen herimellem, særligt når bestyrelsen er ny og styre-/følgegruppernes organisering og rolle uklar.

Mens den første del af projektlederens rolle er velkendt, er den øgede strategiske funktion i forhold til bestyrelsen ny. Hvis styre-/følgegruppernes rolle er uklar, udfordrer det projektlederens mulighed for koordinering mellem niveauerne. Samtidig sidder projektlederne ikke altid med til bestyrelsesmøderne, hvilket i høj grad mindsker muligheden for koordinering, ligesom det gør projektlederens rolle i forhold til bestyrelsen mere uklar. Også i forhold til

kommunen kan projektlederens rolle opleves som uklar, når de søger at understøtte den kommunale kernerdrift.

Endelig kommer projektlederrollen i højere grad end tidligere til at skulle stå som formidlende instans mellem beboere, praktikere og politikere, fordi disse ikke samles i styregrupperne, som de tidligere gjorde. Når involveringen af disse grupper er uklar i den nye organisationsstruktur, kræver det mere arbejde for projektlederen at inddrage, koordinere med og formidle til dem.

Opbakning til men udfordringer med datadreven monitorering

Datadreven monitorering er tænkt som et centralt værktøj i implementeringen af indsatserne. Det har som formål at diagnosticere udfordringerne i de konkrete boligområder og for de specifikke målgrupper samt at øge opmærksomheden herpå hos kommuner og boligorganisationer både forud for igangsættelse af indsatserne og undervejs i implementeringen. Formålet er desuden at kunne holde øje med fremdriften for indsatsområderne og at muliggøre tilpasninger, såfremt fremdriften ikke er som ønsket. Monitoreringen skal således bruges som værktøj til diagnosticering, målretning og målstyring. På trods af generel opbakning til monitorering, er der også behov for at forbedre elementer af monitoreringen.

Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer anser datadreven monitorering for at være vigtig og ser det som et godt redskab til at synliggøre effekterne af det boligsociale arbejde og samtidig skabe politisk opbakning og offentlig gennemsigtighed. Men selvom der generelt er en forventning til, at datadreven monitorering vil styrke den boligsociale indsats, er der alligevel en høj andel, der ikke mener, at datadreven monitorering vil gøre en forskel. En stor del af projektlederne giver samtidig udtryk for udfordringer med at få informationer fra relevante parter (fx data vedr. fremdrift fra kommunen). Af fokusgrupperne fremgår det desuden, at afrapporteringskravene generelt kræver en del tidsmæssige og kompetencemæssige ressourcer, som projektlederne synes, de mangler. Det betyder dog ikke, at de ikke ser monitoreringen som et væsentligt redskab – udfordringen ligger i at finde tid og ressourcer til at få det fulde udbytte af data. Ifølge bestyrelsesmedlemmerne kan afrapporteringen virke demotiverende på det strategiske samarbejde omkring bestyrelsesbordet, fordi det ofte har en detaljeringsgrad, som ikke er relevant for de diskussioner, der tages i bestyrelsen.

Samtidig stilles der spørgsmålstejn ved den data, der blev brugt. Især to forbehold blev fremhævet af interviewpersonerne. For det første bruges ofte data, der ikke siger noget specifikt om effekten af den konkrete indsats, men er af mere generel karakter, eksempelvis karakterniveauet i skolerne og beskæftigelsestal. Omend dette ifølge Landsbyggefonden er med til at sætte fokus på, at der skal flere redskaber i spil end de boligsociale indsatser, er det problematisk ifølge projektledere og bestyrelsesmedlemmer, fordi det er for langt fra indsatsen. For det andet oplever interviewpersonerne, at data ikke er meningsfuld, hvis ikke det ses i den kontekst, som det oprinder fra, og med viden om de konkrete forhold i det boligområde, de refererer til. På den baggrund efterlyses mere valid, datadreven monitorering. Det afgørende er, at det er de rigtige parametre, der fokuseres på, og det er det ikke på nuværende tidspunkt, mener flere. En udfordring i den sammenhæng er, at det ikke nødvendigvis er de samme parametre, der giver mening i forskellige områder.

Foreløbige anbefalinger

På baggrund af ovenstående leder denne rapport til fem foreløbige anbefalinger. Det skal her igen understreges, at denne rapport præsenterer de foreløbige virkninger af og erfaringer med entydig ledelse, således som de tegner sig tidligt i implementeringen af den nye organisationsstruktur. En del helhedsplaner har været i gang under et år, hvorfor implementeringen af entydig ledelse stadig er en igangværende proces. De foreløbige anbefalinger er således tænkt som indspark til denne proces.

1. Samarbejdet mellem praktisk og strategisk niveau skal styrkes

Samarbejdet imellem det strategiske og det praktiske niveau skal styrkes. Det kan gøres i de enkelte helhedsplaner gennem et øget fokus på koordinering og kommunikation imellem niveauerne. Projektlederens deltagelse i bestyrelsens møder er et konkret greb. Det kan også gøres ved, at Landsbyggefonden præciserer koblingen mellem niveauerne eller sikrer, at dette gøres lokalt. Den entydige styringsstreng er udfordret i den nuværende organisering grundet uklarheden om styre-/følgegruppernes funktion og organisering. Dette adresseres i næste anbefaling.

2. Styre-/følgegruppernes organisatoriske rolle skal ekspliciteres

Styre-/følgegruppernes organisatoriske rolle skal ekspliciteres. Styre-/følgegrupperne udgør et vigtigt niveau i organiseringen og kan sikre koblingen mellem det praktiske og det strategiske niveau samt inddragelsen af relevant faglighed og lokal forankring. Derfor er det afgørende, at styre-/følgegruppernes organisering præciseres for at sikre implementeringen af og ansvaret for de enkelte indsatsområder og delaftalerne og for at etablere en klar styringsstreng for de boligsociale indsatser. Som ovenfor kan denne eksplicitering både foretages inden for den enkelte helhedsplan, hvilket vil tillade en høj grad af lokale variationer i styre-/følgegrupperne og dermed en tilpasning til den konkrete kontekst, og den kan foretages af Landsbyggefonden. Sidstnævnte vil have den fordel, at lokale variationer i organisationsstruktur ikke hindrer indsatsernes implementering og fremdrift, ligesom det kan sikres, at strukturen er på plads, inden indsatsernes igangsættelse.

3. Det politiske niveau bør indtænkes i den nye struktur

Den politiske repræsentation, herunder beboerdemokratiet, bør tiltænkes en rolle i den nye organisationsstruktur for at sikre lokal forankring og for at skabe klare retningslinjer for politisk repræsentation. Indførelsen af entydig ledelse har medført professionelle, beslutningsdygtige bestyrelser bestående primært af ledelsesrepræsentanter fra kommune og boligorganisation. Som konsekvens er den politiske repræsentation i de fleste tilfælde ikke en del af de nye bestyrelser. Der er derfor behov for en afklaring af, hvordan de så kan inddrages. Her kan Landsbyggefonden medvirke til at skabe klarhed for, hvilken rolle politisk repræsentation skal eller kan have. De beskrevne fordele og ulemper ved inddragelse af politiske aktører bør overvejes, således at den politiske repræsentation får så hensigtsmæssig en rolle i de boligsociale indsatser som mulig. Både CFBU og nærværende evaluering kan fremadrettet medvirke til at identificere måder, hvorpå det politiske niveau kan inddrages i det boligsociale arbejde.

4. Projektlederens rolle bør præciseres

Projektledernes rolle i den nye organisationsstruktur bør præciseres. Her må det overvejes, om den dækker for meget, og om der derfor er behov for afgrænsning eller uddelegering af opgaverne. Kerneopgaverne bør præciseres lokalt i relation til den enkelte helhedsplan, hvilket kræver fokus fra boligorganisationen, der har ledelsesansvaret. Fokus bør være på projektlederens centrale placering mellem det strategiske og det praktiske niveau. Der

kan være behov for dialog med projektlederne om, hvordan de ser deres rolle, og hvor de kan have brug for eksempelvis kompetenceudvikling eller redskaber. Her kan Landsbyggefonden indtage en central rolle som facilitator for denne dialog, ligesom at denne evaluering fremadrettet vil kunne bidrage hertil. Også CFBU og Boligsocialt Net kan understøtte præciseringen af projektlederrollen. En konkret anbefaling til de enkelte helhedsplaner er, at projektlederen bør deltage i den boligsociale bestyrelses møder for at sikre koblingen mellem det praktiske og det strategiske arbejde.

5. Den datadrevne monitorering bør forbedres

Den datadrevne monitorering skal forbedres som værktøj til målstyring. Det indebærer en løbende afklaring af, hvad der faktisk skal monitoreres, hvor tæt på indsatserne målene skal være, og hvordan der bedst sikres adgang til data. Det forudsætter desuden, at der skabes større klarhed om, hvad målet med monitoreringen er på de forskellige indsatsniveauer, og i hvilket omfang de boligsociale indsatser forventes at kunne opfylde målene som isoleret indsats eller som del i de samlede indsatser i områderne. Evalueringen af de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne er fra Landsbyggefondens side tænkt til at bidrage til fortsat udvikling af den datadrevne monitorering. Det vil således være i fokus fremadrettet i evalueringen at identificere monitoreringsindikatorer og fremstille måleværktøjer, der kan følge udviklingen i relation til social arv samt tryghed og trivsel og dermed supplere de foreliggende registerdata.

Rapportens opbygning

I næste kapitel beskrives det analysedesign, herunder den teori, der har dannet rammen om analysen af strategisk styring og udvikling af de boligsociale indsatser. Kapitel 3 udgør første del af analysen. Her er fokus på at afdekke, hvordan entydig ledelse konkret er blevet udmøntet. I kapitel 4 analyseres de boligsociale indsatser som værktøj til problemløsning og styrket samarbejde. I kapitel 5 analyseres projektledere og bestyrelsesmedlemmers oplevelser af og forventninger til den nye organisationsstruktur. Kapitel 6 fokuserer på de konkrete værktøjer til samarbejde og strategisk styring af de boligsociale indsatser.

2. Analysedesign

Evalueringen af Landsbyggefondens boligsociale indsatser under 2015-18-midlerne skal ses i lyset af de seneste års udvikling på det boligsociale felt. Den bygger samtidig videre på den eksisterende viden om boligsociale indsatser og deres resultater og effekter. Formålet med dette kapitel er at sætte rammen om evalueringen.

Uddeling af Landsbyggefondens midler til boligsociale indsatser

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

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

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

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

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

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

Hvad er entydig ledelse?

Entydig ledelse er et styringsredskab, der har til formål at styrke strategisk styring og koordinering af indsatserne i de udsatte boligområder med afsæt i det boligsociale arbejde. Med afsæt i Boligaftalen 2014 har Landsbyggefonden i marts 2015 udarbejdet et regulativ om støtte fra Landsbyggefonden (Landsbyggefonden 2015a). Af den samtidig udsendte vejledning fremgår

det, at: *"En entydig ledelse i helhedsplanerne skal opprioriteres for at sikre, at der arbejdes mod det samme mål, og der skal sikres fremdrift og effektivitet i helhedsplanerne inden for de prioriterede områder"* (Landsbyggefonden 2015b:7). Formålet med den nye organisationsform, som entydig ledelse udgør, er at imødegå tidligere udfordringer forbundet med organiseringen af helhedsplanerne. Disse beskrives af CFBU som værende (CFBU, 2017:5):

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

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

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

De boligsociale bestyrelser har til opgave at prioritere, koordinere og monitorere indsatserne, herunder sikre målopfyldelse af den strategiske samarbejdsaftale. Denne aftale mellem kommune og boligorganisation fastlægger en række overordnede fireårige mål og succeskriterier for boligområdets og prioriterede målgruppers udvikling i det pågældende boligområde under hensyntagen til eventuelle andre igangværende initiativer, som har betydning for boligområdet (den kommunale kernedrift, renovering, kommunale byplanforhold mv.). Til samarbejdsaftalen hører delaftaler for de op til fire indsatsområder, som en helhedsplan kan bestå af. Delaftalerne skal fastlægge de nærmere arbejdsopgaver og konkrete årlige mål og succeskriterier for det daglige arbejde, knyttet til de enkelte indsatser under helhedsplanen. Delmålene skal alle understøtte de strategiske mål. Under ansøgnings-/tilsagnsprocessen er der fokus på at sikre analyse af og fælles opbakning på tværs af de involverede aktører til problemkompleks, identifikation af målgrupper, mål og succeskriterier. Strategisk samarbejdsaftale, delaftaler, budget samt et-årseftersyn understøtter målopnåelsen i driftsfasen.

Det er bestyrelsens ansvar, at målene i den strategiske samarbejdsaftale faktisk nås, og de har derfor til opgave løbende at følge med i udviklingen og sætte ind, såfremt fremdriften for indsatserne ikke er tilstrækkelig til at nå målene. Et centralt led i at kunne følge med i denne udvikling er den data-

drevne monitorering. Denne monitorering sker gennem et fælles monitoreringssystem udviklet af Landsbyggefonden, der gør det muligt at følge udviklingen i boligområderne på en række sammenlignelige statistiske parametre som f.eks. andelen af sigtede unge eller karaktergennemsnittet i dansk og matematik. Det tværgående monitoreringssystem suppleres flere steder af lokale data fra den pågældende kommune eller boligorganisation. Monitoreringen muliggør, at både bestyrelsen og Landsbyggefonden kan følge med i områdets udvikling, og at bestyrelsen kan drøfte behovet for at optimere eksisterende indsatser eller igangsætte yderligere indsatser for at sikre det samlede løft af boligområdet.

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

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

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

Bag ønsket om øget strategisk styring og udvikling af de boligsociale indsatser ligger en skærpet forståelse af, at helhedsplanerne arbejder med målsætninger, der ligger tæt på den kommunale kernerdrift. Således står indsatserne ikke alene om at løfte de udsatte områder. De suppleres af og supplerer en række andre indsatser. Bestyrelsen får dermed også en central rolle i forhold til at sikre koblingen til øvrige indsatser og bringe andre værktøjer i spil sammen med helhedsplanen med henblik på at skabe udvikling i områderne.

Resultater fra tidligere evalueringer af boligsociale indsatser

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

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

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

Overordnet set kan der peges på en række afgørende elementer i organiseringen af indsatserne på strategisk niveau, som har betydning for implementeringen af indsatserne¹ (Aner et al., 2013:21-22):

- Samarbejde mellem kommune og boligorganisation om at udforme helhedsplanen øger enigheden om strategisk retning og målsætninger, baseret på nøgleaktørernes interesser, strategier og fokusområder.
- Ledelsesmæssig opbakning inden for både kommune og boligorganisation understøtter og fastholder en fælles prioritering af helhedsplanens strategiske indsatsområder, hvilket styrker fremdrift, implementering og realisering af målsætninger.
- Løbende understøtning af ledelsen med relevant viden, der sikrer ledelsesmæssig forankring og muliggør strategiske beslutninger om rammer, retning og prioritering i helhedsplanen.
- Klare samarbejdsaftaler på strategisk niveau mellem kommune og boligorganisationer tydeliggør og regulerer aktørernes roller og ansvar. Dels kan konkurrerende og parallelle indsatser igangsættes hhv. inden for og uden for de boligsociale indtaster dermed undgås. Dels mindsker det samarbejdsvanskeligheder og uklarhed om rolle- og ansvarsfordeling på det udførende niveau.
- Et koordinerende lag mellem det strategiske og det udførende niveau, hvor kommune og boligorganisationer løbende kan drøfte udfordringer, nye tiltag og igangsatte indsatser, tydeliggør rollefordeling mellem de centrale aktører.
- Jo tættere indsatsområderne er på den kommunale kernerdrift, desto vigtigere er det at have repræsentanter på ledelsesniveau fra kommune og boligorganisation i helhedsplanens styregruppe. Dermed kan der bedre sikres stærk strategisk forankring, fastsættelse af de strategiske rammer og klare snitflader mellem de involverede aktører.

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

- God projektstyring kræver indledende etablering af enighed omkring problemforståelse og overordnede strategiske mål imellem samarbejdspartnerne. Dette øger klarheden om rolle- og ansvarsfordeling, mindsker gnidninger, der kan udgøre barrierer for implementeringen, og fremmer samarbejdet, hvilket alt sammen i sidste ende øger sandsynligheden for at realisere gevinsterne ved boligsociale indsatser.

¹ Procesevalueringen adresserer også samarbejde og implementering på det udførende niveau, men det er mindre relevant i den konkrete sammenhæng, da det i høj grad handler om samarbejde i relation til de konkrete indsatser, hvor nærværende rapport har et mere overordnet fokus. Samtidig behandles også områdesekretariaternes rolle. Disse er sidenhen blevet afskaffet.

- God projektstyring forudsætter etablering af gode processer og rammer for en løbende styringsdialog for samspillet mellem strategiske mål og den daglige implementering, herunder indsatsmål, samt at helhedsplanen anvendes som værktøj til strategisk styring.
- Målstyring skal bygge på godt dokumentationsmateriale og systematisk anvendelse heraf i forbindelse med styring og implementering.

På baggrunden af 2011-2014-evalueringen er der udgivet to rapporter om de boligsociale indsatsers bidrag til hhv. at forbedre børns og unges uddannelseschancer (Christensen et al., 2018a) og at forbedre unge og voksne beboeres beskæftigelseschance (Christensen et al., 2018b). Rapporterne har fokus på afdækning af målgruppen for indsatserne, konkrete aktiviteter og effekterne heraf, men belyser også organiseringen omkring indsatserne. Det er især disse dele af rapporternes resultater, der er relevante for nærværende evaluering. De bygger på spørgeskemadata og kvalitative interviews med nøgleaktører inden for det boligsociale felt, herunder samarbejdspartnere. Konklusionerne af primær relevans for strategisk styring og udvikling kan opsummeres i følgende fem punkter:

- Omend både skolegang og uddannelse samt beskæftigelse primært er kommunale ansvarsområder, kan de boligsociale indsatser yde et centralt bidrag igennem dels at bygge bro mellem beboere og det kommunale system og dels at supplere den offentlige velfærd. Derigennem kan de boligsociale indsatser understøtte den kommunale kernerdrift. Indsatsernes særlige styrke ligger i, at de er baseret på frivillighed, lyst og tillid mellem beboere og boligsociale medarbejdere.
- Centrale aktører såsom kommunale medarbejdere, frivillige og medarbejdere fra boligorganisationer vurderer, at de boligsociale indsatser medvirker til at bringe nye faglige perspektiver og metoder i spil, som bidrager til at skabe forandringer for målgruppen.
- Relativ metodefrihed og muligheden for at justere aktiviteter og metoder udgør særlige styrker ved de boligsociale indsatser. Det gør indsatserne mere fleksible og dynamiske end de fleste kommunale tilbud. Ligeledes samler de boligsociale indsatser en række fagligheder i en flerfaglig tilgang, der øger mulighederne for at nå og fastholde beboerne.
- Det tværsektorielle samarbejde om målgruppen er en styrke, der understøttes af den formelle organisering, hvor indenfor arbejdet koordineres. To udfordringer i samarbejdsrelationen fremhæves: hvis der ikke er enighed om målet med projektet, og hvis de involverede parter ikke anser hinanden for at være ligeværdige. Det boligsociale anses for at have bidraget til et bedre tværsektorielt arbejde, men der er fortsat behov for afklaring af rolle- og ansvarsfordeling ifølge centrale aktører.
- Strategiske kompetencer blandt medarbejderne fremhæves som én af fire centrale kompetencer, der har afgørende betydning for indsatsernes gennemslagskraft, herunder at styre efter strategiske mål og at inddrage relevante samarbejdspartnere.
- Samlingen af de boligsociale indsatser i større helhedsplaner fremhæves som en fordel på det organisatoriske plan. Det beskrives som givende større organisatorisk muskelmasse, der muliggør øget samarbejde på tværs af organisationer, synliggør det boligsociale arbejde, øger indsatsernes strategiske rolle og gør dem til en mere oplagt samarbejdspartner for kommunen. Ulempen er dog, at der med de større helhedsplaner følger en risiko for, at beboer-nærheden mindskes, og den ikke-planlagte dialog og de spontane beboer-inputs får sværere vilkår.

Samlet set kan man sige, at de forudgående rapporter tydeliggør vigtigheden af, at de boligsociale indsatser tænkes ind i et større bystrategisk greb med kobling til den kommunale kernerdrift samt samarbejde mellem kommune, boligorganisation og de boligsociale indsatser. Forudsætningen for

dette er en forpligtende organisering baseret på gensidig anerkendelse og ledelsesmæssig opbakning. Enighed om de udfordringer, der skal løses, mål for indsatserne samt klare samarbejdsaftaler er afgørende for et godt tværgående samarbejde. Tilsammen understøtter ovenstående den fælles prioritering af indsatserne, som igen er med til at styrke fremdrift, implementering og realisering af målsætninger. For at det strategiske samarbejde skal fungere optimalt, skal der blandt de boligsociale medarbejdere være strategiske kompetencer, der kan trækkes på. Samtidig skal der være gode og klare rammer for samspillet mellem strategiske mål og den daglige implementering med anvendelse af helhedsplanen som værktøj til strategisk styring. Målstyring skal bygge på godt dokumentationsmateriale og systematisk anvendelse heraf i forbindelse med styring og implementering.

Teoretiske perspektiver på entydig ledelse af boligsociale indsatser

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

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

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

Samtidig er det afgørende, at der sker en vertikal koordinering. Wagener

skelner mellem det politiske og det praktiske niveau, mellem beslutningstager og "street level experts", som ofte vil have en anden, mere kompleks forståelse af problemernes karakter end den forståelse, der hersker på beslutningsniveau. I mange tilfælde har beslutningstager heller ikke adgang til den viden, der eksisterer på det praktiske niveau. Derfor bør der arbejdes på at skabe koordinerings- og kommunikationsprocesser, hvor viden kan flyde fra det ene niveau til det andet (Wagener, 2007).

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

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

Netværksstyring, koordinering og monitorering

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

Samarbejde omkring komplekse problemstillinger skal bygge på en vis grad af enighed i form af fælles forståelse, enighed om formål, gensidig tillid og en grad af gensidig afhængighed (Head & Alford, 2015). Således også på det boligsociale område: I et felt med mange interessenter og aktører er det en vigtig del af opgaven at udvikle en række overordnede mål eller værdier, som alle kan se sig selv i uanset rammebetingelser og bagvedliggende dagsorden (CFBU, 2017). Fastsætningen af fælles værdier foregår både horisontalt og vertikalt med fokus på at skabe synergi mellem de forskellige aktørers mål og værdier. Der skal ikke nødvendigvis være fuldstændigt overlap af værdier, men alle skal have noget ud af samarbejdet for, at det fungerer. Det er en sådan enighed om værdier og mål, der søges skabt med den strategiske samarbejdsaftale for de boligsociale indsatser og de tilhørende delaftaler.

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

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

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

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

For de boligsociale indsatser opnås en sådan målstyring gennem på den ene side opstilling af målinger, der er meningsfulde lokalt, og for hvilke udviklingen løbende følges, og på den anden side et nyt monitoreringssystem,

der stiller tværgående målinger til rådighed på tværs af de enkelte helhedsplaner. En udfordring ved resultatbaseret styring er, at det er svært at måle på det, man gerne vil måle på, og derfor måler man i stedet på det, man kan (Møller, Iversen & Andersen, 2016). Da målene kommer til at styre medarbejdernes adfærd, kan der ske en målforskydning, ligesom de nemmeste mål forfølges for at øge produktiviteten, mens de vanskeligere mål tilside-sættes. Resultatmåling kan opleves som kontrollerende af frontlinjen og dermed demotiverende, hvilket igen kan få produktiviteten til at falde (Andersen & Pedersen, 2013). Således kræver det en særlig opmærksomhed at benytte monitorering på komplekse eller såkaldte "wicked" problemer. Omvendt er det afgørende at kunne følge udviklingen for de forskellige målsætninger under de boligsociale indsatser for at kunne reagere, såfremt udviklingen bevæger sig i den forkerte retning, og tilpasse aktiviteter og indsatser herefter. Samtidig er datadreven monitorering med til at bibringe viden om målgrupperne, om boligområdet udfordringer og om effekterne af de boligsociale indsatser, hvilket er medvirkende til at legitimere indsatserne. NPM- og NPG-paradigmerne kan opleves som konfliktuerende (Espersen & Andersen, 2017). Det kan blive en udfordring i det boligsociale arbejde, hvilket denne evaluering sætter fokus på.

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

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

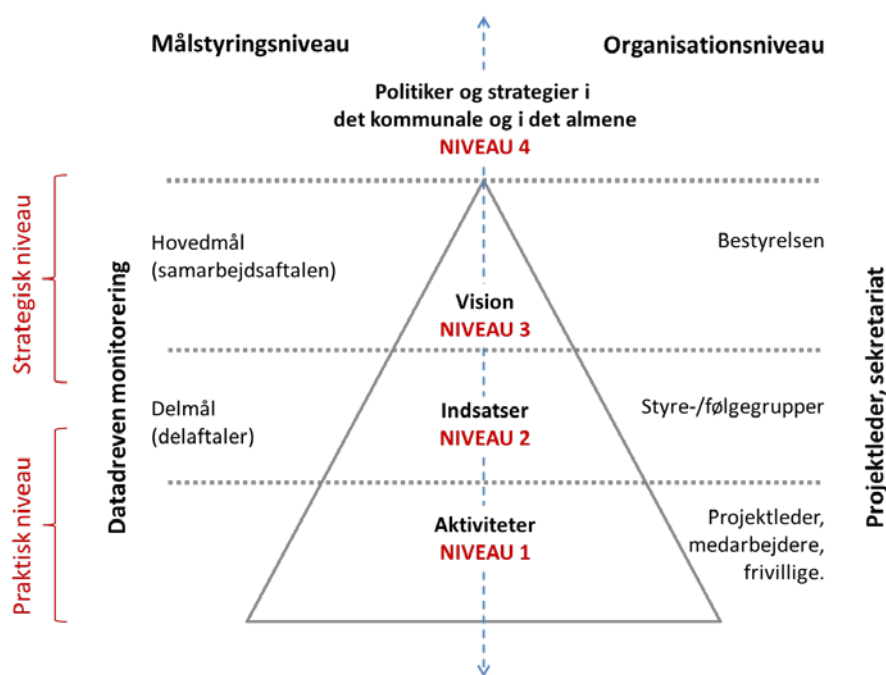
Analysedesign: Entydig ledelse set gennem fire niveauer

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

Som grundlag for evaluering af den nye organisationsstruktur har vi udviklet en model, der tydeliggør de forskellige niveauer i entydig ledelse. Modellen viser, hvordan entydig ledelse består af fire styringsniveauer fordelt på et praktisk og et strategisk navigationsniveau. Tilsammen udgør disse niveauer den nye styringsstreng for de boligsociale indsatser (se figur 1):

- Niveau 1 er projektmedarbejdere og frivillige, eksempelvis beboere (praktisk niveau).
- Niveau 2 er styre-/følgegrupper for delaftaler og de konkrete indsatsområder (praktisk niveau/strategisk niveau).
- Niveau 3 er den boligsociale bestyrelse, der skal sikre opfyldelsen af samarbejdsaftalen (strategisk niveau).

- Niveau 4 er ledere i kommune og boligorganisation og henviser til andre relevante politikker, strategier og indsatser (strategisk/politisk niveau).



Figur 1. Modellen illustrerer entydig ledelse og de styringsformer, der knytter sig hertil i et idealtypisk billede.

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

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

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

Som det fremgår af modellen, udmøntes de strategiske beslutninger på niveau 3 i konkrete indsatser og aktiviteter på niveau 1 og 2. Det er på niveau 1, at der arbejdes med de konkrete målgrupper for indsatserne. På niveau 3 er bestyrelsen placeret med ansvaret for samarbejdsaftalens hovedmål. Heri ligger den overordnede vision for helhedsplanen, forstået som de strategiske mål og succeskriterier, der er opstillet for helhedsplanen. Bestyrelsen koordinerer på det strategiske plan arbejdet mellem kommunens og boligorganisationernes politikker og dagsordener og de konkrete indsatser, og den er derved med til at sikre fremdrift og smidighed i processerne mellem beslutning og eksekvering.

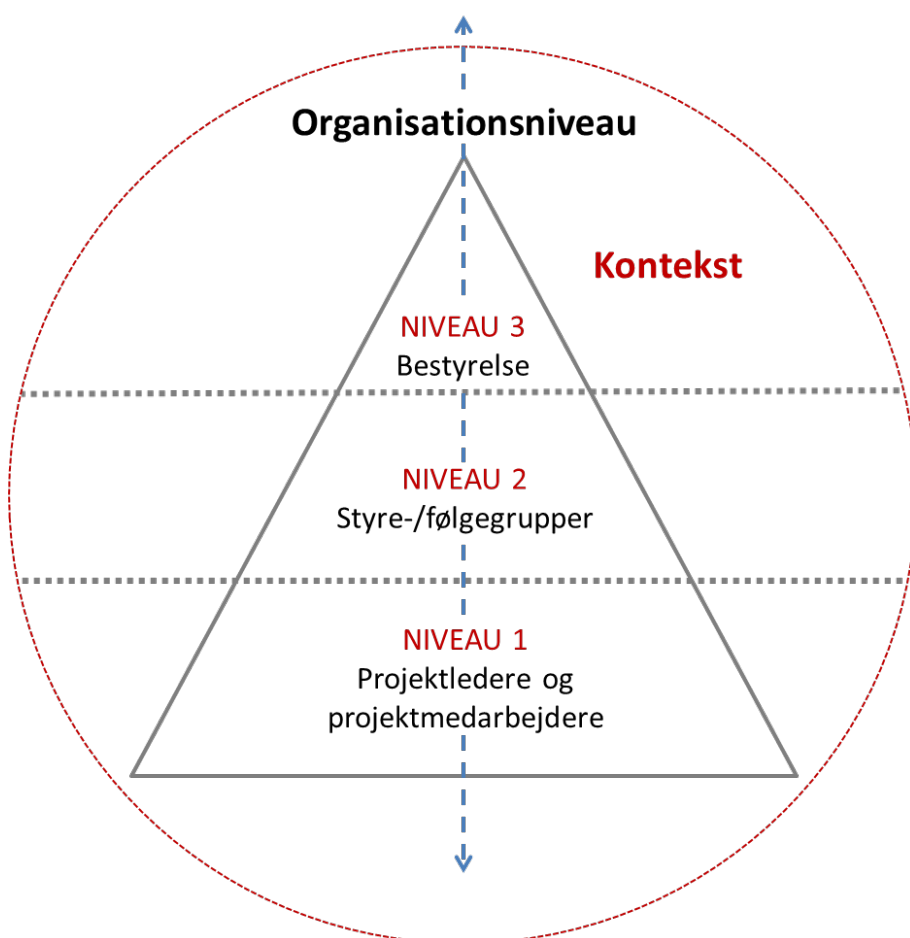
Evalueringen er tilrettelagt, således at styringsniveauerne og samarbejdet analyseres både vertikalt og horisontalt. Som beskrevet i de teoretiske perspektiver, er det afgørende for at adressere de komplekse udfordringer i de udsatte boligområder, at der både koordineres på det strategiske niveau mellem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

3. Organiseringen af entydig ledelse

I dette kapitel beskrives organiseringen af entydig ledelse i de boligsociale helhedsplaner. Formålet med kapitlet er at kortlægge mønstre eller træk i organiseringen af de boligsociale indsatser. Denne kortlægning danner baggrund for senere i evalueringen at udlede generiske organisationsmodeller for entydig ledelse.

Kapitlet beskriver forskellige forhold på de tre niveauer i organiseringen samt udvalgte karakteristika angående helhedsplanernes kontekst, som kan have betydning for den valgte organisering og for organiseringens gennemslagskraft. Der fokuseres særskilt på (figur 2):

- Område og kontekst
- Niveau 3: De boligsociale bestyrelser
- Niveau 2: Styre-/følgegrupperne
- Niveau 1: Sekretariatsfunktionen og projektlederne



Figur 2. De tre organisationsniveauer og konteksten for helhedsplanerne. NB: Projektlederne bevæger sig ud over deres arbejde på det praktiske niveau også mellem niveauerne, ligesom projektmedarbejdere kan sidde med i styre-/følgegrupperne.

Det politiske niveau (niveau 4) behandles ikke særskilt i dette kapitel, men vil indgå undervejs i gennemgangen af de øvrige tre niveauer. Dette afspejler, at den politiske repræsentation under den nuværende organisering er ind-

draget på forskellig vis i helhedsplanerne og på forskellige niveauer af organiseringen. Derfor kan det ikke betragtes adskilt. Samtidig ligger niveau 4 rent organisatorisk uden for de boligsociale indsatsers organisering, som udgøres af niveau 1 til 3.

Der er taget udgangspunkt i data fra spørgeskemaerne og driftsstøttesystemet. Disse data kan skitsere tendenser, som efterfølgende undersøges nærmere og mere kvalitativt samt holdes op imod erfaringer fra det øvrige analysearbejde, særligt de mere vurderende perspektiver, som er kommet frem under fokusgruppeinterviewene.

Hovedresultater i kapitlet:

- Alle kommuner med helhedsplaner finansieret af 2015-18-midler har erfaring med boligsocialt arbejde fra tidligere bevillinger. Ligeledes har alle 35 kommuner enten igangværende eller afsluttede fysiske helhedsplaner.
- Der er tre typer af administrerende boligorganisationer: Store organisationer, der både har professionelle boligsociale konsulenter ansat og flere planer i gang; mellemstore organisationer, der enten har professionelle boligsociale konsulenter eller flere planer i gang; samt små organisationer der hverken har professionelle konsulenter eller flere planer i gang.
- De boligsociale bestyrelsesmedlemmer er i langt overvejende grad repræsentanter fra kommuner og boligorganisationer. De fleste bestyrelsesmedlemmer har siddet i en styre- eller følgegruppe for tidligere bevillinger.
- De kommunale bestyrelsesmedlemmer repræsenterer en faglig spredning blandt de forvaltninger, som er repræsenteret i bestyrelserne. Især inddrages relevante forvaltninger i forhold til målet om brud med negativ social arv: beskæftigelses-, børn/unge-, skole-, familie-, social- og sundhedsforvaltningerne.
- Politiet er den instans, som oftest sidder med i bestyrelsen ud over kommunale og almene aktører. Politiet er repræsenteret i bestyrelsen i syv helhedsplaner. Alle helhedsplaner har formelle samarbejder, flere på både styre-/følgegruppe- og implementeringsniveau.
- Politisk repræsentation i bestyrelsen er et uafklaret spørgsmål i den nye organisering. Retningslinjerne for, om kommunale politikere og beboerdemokrater kan og bør inddrages i bestyrelsen, er uklare. Det er derfor forskelligt, om og hvordan de inddrages.
- Organiseringen og funktionen af styre-/følgegruppeniveauet er uklar. Det leder til mange forskellige fortolkninger af dette niveau, men også til usikkerhed i forhold til styre-/følgegruppernes egentlige rolle i organiseringen af entydig ledelse. Det kan udfordre implementeringen og den faglige forankring af indsatserne.
- Koblingen mellem niveauerne i den nye organisationsstruktur er udfordret, og styringsstrengen ser flere steder ud til ikke at være etableret. Dermed er det praktiske niveau og det strategiske niveau ikke bundet sammen.
- Generelt er erfaringsniveauet højt blandt projektlederne. Det betyder, at projektlederne kommer med viden om feltet, kendskab til organiseringen og ofte også netværk, de kan bringe ind i helhedsplanens arbejde.
- I godt halvdelen af de boligsociale indsatser er projektlederen med til at varetage sekretariatsbetjeningen og fungerer derfor som direkte bindeled

mellem det strategiske og det praktiske niveau. Der er dog en del helhedsplaner, hvor projektlederen ikke tager del i sekretariatsbetjeningen og bestyrelsesmøderne. Det kan give en udfordring i forhold til at sikre koblingen mellem det praktiske og det strategiske niveau.

Område og kontekst

Der er stor forskel på den kontekst, de boligsociale helhedsplaner er forankret i. Kontekstuelle forhold kan have betydning for, hvordan entydig ledelse fortolkes og udmøntes i de forskellige helhedsplaner. I det følgende præsenteres derfor en række forhold, som karakteriserer de meget forskellige betingelser, som helhedsplanerne indgår i. Der arbejdes med en åben kortlægning, der lægger op til en række betingelser, som anden runde af evalueringen kan trække på. Samtidig er det i dig selv afgørende at forstå forskelligheden af områderne og konteksten for at forstå diversiteten af de boligsociale indsatser.

Kommunernes erfaring, størrelse og andel af almene beboere

De 58 igangværende boligsociale helhedsplaner, som har fået tilskud fra 2015-2018-midlerne, fordeler sig over 35 kommuner. Dette afsnit beskriver tre centrale karakteristika for disse kommuner.

Erfaring med boligsociale indsatser

Alle igangværende boligsociale helhedsplaner er forankret i kommuner, der tidligere har haft en boligsocial helhedsplan. Det viser spørgeskemaundersøgelsen, og det bekræfter en screening af aftalerne i driftsstøttesystemet. Planerne er med andre ord forankret i kommuner, der har strukturel erfaring med helhedsplaner inden for det boligsociale felt. Det samme gælder fysiske helhedsplaner. Samtlige 35 kommuner har enten gennemførte eller igangværende fysiske helhedsplaner. Som det fremgår i screeningen af samarbejdsaftalerne (se særskilt afsnit i næste kapitel), har stort set alle helhedsplaner også formelle eller uformelle aftaler om at understøtte kommunale strategier og/eller konkrete kommunale indsatser. Generelt er det boligsociale felt således et veletableret felt baseret på eksisterende erfaring.

Kommunestørrelse

Størrelsen på de 35 kommuner varierer fra ca. 22.000 indbyggere til over 600.000 indbyggere. Kommunens volumen og gennemslagskraft kan have en betydning for, hvordan man organiserer sig og samarbejder omkring det boligsociale arbejde. Der er eksempelvis forskel på, hvordan man rent praktisk organiserer sig på tværs af forvaltninger og i relation til eksterne samarbejdspartnere, om man er en lille kommune på under 50.000 indbyggere, eller en stor kommune på 300.000 indbyggere med relativt større kommunal gennemslagskraft.

Med udgangspunkt i data kan de 35 kommuner fordeles i tre kategorier, vist i tabel 1 herunder.

Tabel 1. Kommuner fordelt efter størrelse.

Kommunens størrelse	Andel
Lille (under 50.000 indb)	29% (10)
Medium (50-100.000 indb)	51% (18)
Stor (over 100.000 indb)	20% (7)
Total	100% (35)

*min: 22.826 indb., max: 606.386 indb.
Kilde: Danmarks Statistik, 2018

Andel af beboere i almene boliger i kommunen

Et andet forhold, som varierer meget for de 35 kommuner, er andelen af indbyggere, som er bosat i almene boliger. Her varierer kommunerne mellem en andel på 8,9% til hele 60%. Kommuner med en stor andel almene beboere kan have en bredere erfaring med boligsocialt arbejde og et større kommunalt fokus på boligsociale indsatser, end kommuner med relativt få beboere i almene boliger.

Som vist i tabel 2 kan de 35 kommuner inddrages i tre grupper med hhv. en lille, mellem og stor andel almene beboere.

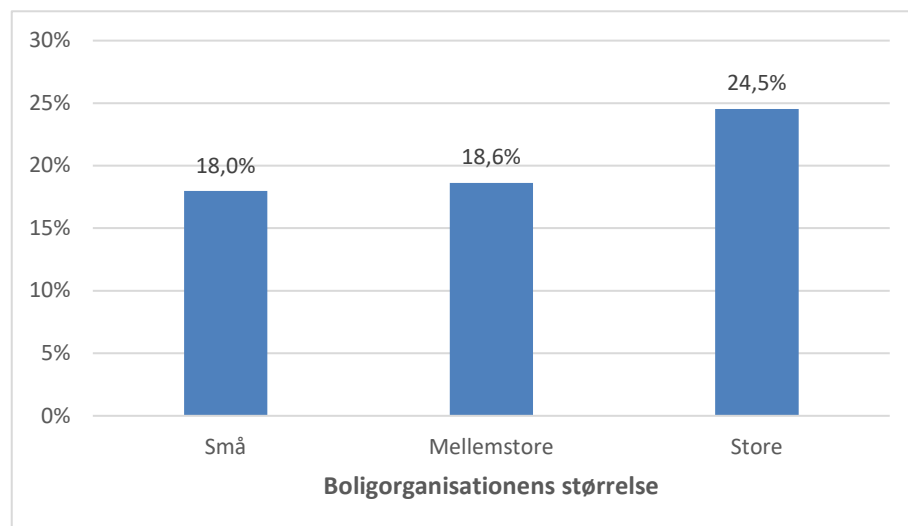
Tabel 2. Andel af indbyggere i kommunen, som bor i almene boliger.

Andel indbyggere i almene boliger	Andel
Lille andel (under 15%)	40% (14)
Mellem andel (15-45%)	51% (18)
Stor andel (over 45%)	9% (3)
Total	100% (35)

Kilde: Danmarks Statistik, 2018

Ud af de 35 kommuner fordeler de 32 kommuner sig forholdsvist jævnt fra 8,9% (Bornholms Regionskommune) til 33% (Gladsaxe Kommune). Herefter er der et væsentligt spring op til de sidste tre kommuner, hvor mere end 45% af kommunens indbyggere bor alment. Disse kommuner er hhv. Ishøj med en andel på 47,2%, Albertslund med 58,2% og Brøndby med 60% almene beboere.

Sammenhængen mellem kommunestørrelse og andelen af almene beboere er skildret i figur 3. Som det fremgår, er de kommuner med en mellem andel af almene beboere (15-45%) generelt større end de kommuner der har hhv. under 15% og over 45% almene beboere.



Figur 3. Gns. antal indbyggere i kommunen i tusinder, fordelt på andel, der bor i almene boliger. N=57. Kilde: Danmarks Statistik, 2018

Det er værd at bemærke, at de tre kommuner, som udgør gruppen med en andel almene beboere på over 45%, alle kan kategoriseres som små kommuner på under 50.000 indbyggere. Fælles for dem er i øvrigt, at de geografisk set er placeret som forstadskommuner til København. Hvis vi fjerner de tre fra ovenstående fordeling, vil der tegne sig et billede af, at andelen af almene beboere stiger med kommunens størrelse.

Det vides ikke på nuværende tidspunkt, om kommuner med en høj andel af almene beboere har en anden forudsætning for at arbejde strategisk med det boligsociale felt. En naturlig forventning kunne være, at disse kommuner generelt har bredere erfaring med boligsociale strategier som fx Høje-Taastrup Kommune, der med en andel på 33% almene beboere, allerede for år tilbage indførte et 'paragraf 17, stk. 4'-udvalg for deres udsatte boligområder. Derudover kunne man formode, at der i kommuner med en høj andel almene beboere vil være en høj grad af politisk bevågenhed i forhold til bøsætningspolitikker, (bolig)økonomi og socialpolitik. Derfor bør der fremadrettet være opmærksomhed på, hvordan entydig ledelse fortolkes og drives i disse kommuner, samt hvorvidt og hvordan dette adskiller sig fra de øvrige helhedsplaners organisering af entydig ledelse.

Boligorganisationernes størrelse

Foruden en stor spredning i forhold til størrelsen på kommunen og andelen af almene beboere er der også forskel på, hvilken type boligorganisation der administrerer de boligsociale helhedsplaner. Langt de fleste boligorganisationer har ligesom kommune også tidligere været involveret i boligsociale indsatser, nogle dog under tidligere bevillingsperioder, hvor rammerne var væsentligt anderledes. Der er oftest flere boligorganisationer involveret i hver enkelt helhedsplan og dermed også boligsociale konsulenter fra forskellige boligorganisationer, som bidrager til fremdriften i de forskellige indsatser. Dog har den administrerende boligorganisation en dominerende rolle. Større boligorganisationer vil ofte have bredere erfaring med boligsocialt arbejde samt professionelle ressourcer til rådighed inden for området. Til gengæld har mindre boligorganisationer ofte en stærkere lokal forankring i de enkelte boligområder.

De administrerende boligorganisationernes profil i forhold til organisationsstruktur, størrelse og professionaliseringsgrad kan således også have betydning for, hvordan de enkelte boligsociale helhedsplaner drives.

Information om de administrerende boligorganisationer er udleveret af Landsbyggefonden og herefter inddelt i tre typer. Inddelingen er sket på baggrund af følgende karakteristika:

- Store organisationer: har *både* professionelle boligsociale konsulenter ansat og flere planer i gang
- Mellemstore organisationer: har *enten* professionelle boligsociale konsulenter eller flere planer i gang
- Små organisationer: har *hverken* professionelle konsulenter eller flere planer i gang

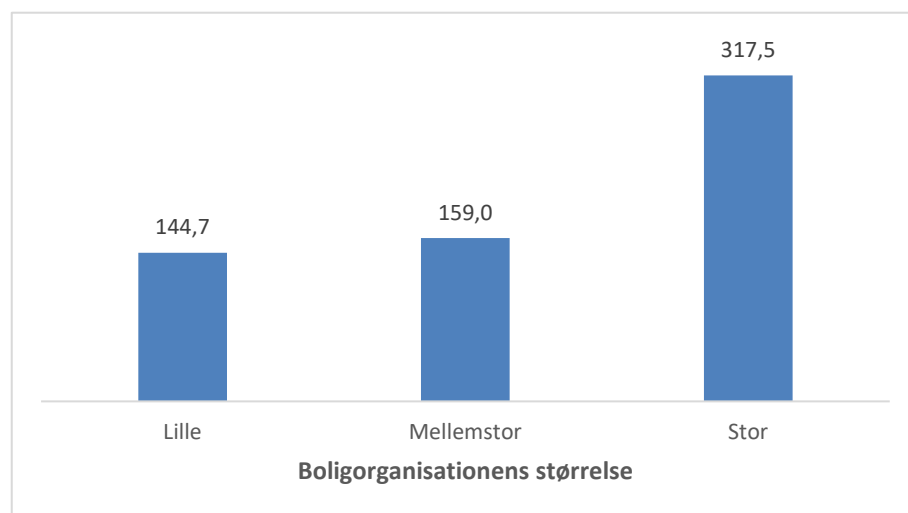
Som tabel 3 viser, er 40% af helhedsplanerne administreret af en boligorganisation, som både har flere igangværende planer og professionelt ansatte boligsociale konsulenter. 43% er derimod administreret af boligorganisationer, der kun har én igangværende helhedsplan og ikke har ansat professionelle boligsociale konsulenter. Denne variabel peger på en organisatorisk forskel, som det fremadrettet vil være relevant at belyse eventuelle konsekvenser af i forhold til styring og fremdrift.

Tabel 3. Andel af boligorganisationer fordelt efter størrelse.

Størrelsen på den administrerende boligorganisation	Andel
Stor boligorganisation	40% (23)
Mellemstor boligorganisation	17% (10)
Lille boligorganisation	43% (25)
Total	100% (58)

Kilde: Landsbyggefonden

Ser vi på boligorganisationernes størrelse i forhold til kommunistørrelse, ser vi, at de store boligorganisationer opererer i kommuner, hvor der gennemsnitligt er væsentlig flere indbyggere, end i de kommuner, hvor helhedsplanerne administreres af små og mellemstore boligorganisationer. Denne sammenhæng skildres i figur 4.



Figur 4. Gennemsnitligt antal indbyggere i kommunen (i tusinde) fordelt på størrelsen af boligorganisationens administration. Kilde: Driftsstøttesystemet og Danmarks Statistik, 2018

I denne forbindelse skal det bemærkes, at de tre forstadskommuner med over 45% almene beboere alle administreres af store boligorganisationer med flere helhedsplaner i gang og professionelle boligsociale konsulenter. Hvis vi fjerner de tre fra fordelingen i figur 4, vil sammenhængen blive stærkere.

Helhedsplanernes opstartstidspunkt og størrelse

Ud over variationerne imellem kommuner og boligorganisationer involveret i det boligsociale arbejde er der også betragtelige forskelle på selve helhedsplanerne i forhold til omfang og størrelsen på økonomisk tilsagn. Indledningsvist skal det også bemærkes, at der er forskel på, hvor længe de har været i gang (figur 4). Enkelte er først startet op, efter spørgeskemaet blev sendt ud omkring 1/3 2018, mens 14 havde været i gang under 3 måneder. For disse er den nye organisationsstruktur således helt ny. 13 havde været i gang 4-12 måneder, mens 18 havde været i gang i 13-15 måneder. Den høje andel, der startede inden for disse tre måneder, skyldes, at 15 helhedsplaner havde opstart 1/1 2017. Endelig var otte startet mere end 15 måneder, før skemaets udsendelse. De sidstnævnte grupper har således væsentlig mere erfaring med den nye organisationsstruktur end de førstnævnte.

Tabel 4. Antal måneder helhedsplanen havde været i gang per 1/3 2018

	Opstart efter 1/3	Under 3 måneder	4-12 måneder	13-15 måneder	16-20 måneder
Antal områder	4	14	13	18	8

Helhedsplanens omfang

Helhedsplanerne varierer i betragtelig grad i forhold til antallet af boliger, de dækker. Som tabel 5 viser, fordeler helhedsplanerne sig i tre næsten lige store grupper i kategorierne *mindre*, *mellem* og *større* planer. Inddelingen viser, at der er stor variation i planernes omfang. Sammenholdt med det faktum, at det boligsociale arbejde inden for de seneste år, er gået mod at styrke det boligsociale arbejde ved at slå flere lokale indsatser sammen til større helhedsplaner, er det bemærkelsesværdigt at se, at der stadig er væsentlige forskelle på størrelsen og derfor muligvis også gennemslagskraften.

Tabel 5. Størrelsen af helhedsplaner ift. antal boliger

Størrelse af helhedsplan målt på antal boliger	Helhedsplaner
Mindre (0-999)	34% (20)
Mellem (1000-1999)	31% (18)
Større (2000 el. flere)	34% (20)
I alt	100% (58)

* Min: 347, Max:3682. Kilde: Driftsstøttesystemet

Det skal bemærkes, at antallet af boligenheder ikke siger noget om størrelsen på det geografiske område, som helhedsplanen dækker over. Relativt små boligafdelinger med få boligenheder kan være fordelt over et forholdsvis stort geografisk område. Det samme gælder for antallet af boligafdelinger, som boligenhederne fordeler sig over. Det kan ikke udelukkes, at disse to aspekter (også) yder indflydelse på valget af styringsmodel, men i det foreløbige arbejde med evalueringen er disse fravalgt. Da de vanskeligt lader sig kortlægge.

Størrelsen på det økonomiske tilsagn

Den økonomiske ramme for helhedsplanerne varierer fra omkring 5 mio. kr. til næsten 35 mio. kr. Det må formodes, at helhedsplanens omfang målt på tilsagnets størrelse, også er af betydning for, hvordan det boligsociale arbejde organiseres². Her fordeler planerne sig i tre grupper, som vist i tabel 6. Som det fremgår, modtager næsten halvdelen (44%) af alle helhedsplanerne et økonomisk tilsagn på mellem 10 og 15 mio. kr. De store områder, der dækker mange almene boliger, får gennemsnitligt set større tilsagn end de mindre områder.

Tabel 6. Størrelsen af økonomisk tilsagn ift. helhedsplaner

Størrelse på økonomisk tilsagn	Helhedsplaner
5-10 mio.	30% (17)
10-15 mio.	44% (25)
15 mio. eller mere	26% (15)
Total	100% (57)

* Min: 5.200.000 kr., Max:34.732.00 kr. Kilde: Driftsstøttesystemet

Niveau 3: De boligsociale bestyrelser

I det følgende præsenteres aktørsammensætningen af de boligsociale bestyrelser i forhold til beslutningskompetence, erfaringsniveau, politisk repræsentation og samarbejde med politiet.

² Til at beskrive dette forhold, er det samlede budget for helhedsplanen fravalgt. Dette skyldes, at der er forskel på, hvilke poster der medregnes i budgettet i de enkelte helhedsplaner, når det opgøres hos hhv. kommuner og boligorganisationer. F.eks. medregner nogle kommuner arbejdstimer, mens andre ikke gør. Det samme gælder medfinansiering fra kommuner og organisationer, som derfor heller ikke kan bruges til at beskrive den reelle forskel på helhedsplanernes økonomiske omfang. Derfor er Landsbyggefondens tilsagn udvalgt som det mest retvisende økonomiske parameter.

Aktortyper i de boligsociale bestyrelser

Som det fremgår af tabel 7, er 45% af de bestyrelsesmedlemmer, som har besvaret spørgeskemaundersøgelsen, repræsentanter for en kommune, mens 53% repræsenterer en boligorganisation. Dette modsvarer i høj grad den reelle fordeling i bestyrelserne. Bortfaldsanalysen i kapitel 2 beskriver sammensætningen af medlemmerne i de faktiske bestyrelser ud fra oplysninger fra projektlederne. Heraf fremgår det, at den reelle sammensætning af bestyrelsesmedlemmer involverer flere aktører fra andre organisationer end kommune og boligorganisation, men at fordelingen mellem grupperne ellers er repræsentativ, idet fordelingen mellem kommune og boligorganisation er stort set ens i respondentgruppen og populationen.

Repræsentationen af øvrige aktører i bestyrelserne beskriver, hvilke fagligheder der supplerer de kommunale og boligorganisatoriske kræfter i arbejdet med at sikre fremdriften af de boligsociale indsatser. Af bestyrelsesmedlemmernes besvarelser fremgår det, at 2% af medlemmerne er fra øvrige instanser, bl.a. politiet, en beboerdemokrat samt en repræsentant fra et boligsocialt sekretariat. Der er ingen repræsentanter for det private erhvervsliv, frivillige organisationer eller NGO'er blandt respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen.

Tabel 7. Bestyrelsens repræsentanter

Er du medlem af bestyrelsen som repræsentant for...	Respondenter
Kommune	45% (86)
Boligorganisation	53% (101)
Anden organisation	2% (4)
Total	100% (191)

Kilde: Bestyrelsessurvey, 2018

Af projektledernes besvarelser fremgår det, at der sidder repræsentanter for politiet i syv bestyrelser, det vil sige relativt flere end den ene repræsentant fra politiet, der har besvaret bestyrelsesskemaet. Forskellen skyldes, at det ikke er alle bestyrelsesmedlemmer, der har svaret på skemaet³. Derudover sidder der ifølge projektlederne en boligadministrator, en lokal investor, en videregående uddannelsesinstitution og, lige som bestyrelsesmedlemmerne, politikere fra både boligorganisation og kommune i bestyrelserne. Dette stemmer overens med data om den samlede population af bestyrelsesmedlemmer beskrevet i bortfaldsanalysen i kapitel 2. Det er samlet set begrænset, hvor mange bestyrelsesmedlemmer, der er fra øvrige instanser end kommune og boligorganisation, hvilket afspejler kravene til organiseringen fra Landsbyggefonden.

Beslutningskompetence hos de kommunale repræsentanter

Beslutningskompetencen i de boligsociale bestyrelser afhænger af medlemmernes placering i den organisation, de repræsenterer. Besvarelserne fra de kommunale bestyrelsesmedlemmer (tabel 8) viser, at det i langt overvejende grad er chefer i forvaltningen, der repræsenterer kommunerne i de boligsociale bestyrelser. Den næststørste kommunale repræsentation i de boligsociale bestyrelser er gruppen af direktører og kommunaldirektører. Dette antyder, at det strategiske niveau i kommunerne generelt er velrepræsenteret i de boligsociale bestyrelser, svarende til samlet 87%. Det modsvarer, at der fra Landsbyggefondens side stilles krav om, at der skal være beslutningsdygtige repræsentanter for kommune og boligorganisation i bestyrelsen, som så i visse tilfælde suppleres af kommunale medarbejdere fx en koordi-

³ Da projektledernes besvarelser i denne sammenhæng er mere retvisende, er det tal herfra der benyttes om politiet i rapporten fremadrettet.

nator. Dermed er intentionen med bestyrelserne realiseret, i forhold til at bestyrelsen skal bestå af personer med ledelseskompetence fra såvel boligorganisation som kommune (Landsbyggefonden, 2018a).

Tabel 8. De kommunale bestyrelsesmedlemmers stilling.

	Andel af alle bestyrelsesmedlemmer	Andel af kommunale repræsentanter
Direktør/kommunal direktør	8%(23)	27% (23)
Chef i forvaltningen	18% (50)	60% (50)
Medarbejder	4% (11)	13% (11)
Total	31% (84)	100% (84)

Kilde: Bestyrelsessurvey, 2018

Vi kan på nuværende tidspunkt ikke sige, hvad det betyder for arbejdet i de boligsociale helhedsplaner at have henholdsvis chefer eller kommunaldirektører i bestyrelsen, eller at der i samme bestyrelse er repræsentanter fra forskellige beslutningsniveauer. Fordelen ved deltagelse af kommunale direktører kan være, at bestyrelsesarbejdet bliver en mulighed for at tænke helhedsplanen ind i en større strategisk sammenhæng. En risiko er omvendt, at afstanden mellem det praktiske og det strategiske niveau er for stort, fordi kommunaldirektørerne ikke er tæt nok på de faglige indsatser. Fordelen ved en stærk repræsentation af chefniveau i de faglige forvaltninger kan være, at det strategiske niveau inden for den enkelte forvaltning er godt forankret i bestyrelsesarbejdet og dermed tæt koblet til de boligsociale indsatser.

Faglig repræsentation i bestyrelserne

I forhold til at skabe reelt samspil mellem helhedsplanens boligsociale indsatser og de kommunale tiltag på området, er det relevant at se på, om de forvaltninger, der sidder med omkring bestyrelsesbordet, fagligt kan understøtte kerneområderne i det boligsociale arbejde. Det er af forskellige årsager vanskeligt at sammenholde de mangeartede forvaltningsbetegnelser i de 58 boligsociale bestyrelser, bl.a. pga. forskellige kommunale definitioner, mangelfuld information og tilgængeligheden i data. En repræsentativ screening af sammensætningen i bestyrelserne for 12 udvalgte helhedsplaner giver dog en vis indsigt i den faglige variation.

Screeningen viser, at bestyrelsesposterne som udgangspunkt er fordelt i forhold til en bred faglig sammensætning, som især inddrager de kommunale hovedaktører i forhold til målet vedr. brud med negativ social arv. Det er således primært repræsentanter fra beskæftigelses-, børn/unge-, skole-, familie-, social- og sundhedsforvaltningerne, der besidder bestyrelsesposterne. Et enkelt sted er By- og landskabsforvaltningen repræsenteret, ligesom man i en enkelt af de tolv udvalgte helhedsplaner har en repræsentant fra Administration og økonomi siddende i bestyrelsen. To steder er kulturforvaltningen også inddraget på bestyrelsesniveau. Betydningen af den faglige spredning i bestyrelsen bør følges over tid, efterhånden som de konkrete indsatsområder gennemføres.

Beslutningskompetence hos de almene repræsentanter

Som beskrevet tidligere er 53% af de bestyrelsesmedlemmer, der har besvaret spørgeskemaet, repræsentanter for boligorganisationerne. Denne gruppe kan yderligere inddeles i to grupper bestående af hhv. faglige aktører fra organisationernes administration og politiske aktører fra organisations- og afdelingsbestyrelserne. I spørgeskemaundersøgelsen udgør de faglige aktører fra boligorganisationerne over 70% (tabel 9), hvoraf de fleste er administrerende direktører og forretningsførere. Ligesom for kommunernes vedkommende er langt størstedelen af bestyrelsesmedlemmerne fra boligorganisationerne repræsentanter fra det strategiske niveau i organisationerne.

Der vil være forskel på den enkelte repræsentants faktiske rolle i boligorganisationen, alt efter størrelsen på denne.

Tabel 9. De almene bestyrelsesmedlemmers stilling.

Bestyrelsesmedlems stilling	Andel af alle bestyrelsesmedlemmer	Andel af almene repræsentanter
Adm. dir eller forretningsfører	36% (68)	67% (68)
Chef	1% (2)	2% (2)
Medarbejder	3% (5)	5% (5)
Total	39% (75)	74% (75)

Kilde: Bestyrelsessurvey, 2018

Ifølge fokusgrupperne, især med projektlederne, er den høje andel af almene direktører og forretningsførere en konsekvens af indførelsen af entydig ledelse. Det indikerer, at entydig ledelse har øget den ledelsesmæssige bevågenhed. Samlet set kan vi konstatere, at det strategiske niveau i boligorganisationerne generelt er velrepræsenteret i de boligsociale bestyrelser.

Politisk repræsentation

En del af bestyrelserne har medlemmer, der er politikere fra kommune eller boligorganisation. Dermed fraviges Landsbyggefondens anbefalinger til organisering ved at inddrage politisk repræsentation.

Den politiske repræsentation i de boligsociale bestyrelser kan inddeles i tre kategorier. Som det fremgår af tabel 10 herunder, er 15% af de samlede bestyrelsesmedlemmer enten kommunalpolitikere (borgmestre eller byrådsmedlemmer), repræsentanter for organisationsbestyrelsen i en boligorganisation eller repræsentant for en afdelingsbestyrelse (beboere). Tabellen viser også, at det især er bestyrelsesmedlemmer fra organisationsbestyrelserne, der udgør den politiske repræsentation i de boligsociale bestyrelser, mens byrådsmedlemmer og medlemmer af afdelingsbestyrelserne kun udgør 3% tilsammen.

Tabel 10. Politisk og civil repræsentation.

	Andel af alle bestyrelsesmedlemmer	Andel af politiske repræsentanter
Kommunale politikere	1%	7% (2)
Medl. af org. best.	12%	79% (22)
Medl. af afd. best.	2%	14% (4)
Total	15%	100% (28)

Kilde: Bestyrelsessurvey, 2018

Politisk repræsentation i de boligsociale bestyrelser var et centralt diskussionspunkt i fokusgruppeinterviewene både hos projektlederne og bestyrelsesmedlemmerne og blev i begge grupper nævnt uopfordret i relation til bestyrelsernes sammensætning og den ledelsesmæssige konsekvens heraf. Blandt bestyrelsesmedlemmerne var der en samstemmende enighed om, at den politiske repræsentation udfordrede bestyrelsesarbejdet. Det blev også nævnt, at det havde været vanskeligt at få konkrete retningslinjer fra Landsbyggefonden på dette punkt. For projektlederne var den politiske deltagelse i bestyrelsesarbejdet mere tvetydig.

Generelt var der i begge fokusgruppeinterviews enighed om, at kommunalpolitisk engagement i bestyrelserne kan medvirke til at sætte det boligsociale arbejde på den politiske dagsorden i kommunen. Dog var der lige så stor

enighed om, at den kommunalpolitiske tilstedeværelse udfordrede bestyrelsens faglige arbejde med de boligsociale udfordringer. Både fordi kommunalpolitikere arbejder med et andet og kortere tidsperspektiv (valgperioden), og fordi den politiske interesse ikke altid svarede overens med de faglige perspektiver. Særligt op til forestående valg, hvor der, som det blev udtrykt i fokusgruppen, kunne "gå for meget kommunalpolitik i den". Samtidig, og det var en indvending, som flere bestyrelsesmedlemmer formulerede, kan tilstedeværelsen af en politisk repræsentation ved bestyrelsesmøderne resultere i selvcensur hos kommunens medarbejdere, som pludselig sættes i en dobbeltrolle: De skal både repræsentere deres politikere og samtidig varetage konkrete bestyrelsesopgaver ud fra et fagligt perspektiv. Den politiske sårbarhed rykkes med andre ord ind i bestyrelsesarbejdet. Det kan have negative konsekvenser for vidensdelingen og derfor for koordineringen af indsatser mellem kommune og boligorganisationer, lød argumentet.

Den samme ambivalens kom til udtryk over for politikrepræsentation i form af beboerdemokrater. I begge fokusgrupper blev beboerpolitisk repræsentation i bestyrelserne set som en styrke i forhold til at sikre lokal forankring og legitimitet i det boligsociale arbejde. Særligt projektlederne udtrykte bekymring for, at de nye bestyrelser risikerede at distancere sig fra det konkrete, lokale arbejde, og at der derfor kunne komme til at mangle lokalt ejerskab i bestyrelsen, hvis den politiske beboerrepræsentation helt forsvandt. Bekymringen for manglende beboerinddragelse afspejles også andre steder, hvilket vil blive beskrevet senere. Omvendt kan det være en udfordring, at beboernes prioriteter og tidsperspektiv bliver en hæmsko for det strategiske arbejde i bestyrelsen. Derudover kan der opstå problemer i forbindelse med prioriteringsproblemer og ressourcer, fordi beboernes perspektiv oftest er koblet til en konkret boligafdeling og dermed ikke den samlede helhedsplan. Når eftermålingen foreligger og kan sammenlignes med det nuværende datagrundlag, vil det således være interessant, hvordan aktørerne til den tid opfatter involveringen eller mangel på samme af politiske repræsentanter.

Endelig blev der efterlyst klarere retningslinjer fra Landsbyggefonden for organiseringen i forhold til inddragelsen af det politiske niveau såvel fra kommune som fra boligorganisation. De teoretiske perspektiver understøtter vigtigheden af koordinering og vindedeling mellem det politiske og det praktiske niveau (Wagener, 2007). Det er således en anbefaling på baggrund af denne rapportes resultater, at politisk repræsentation eksplicit indtænkes i den nye organisationsstruktur, så den får en defineret rolle at spille.

Politiets rolle i de boligsociale bestyrelser

Omkring 2/3 af alle boligsociale helhedsplaner, 37 i alt, arbejder med indsatsområdet kriminalpræventive indsatser (ud af disse er en enkelt af planerne ikke med i denne runde af analysen, da helhedsplanen ikke var igangsat på tidspunktet for spørgeskemaundersøgelsen), og alle helhedsplaner arbejder med indsatsområdet tryghed og trivsel. Det er derfor relevant at se på, hvordan og i hvilket omfang politiet inddrages i det boligsociale arbejde.

På baggrund af projektledernes besvarelser fremgår det, at politiet er til stede på flere niveauer i det boligsociale arbejde, i flere tilfælde også inden for den samme helhedsplan. Som tabel 11 viser, er politiet syv steder repræsenteret på bestyrelsesniveauet, 16 steder som en del af en styre-/følgegruppe og i 33 tilfælde inddraget som samarbejdspartner i det praktiske arbejde med indsatserne. Tabellen viser også, at samarbejdet med politiet ikke begrænser sig til de helhedsplaner, der har kriminalpræventive indsatser. Der er samlet set 51 eksempler på samarbejder med politiet inden for de 36 helhedsplaner, som har afsat midler til kriminalpræventive indsatser. Samme tal for samtlige helhedsplaner er 76. Det betyder, at der er 25 eksempler på

samarbejde med politiet i de helhedsplaner, hvor der ikke er et kriminalpræventivt indsatsområde. Dette kan skyldes, at der i nogle helhedsplaner arbejdes med kriminalpræventive formål under andre indsatsområder end det kriminalpræventive, fx i relation til job og uddannelse.

Tabel 11. Samarbejdet med politiet.

	For alle helhedsplaner	For helhedsplaner med kriminalpræventive indsatser
Politi repræsenteret i boligsociale bestyrelse	13% (7)	17% (6)
Politi repræsenteret i styre-/følgegruppe	29% (16)	39% (14)
Samarbejde om implementering af indsatser	59% (33)	61% (22)
Andet samarbejde	36% (20)	25% (9)
Samarbejder i alt	76	51

Kilde: Projektledersurvey, 2018. N=56 for alle helhedsplaner. N=36 for helhedsplaner med kriminalpræventive indsatser.

I forhold til "andre samarbejder" nævnes i de fleste tilfælde andre organer eller netværk, som er etableret ud over den boligsociale helhedsplan, f.eks. kommunens kriminalpræventive enhed, netværksgrupper og beredskabsgrupper. Her er SSP-samarbejdet også et gennemgående fora for samarbejde. Samlet set er politiet rigt repræsenteret i den boligsociale organisering, dog især som samarbejdspartner i konkrete aktiviteter og kun i mindre udstrækning som aktører på strategiske beslutningsniveau.

tabel 12 viser fordelingen af samarbejder med politiet i forhold til andelen af almene beboere i kommunerne. En forventning kunne være, at det især i kommuner med en høj andel almene beboere er meningsfuldt for politiet at være inddraget i det boligsociale arbejde på enten bestyrelses- eller styre-/følgegruppeniveau. I sådanne kommuner vil beboere i almene boliger udgøre en større andel af de borgere, politiet har ansvaret for, og dermed kunne det være mere relevant at tage del i samarbejder omkring det almene, herunder boligsociale indsatser. Tabellen viser dog, at ingen af de tre kommuner med over 45% almene beboere har politiet repræsenteret på det strategiske niveau i hverken bestyrelse eller styre-/følgegrupper. For de øvrige to fremgår det, at der er flere helhedsplaner, hvor politiet er repræsenteret i bestyrelsen, og hvor der samarbejdes med politiet om implementering, blandt de helhedsplaner, der ligger i kommuner med 15-45% almene beboere i kommunen. Det tyder på strategisk involvering på et højere plan i kommuner med flere almene beboere og på mere samarbejde om implementering.

Tabel 12. Repræsentation af politiet fordelt på andel, der lever i alment byggeri i kommunen.

	Under 15 %	15-45 %	Over 45 %	Total
Politiet repræsenteret i boligsocial bestyrelse	7% (1)	15% (6)	0	13% (7)
Politiet repræsenteret i styre-/følgegruppe(r)	36% (5)	28% (11)	0	29% (16)
Samarbejde med politiet om implementering	50% (7)	62% (24)	67% (2)	59% (33)
Andet	36% (5)	36% (14)	33% (1)	36% (20)

Kilde: Projektledersurvey og Danmarks Statistik, 2018

Bestyrelsesmedlemmernes erfaring

Størstedelen af bestyrelsesmedlemmerne, knap 3 ud af 4, der har besvaret spørgeskemaundersøgelsen, angiver, at de har været involveret i en tidligere boligsocial helhedsplan (tabel 13). Dette betyder, at bestyrelsernes medlemmer generelt bringer erfaring fra tidligere indsatser ind i det nye bestyrelsesarbejde.

Tabel 13. Bestyrelsesmedlemmers erfaring med boligsociale helhedsplaner.

Grupperet: Erfaring fra tidligere boligsocial helhedsplan	
	Respondenter
Ja	78% (149)
Nej	22% (42)
Total	100% (191)

Kilde: Bestyrelsessurvey, 2018

Bestyrelsesmedlemmernes erfaring afspejler sig også i kendskabet til den konkrete helhedsplan i forhold til udarbejdelse af den samarbejdsaftale, som ligger til grund for de igangværende indsatser. Det er i forbindelse med ansøgningsprocessen, at de strategiske målsætninger for helhedsplanens arbejde formuleres, problemerne identificeres, og helhedsplanens samspil med øvrige kommunale strategier og målsætninger beskrives. Bestyrelsesmedlemmer, der medvirker til udarbejdelsen af helhedsplanen, kan desuden få et større ejerskab til den. Blandt de adspurgte bestyrelsesmedlemmer har 71% været involveret i den boligsociale helhedsplan allerede under ansøgningsprocessen, mens den resterende gruppe først er blevet involveret ved eller efter igangsættelsen (tabel 14).

Tabel 14. Bestyrelsesmedlemmers erfaringer med ansøgningsprocessen.

Erfaring fra ansøgningsprocessen	
	Respondenter
I forbindelse med ansøgningsprocessen	71% (136)
Ved eller efter igangsættelsen	29% (55)
Total	100% (191)

Kilde: Bestyrelsessurvey, 2018

Et tredje udtryk for bestyrelsesmedlemmernes erfaringsniveau er andelen af medlemmer, der har indgået i styregruppen for en tidligere boligsocial helhedsplan (tabel 15). 59% af de boligsociale bestyrelsesmedlemmer angiver, at de tidligere har siddet i styre- eller følgegruppen for en boligsocial helhedsplan, mens 19% har været involveret på anden vis. Kun 22% har ikke været involveret i en helhedsplan før. Det peger på en overrepræsentation af gengangere fra tidligere. Det kan på den ene side sikre, at erfaring videreføres, men på den anden side medføre mere begrænsede nye input. Dette dilemma vil casestudierne i næste runde af evalueringen kunne belyse yderligere.

Tabel 15. Bestyrelsesmedlemmers tidligere involvering i boligsociale helhedsplaner.

Har du tidligere været involveret i en boligsocial helhedsplan?	
	Respondenter
Ja, siddet i styre- eller følgegruppe	59% (112)
Ja, andet	19% (37)
Nej	22% (42)
Total	100% (191)

Kilde: Bestyrelsessurvey, 2018

Samlet set har den nye organisationsstruktur i form af entydig ledelse i de fleste tilfælde ikke medført en involvering af det strategiske niveau, som ikke var der før, eller i omfattende grad involvering af nye aktører. Ændringerne består således i højere grad i, at de nye bestyrelser har en anden opgave og et andet ansvar, end før entydig ledelse blev indført. Tidligere analyser konkluderer, at styregrupperne, der ledede helhedsplanerne under 2006-2010 og 2011-2014-midlerne, mange steder bestod af repræsentanter med begrænset beslutningskompetence i kommune og boligorganisation, hvilket

medførte, at helhedsplanerne ikke blev tilstrækkeligt integrerede i det samlede bystrategiske arbejde (CFBU 2017:5). Denne udfordring er således inddraget med de boligsociale bestyrelser.

Endelig er det værd at bemærke, at en tredjedel af projektlederne var med til at nedsætte den boligsociale bestyrelse, idet at de foreslog medlemmer til bestyrelsen (tabel 16). Sammenholdt med den store andel af projektlederne, der har været ansat også forud for den nuværende helhedsplan (se særskilt afsnit om dette), betyder det, at man nogle steder har inddraget den sidende projektleder i udformningen af bestyrelsen og andre steder ikke.

Tabel 16. Projektlederens involvering i nedsættelsen af den boligsociale bestyrelse.

Var du med til at foreslå medlemmer til den boligsociale bestyrelse?	
	Respondenter
Ja	34% (19)
Nej	66% (37)
Total	100% (56)

Kilde: Projektledersurvey, 2018

Den strategiske samarbejdsaftale

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

Der er foretaget en tentativ screening af samarbejdsaftalerne samt af alle delaftaler inden for indsatsområdet Tryghed og Trivsel ud fra Landsbygefondens driftsstøttesystem. Helhedsplanerne er i høj grad individuelle, tilpasset det enkelte områdes udfordringer og potentialer. Alligevel er der en række tydelige mønstre i forhold til strategiske mål, målgrupper, aktiviteter og succeskriterier.

Generelt viser screeningen, at der er et dominerende fokus på målgruppen børn og unge i de strategiske samarbejdsaftaler. Det kan enten være direkte i form af strategiske mål om at øge uddannelses- eller beskæftigelsesniveauet, forebygge kriminaliteten hos de unge eller understøtte deres muligheder og trivsel eller indirekte gennem mål om at understøtte udsatte familier, enlige forældre eller forælderrollen i forhold til overstående. Især de strategiske mål, der har direkte fokus på målgruppen børn og unge, ligger tæt op ad centrale kommunale målsætninger og den kommunale kernerdrift. Derudover arbejdes der med mere generelle strategiske mål, som omhandler områdets sociale sammenhængskraft, trivsel, tryghed og sundhed, fx gennem netværk, foreningsaktiviteter, fællesskab mv.

Samarbejdsaftalerne er ambitiøse og gennemarbejdede med en tydelig sammenhæng mellem overordnede formål, indsatser, aktiviteter og succeskriterier. Langt de fleste helhedsplaner har indsatser i forhold til Tryghed & trivsel (alle undtagen Søndermarks kvarteret), Uddannelse & beskæftigelse (alle undtagen Høje Gladsaxe) samt Forebyggelse & forældreansvar (alle). Derudover har 37 (dvs. 66% af de 56) helhedsplaner kriminalpræventive indsatser.

Samtlige boligsociale helhedsplaner angiver en eller anden form for samarbejde eller relation til kommunale strategier eller indsatser. En mindre del af aftalerne har det som et erklæret strategisk mål at understøtte de politiske ambitioner på området og henviser til konkrete kommunale strategier. Her er der i høj grad fokus på de tværgående strategier for udsatte boligområder i

kommunen. For de fleste samarbejdsaftaler er det kommunale samarbejde først udfoldet i delaftalerne.

Indsatsområdet Tryghed og trivsel

For at få viden om delaftalerne har vi valgt at sætte fokus på indsatsområdet Tryghed og Trivsel. Her angiver stort set alle delaftaler, at der er tilsigtede eller formelle samarbejder med kommunale indsatser. Det betyder, at størstedelen henviser til konkrete kommunale strategier eller indsatser, som det boligsociale arbejde skriver sig direkte eller indirekte ind i. Selv de få planer, der ikke henviser til et konkret kommunalt samarbejde, eller som lægger sig eksplicit op ad en kommunal strategi, har konkrete aktiviteter, der relaterer til et kommunalt projekt eller indsatsområde. Det betyder, at der i ansøgningsprocessen er indhentet viden om kommunens relevante arbejde, og at denne er blevet brugt som et vigtigt omdrejningspunkt i udvikling og identificering af delaftalernes aktiviteter.

Ser vi på karakteren, er det kommunale samarbejde inden for delaftalerne i indsatsområdet Tryghed og Trivsel, er der stor forskel på den forpligtende karakter. For nogle henvises til overordnede kommunale strategier og visioner om bosætning, trivsel og sundhed, som den boligsociale helhedsplan indskriver sig i. En større gruppe af delaftalerne fremhæver mere konkrete indsatser under en specifik forvaltning. Her er det særligt de planer, som arbejder med kriminalpræventive indsatser, der fremhæver formelle strategiske samarbejdsaftaler i forhold til kommunale indsatser på området, fx specifikke kriminalpræventive indsatser, anti-radikalisering og lignende. Men også andre kommunale indsatser eller politikker nævnes som direkte relevante eller rammesættende for den boligsociale indsats, bl.a. inden for skole og uddannelse, tidlig indsats, sårbare borgere, børn & unge, beskæftigelse, psykiatriområdet, fritid, sundhed, områdefornyelse mv. Dette er centrale områder inden for den kommunale kernerdrift. Et særligt tema, der nævnes i flere delaftaler for Tryghed og Trivsel, er således også den kommunale kernerdrift. De boligsociale aktiviteter inden for Tryghed og Trivsel ses som anledning til yderligere samarbejde og en mulighed for at åbne op for læring og udvikling af nye arbejdsmetoder i forhold til bl.a. fremskudte indsatser, gentænkning af kernerdrift og nye tiltag mellem de forskellige aktører.

I forhold til samarbejde med andre aktører er det igen de kriminalpræventive indsatser, der markerer sig, når vi ser på delaftalerne inden for Tryghed og Trivsel. Her er samarbejdet med SSP og politi gennemgående. Men også andre samarbejdsformer går igen i aftalerne, både hvad angår sundhed og samarbejde med foreningsliv og organisationer, beboerne og rådgivende instanser samt kulturelle aktører, såsom kulturhuse, caféer mv. (se kapitel 4 for yderligere viden om samarbejdsparter). Lokale, mindre organisationer, steder og aktører spiller generelt en stor rolle i samarbejdsaftalerne, særligt uden for de store kommuner med mange almene beboere. Dette vidner om et mål om lokalt netværk og lokal forankring. Hvorvidt det faktisk realiseres, kan samarbejdsaftalerne ikke sige noget om. Det er udelukkende en tendens, som ligger i beskrivelsen af de eksterne aktører, som indgår i aftalerne, og bør eventuelt undersøges nærmere.

Ser man på sammenhæng mellem helhedsplanernes formål, beskrivelse af områdets problemkompleks samt delaftalernes delmål, er der som indledningsvist beskrevet en tydelig rød tråd, som særligt er hængt op på de strategiske formål og temaer. Ser man til gengæld på sammenhængen mellem formålsbeskrivelser, aktiviteter og succeskriterier, herunder brug af data, og de strategiske mål, er billedet mere divergerende. Dette kan skyldes, at formålsbeskrivelserne i delaftalerne, som fx Tryghed og Trivsel, ofte er artikulerede som generaliserede formål, fx "styrke trivslen", "skabe social sammenhæng", "forbedre områdets omdømme" og "bryde den negative arv". Disse

generaliserede formål kan være vanskelige at omsætte til konkrete og mål-bare aktiviteter og succeskriterier, da her ofte er tale om yderst komplekse forhold med mange faktorer, som først viser sig over tid (jf. teorien om "wicked problems" beskrevet i kapitel 2).

Hvor der er en tydelig linje mellem de overordnede, strategiske mål i aftalerne og de valgte indsatser, er der mange bud på, hvordan indsatserne effekt dokumenteres. Ser vi på Tryghed og Trivsel, veksler aftalerne mellem konkrete succeskriterier og datakilder, som går meget specifikt på en enkelt aktivitet (fx "så mange beboere i deltog i netværket" eller "fald i naboklager"), eller på generelle målinger, som ikke nødvendigvis kan føres tilbage på det boligsociale arbejde, men på det strategiske samarbejde med kommunen (fx "stigning i uddannelsesniveaue blandt unge"). Det skyldes især to forhold. For det første omsættes delaftalerne til meget forskellige aktiviteter, der derfor ikke nødvendigvis kan vurderes ud fra de samme succeskriterier eller måles med det samme data. For det andet er succeskriterierne i de enkelte delaftaler ikke altid nemme at dokumentere, og da der ikke er én oplagt måde at måle effekten af en samlet indsats på, måles de samme kriterier med forskellige data. Der er med andre ord ikke en stringent sammenhæng mellem strategiske mål, delaftalerne formål, konkrete aktiviteter og adgang til data, og derfor til brugbare succeskriterier. Det kan være et udtryk for, at man stadig er i proces med at identificere de mest relevante og samtidig bedst målelige succeskriterier.

Niveau 2: Styre-/følgegrupperne

Mens der er krav til nedsættelse og organisering af de boligsociale bestyrelser, er det samme ikke tilfældet for styre-/følgegrupperne. For dette niveau følger der med indførelsen af entydig ledelse ikke konkrete krav til, hvilke grupper der nedsættes, hvem der sidder i dem, eller hvad de dækker. Ikke desto mindre er styre-/følgegrupperne ifølge Landsbyggefonden væsentlige faglige organer til at sikre indsatsernes fremdrift og implementeringen af de forskellige delmål i samarbejdsaftalen. Derudover kan styre-/følgegrupperne være med til at sikre koblingen mellem det praktiske og det strategiske arbejde med de boligsociale indsatser. At styre-/følgegruppernes konkrete organisering, funktion og kobling til bestyrelse og det praktiske niveau ikke er prædefineret giver de lokale parter mulighed for at skræddersy organerne, så det passer til den konkrete kontekst og de konkrete behov. Det har ledt til stor variation i organiseringen af styre-/følgegrupperne.

Organiseringen af styre-/følgegruppeniveauet

Mens de boligsociale bestyrelser og et kommissorium for disse er en betingelse for tilsagn, hvorfor disse skulle være nedsat ved igangsættelse af de enkelte helhedsplaner, er der ikke samme krav for styre-/følgegruppernes vedkommende. De er beskrevet i organisationsdiagrammerne, men ikke med et egentligt kommissorium, ligesom sammensætningen ikke altid er fastlagt. Dette har, sammen med de manglende krav til udformning af styre-/følgegrupperne, haft konsekvenser for dataindsamlingen. Mens det var uproblematisk at få oplysninger om den boligsociale bestyrelse og at kommunikere med projektlederne herom, ledte afdækningen af styre-/følgegrupperne til langt større udfordringer. Ikke alle havde styre-/følgegrupper, nogle var i proces med at nedsætte dem, og i mange tilfælde var de forskellige organiseringer svære at sammenligne på tværs grundet de mange forskellige modeller. Grupper med samme navn (fx styregruppe) havde i nogle tilfælde forskellig funktion, mens andre grupper med forskelligt navn reelt havde samme funktion. Nogle havde flere forskellige typer af grupper. Og ikke alle steder var gruppernes funktion fastlagt (endnu) isoleret set eller i forhold til

andre grupper. Analysen af styre-/følgegruppeniveauet er derfor tentativ. Al- ligevel peger den på en række tendenser, som er med til at beskrive, hvor- dan entydig ledelse fortolkes og drives i de enkelte helhedsplaner. Tenden- serne præsenteres i dette afsnit.

Som tabel 17 herunder viser, har størstedelen af de 51 helhedsplaner, der har nedsat styre-/følgegrupper på analysetidspunktet, dannet grupper for de forskellige indsatsområder, som helhedsplanen arbejder med. Det betyder dog blot, at der er nedsat en eller flere grupper, der har ansvaret for indsats- områderne – ikke at der for hvert indsatsområde er nedsat en styre-/følge- gruppe.

Tabel 17. Styre-/følgegruppens indsatsområder.

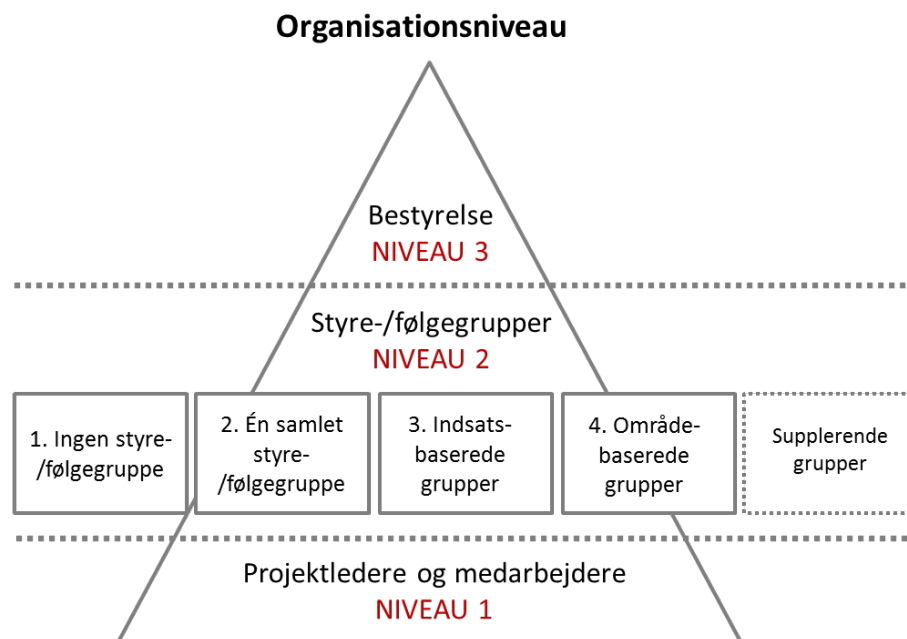
For hvilke af disse indsatsområder er der dannet en styre-/følgegruppe?	
	Respondenter
Tryghed og trivsel	96% (49)
Kriminalpræventiv indsats	65% (33)
Uddannelse og beskæftigelse	92% (47)
Forebyggelse og forældreansvar	92% (47)

Kilde: Projektledersurvey, 2018

* Bemærk: Indsatsområdet *Kriminalpræventiv indsats* indgår kun i 66% af helhedsplanerne (jf. data fra Driftstøttesy- stemet), hvorfor procentdelen af helhedsplaner, der har nedsat styre-/følgegruppe på dette område er naturligt lavere end for de øvrige indsatsområder.

Samlet set gælder det, at dette niveau i organisationen er blevet fortolket meget forskelligt. Gennem dialog med projektlederne i forbindelse med data- indsamlings og fokusgruppeinterviews har der tegnet sig et meget broget bil- lede af styre-/følgegrupperne. Alene de mange forskellige titler, som disse organer har fået, peger på en stor variation i organisationsfortolkningen: sty- regrupper, følgegrupper, ERFA-grupper, Advisory Boards, samarbejdsgrup- per, koordineringsgrupper, arbejdsgrupper og beboergrupper er eksempler på grupper på styre-/følgegruppeniveau. Det er ikke blot titlerne, der diverge- rer, men også gruppernes profil, funktion, aktørsammensætning og rolle i den samlede organisering. Samtidig er der forskellige fortolkninger af, hvem der har haft til opgave at nedsætte grupperne. I nogle helhedsplaner har pro- jektlederne fået ansvaret, hos andre er det kommunen, mens beslutningen andre steder igen har ligget i en dialog mellem boligorganisation og kom- mune. I langt størstedelen af helhedsplanerne sidder projektlederen med i styre-/følgegruppen/erne.

På trods af det sammensatte billede og på det foreløbige datagrundlag kan der peges på fire måder at håndtere styre-/følgegruppe-niveauet på (figur 5).



Figur 5. De forskellige typer af styre-/følgegrupper.

Fordelingen af de beskrevne typer af styre-/følgegrupper er præsenteret i tabel 18. Tallene skal tages med forbehold. Den meget diverse organisering af helhedsplanerne betyder, at ikke alle helhedsplaner entydigt kan placeres i den ene eller den anden kategori. For nogle helhedsplaner er ansvaret for at nå målene i delaftalerne heller ikke entydigt placeret i én af flere gruppetyper inden for samme organisering. Fordelingen skal således udelukkende ses som en indikator af, hvor udbredte de forskellige gruppetyper er. Samtidig kan fordelingen ændre sig, når der indkommer information fra de sidste 12 helhedsplaner.

Tabel 18. Tentativ fordeling af helhedsplaner i forhold til organiseringen af styre-/følgegrupper.

Fordeling af gruppetyper	Procent
Én samlet gruppe	24% (14)
Indsatsspecifikke	29% (17)
Områdespecifikke	14% (8)
Ingen	12% (7)
Info mangler	21% (12)
I alt	100% (58)
Supplerende	12

Kilde: Kontaktdata fra projektledere, 2018

1. Ingen styre-/følgegruppe

Syv helhedsplaner har ikke nedsat styre-/følgegrupper og har heller ikke planer om at gøre det. Alle undtagen én af disse planer ligger i Københavns Kommune. To af de københavnske helhedsplaner, som ikke har nedsat styre-/følgegrupper, arbejder i stedet med *Supplerende grupper* (se punkt 5).

2. Én samlet gruppe

I fjorten helhedsplaner har man nedsat én enkelt styre-/følgegruppe, som skal sikre fremdriften inden for samtlige indsatsområder under helhedsplanen. Disse grupper er sammensat af aktører med indsigt i de forskellige indsatsområder. Grupperne er sammensat af både faglige aktører fra det kommunale embedsværk, repræsentanter fra afdelingsbestyrelserne i boligafdelingerne og enkelte steder medlemmer af boligorganisationernes bestyrelse.

3. Indsatsspecifikke grupper

Sytten helhedsplaner arbejder med indsatspecifikke styre-/følgegrupper, organiseret efter konkrete indsatsområder. Indsatsområderne følger i langt de fleste tilfælde Landsbyggefondens fire definerede indsatsområder. I to helhedsplaner har man dog konstrueret tematiske grupperinger, der ikke følger de fire indsatsområder – eksempelvis *Styregruppen for Tryghed*, *Styregruppen for Social arv* og *Kultur-arbejdsgruppen*. De indsatspecifikke grupper er primært bemandede af faglige profiler med særlig relation til det givne indsatsområde. Seks af de helhedsplaner, som har nedsat indsatspecifikke styre-/følgegrupper, har dog også beboerrepræsentanter med.

I en enkelt kommune er de indsatspecifikke grupper nedsat fra kommunens side som koordinerende grupper, der dækker indsatsområderne i alle de tre helhedsplaner i kommunen (dog har man undladt at nedsætte en koordinerende gruppe for indsatsområdet for Kriminalpræventive indsatser, da koordineringen af disse indsatser allerede varetages af eksisterende fora). Dette er et eksempel på indsatspecifikke styre-/følgegrupper, som går på tværs af flere helhedsplaner. Målet med disse grupper er at koordinere de boligsociale indsatser under helhedsplanerne med øvrige kommunale indsatser. Disse tre grupper suppleres af lokale grupper under de enkelte helhedsplaner i kommunen, initieret af projektlederne. Her sidder der blandt andet repræsentanter for de lokale afdelingsbestyrelser, for at sikre fremdriften og forankringen af indsatserne mere lokalt (se punkt om *Supplerende grupper*).

4. Områdespecifikke grupper

Otte af helhedsplanerne har defineret områdespecifikke styre-/følgegrupper. Disse grupper afspejler helhedsplanens inddeling i boligafdelinger eller områder. Grupperne er navngivet som "*Følgegruppe for [navnet på boligområdet/afdelingen]*". I en enkelt helhedsplan kaldes de områdespecifikke grupper dog for *Bydelsråd*. Disse grupper samler aktører fra de forskellige indsatsområder med indblik i den konkrete lokale kontekst. Grupperne består i langt de fleste tilfælde af en sammensætning af faglige aktører og beboerrepræsentanter. I to tilfælde er repræsentanter fra boligorganisationens bestyrelse også inddraget. Det er nærliggende at fortolke denne type styre-/følgegrupper som en konsekvens af sammenlægningen af større geografiske områder under samme helhedsplan. Både i forbindelse med den løbende dialog med projektlederne og under fokusgruppeinterviewet blev det understreget, at det kan være en udfordring, når meget forskellige boligområder med forskellige muligheder og problemstillinger samles under samme helhedsplan. Indsatserne kan således forløbe meget forskelligt fra boligområde til boligområde og kan derfor ikke nødvendigvis håndteres samlet i indsatsfaglige grupper for hele helhedsplanen. Denne udfordring kan håndteres ved at inddele styre-/følgegrupperne efter område.

Supplerende grupper

I tolv helhedsplaner har man nedsat supplerende grupper, som ikke kan karakteriseres som egentlige styre-/følgegrupper. Eksempler på grupperinger af denne type er en *ERFA-gruppe*, *Politisk følgegruppe*, *Advisory Board* og *Boligsocialt Forum*. Disse grupper er primært politiske fora bestående af kommunale politikere og/eller beboerdemokrater. Disse grupper kan forstås som et forsøg på at gøre plads til den politiske repræsentation, som ikke rummes i de boligsociale bestyrelser. For at efterkomme Landsbyggefondens anbefaling om at undgå politisk repræsentation i de boligsociale bestyrelser har man flere steder samlet de politiske aktører i særskilte grupper. En projektleder beskriver, at formålet med den supplerende gruppe er "at demokratisere bestyrelsens arbejde, efter politikere og beboere er blevet trukket ud af den tidligere styregruppe". Disse grupper har ingen formel indflydelse

på det boligsociale arbejde. Til gengæld har grupper af denne type stor betydning i forhold til at sikre legitimitet og lokal forankring i boligafdelingerne såvel som kommunalpolitisk.

Aktørerne i de supplerende grupper er primært politiske (kommunale, beboerdemokrater eller fra organisationsbestyrelserne) eller beboere, som varetager bindeledet mellem indsatserne og den konkrete afdeling og kan bidrage til at sikre ejerskab. Disse grupper forekommer både i helhedsplaner, hvor man også har en af de øvrige gruppetyper, og i helhedsplaner, hvor der ikke er nedsat en egentlig styre-/følgegruppe. Således står tre af de supplerende grupper alene i helhedsplaner, som ikke har nedsat styre-/følgegrupper, mens de resterende otte supplerende grupper er nedsat som supplement til en af de øvrige gruppetyper.

Styre-følgegruppernes formål og rolle

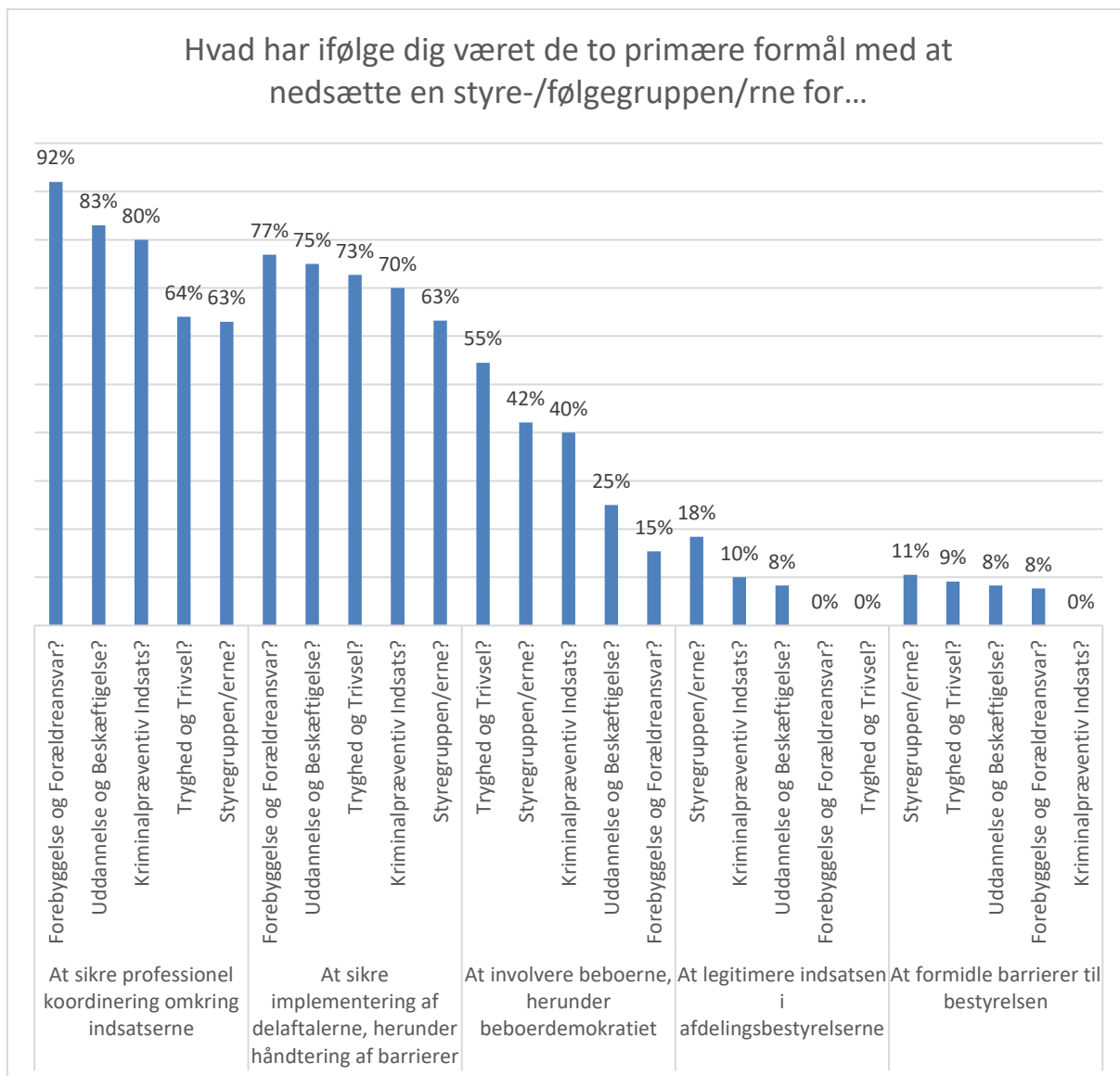
Aktørerne i styre-/følgegrupperne kan overordnet set inddeles i to kategorier: Faglige og politiske aktører. Som nævnt har de nye krav til nedsættelse af boligsociale bestyrelser uden politisk repræsentation ændret rollen for de politiske repræsentanter, der sad i de forhenværende styregrupper. Den politiske repræsentation fra hhv. byråd, afdelingsbestyrelser og organisationsbestyrelser er derfor mange steder blevet flyttet til styre-/følgegrupper under den nye organisering. Der er ikke noget entydigt mønster i fordelingen af politiske og faglige aktører. For samtlige af de ovennævnte gruppetyper gælder det, at medlemmerne kan være både fagligt eller politisk involverede. Ligeledes er der både eksempler på, at man har nedsat grupper udelukkende bestående af én type aktører, dvs. udelukkende politiske repræsentanter eller faglige profiler. Jf. ovenstående kategorisering kan de rene politiske grupper forstås som supplerende fora frem for egentlige styre-/følgegrupper, da de ikke besidder formel indflydelse på helhedsplanernes boligsociale arbejde.

Projektlederne er i spørgeskemaet blevet spurgt yderligere ind til de primære formål med at nedsætte styre-/følgegrupperne, og i hvilken grad de medvirker til implementering, tilpasning og monitorering af de boligsociale indsatser samt til udviklingen af nye tiltag. For alle spørgsmålene herom gælder det, at projektlederen indledningsvist er blevet spurgt, hvilke af de fire indsatsområder der er dannet styre-/følgegrupper for, samt om disse er samlet i en eller flere fælles styre-/følgegrupper. Derfor er der i nedenstående tabeller svar for styre-/følgegrupper for de enkelte indsatsområder, hvor sådanne er dannet, eller svar for styre-/følgegruppen/erne, hvis der er dannet fælles gruppe/r.

Kun 13 projektledere har angivet, at ingen af indsatsområderne er samlet i fælles styre-/følgegrupper. Det betyder, at datagrundlaget for de indsats-specifikke grupper kun er 10-13 projektledere. For nogle af spørgsmålene er dette et for lille datagrundlag, når svarene fordeles på forskellige svarkategorier. Derfor omtales der for nogle af spørgsmålene kun tendenser for samlede styre-/følgegrupper og ellers kun overordnede tendenser for de indsats-specifikke grupper, hvor disse er meget entydige.

Projektlederne er blevet bedt om at angive de to primære formål med at nedsætte styre-/følgegrupper (figur 6). Her er der for alle styre-/følgegruppetyperne en klar tendens: for langt de fleste er de to primære formål at sikre professionel koordinering omkring indsatserne og at sikre implementering af delaftalerne, herunder håndtering af barrierer. Det er i tråd med Landsbyggefondens forventninger til formålet med dette niveau i organiseringen. Det tredje mest angivne formål er at involvere beboerne, herunder beboerdemokratiet, hvilket især bliver angivet som årsag for styre-/følgegrupper om Tryk og trivsel. Kun få angiver de primære formål som værende at formidle barrierer til bestyrelsen og at legitimere indsatsen i afdelingsbestyrelserne.

Tendenserne er de samme for alle styre-/følgegruppetyperne. Dog angives der mere varierede svar for de samlede styre-/følgegrupper, hvilket kan indikere, at deres formål er mindre ensartede, fordi de netop ikke refererer specifikt til et indsatsområde.



Figur 6. Primære formål med nedsættelse af styre-/følgegrupper.
Kilde: Projektledersurvey, 2018. N=57.

Når det kommer til den faktiske vurdering af styre-/følgegruppernes medvirken til implementering, tilpasning og monitorering af de boligsociale indsatser, samt til udviklingen af nye tiltag (tabel 19), er der en høj andel af projektlederne der svarer ved ikke. Det er endnu en indikator på uklarheden omkring dette niveau i organiseringen. Det kan dog også skyldes, at en del helhedsplaner fortsat er under opstart, og at dette niveau derfor endnu ikke er afklaret, da der ikke på samme måde som for bestyrelserne er krav herom. For alle fire spørgsmål svarer omkring hver femte projektleder ved ikke. Mønsteret er i det hele taget relativt ensartet på tværs af de fire spørgsmål: mellem hver fjerde og hver tredje svarer hhv. i høj grad og i nogen grad (dog færre for udviklingen af nye tiltag i området), mens 15-25% svarer i mindre grad eller slet ikke.

Tabel 19. Hvad styre-/følgegrupper medvirker til.

	I hvor høj grad medvirker styre-/følgegruppen/rne til at sikre:					
	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Total
Implementering af delaftalerne?	37% (14)	26% (10)	11% (4)	5% (2)	21% (8)	100% (38)
Tilpasning af de boligsociale aktiviteter?	26% (10)	37% (14)	8% (3)	8% (3)	21% (8)	100% (38)
Monitorering af fremdriften på indsatsområdet?	26% (10)	32% (12)	13% (5)	11% (4)	18% (7)	100% (38)
Udvikling af nye tiltag i boligområdet?	16% (6)	37% (14)	24% (9)	3% (1)	21% (8)	100% (38)

Kilde: Projektledersurvey, 2018

Endelig er projektlederne blevet spurgt til styre-/følgegruppernes samarbejde med bestyrelsen og de boligsociale medarbejdere, dvs. hhv. opad og nedad mellem niveauerne i den nye organisationsstruktur (tabel 20 og tabel 21). Her er der igen en høj andel, der svarer ved ikke, til trods for at langt de fleste projektledere sidder med i styre-/følgegrupperne. Især samarbejdet med bestyrelsen udtrykker projektlederne begrænset kendskab til, da op til 43% svarer ved ikke. Samtidig er det bemærkelsesværdigt, at op mod hver femte projektleder svarer, at der intet samarbejde er med bestyrelsen om de forskellige elementer i det boligsociale arbejde. Dette tyder på en klar udfordring i koblingen mellem det praktiske og det strategiske niveau og en manglende etablering af styringsstrengen mellem niveauerne i den nye organisationsstruktur. De øvrige besvarelser indikerer, at hvor der er samarbejde, fungerer det relativt godt, omend de fleste svarer, at samarbejdet med bestyrelsen fungerer hverken godt eller dårligt (svarkategori 3).

Tabel 20. Samarbejdet med den boligsociale bestyrelse og styre-/følgegruppen.

	På en skala fra 1 til 5, hvordan oplever du samarbejdet mellem styre-/følgegruppen/rne og den boligsociale bestyrelse i forhold til at:							
	Dårligt	2	3	4	Godt	Ikke samarbejde herom	Ved ikke	Total
Sikre implementering af delaftalerne	2% (1)	0% (0)	18% (9)	10% (5)	16% (8)	18% (9)	37% (19)	100% (51)
Opfylde målene i den strategiske samarbejdsaftale	2% (1)	2% (1)	24% (12)	8% (4)	12% (6)	16% (8)	37% (19)	100% (51)
Monitorere fremdriften på de enkelte indsatsområder	2% (1)	0% (0)	25% (13)	10% (5)	8% (4)	20% (10)	35% (18)	100% (51)
Justere aktiviteter og indsatser	2% (1)	2% (1)	22% (11)	8% (4)	12% (6)	14% (7)	41% (21)	100% (51)
Udvikle nye tiltag i boligområdet	4% (2)	0% (0)	22% (11)	12% (6)	6% (3)	14% (7)	43% (22)	100% (51)
Sikre at helhedsplanen er en integreret del af den bystrategiske indsats	2% (1)	10% (5)	22% (11)	2% (1)	6% (3)	16% (8)	43% (22)	100% (51)

Kilde: Projektledersurvey, 2018

Tabel 21. Samarbejdet med de boligsociale medarbejdere og styre-/følgegruppen.

	På en skala fra 1 til 5, hvordan oplever du samarbejdet mellem styre-/følgegruppen/rne og de boligsociale medarbejdere i forhold til at:							
	Dårligt	2	3	4	Godt	Ikke samarbejde herom	Ved ikke	Total
Sikre implementering af delaftalerne	0% (0)	6% (3)	20% (10)	25% (13)	24% (12)	4% (2)	22% (11)	100% (51)
Opfylde målene i den strategiske samarbejdsaftale	0% (0)	6% (3)	29% (15)	14% (7)	14% (7)	12% (6)	25% (13)	100% (51)
Monitorere fremdriften på de enkelte indsatsområder	2% (1)	4% (2)	22% (11)	27% (14)	16% (8)	8% (4)	22% (11)	100% (51)
Justere aktiviteter og indsatser	2% (1)	4% (2)	18% (9)	25% (13)	22% (11)	6% (3)	24% (12)	100% (51)
Udvikle nye tiltag i boligområdet	2% (1)	0% (0)	27% (14)	20% (10)	18% (9)	6% (3)	27% (14)	100% (51)
Sikre at helhedsplanen er en integreret del af den bystrategiske indsats	2% (1)	12% (6)	18% (9)	10% (5)	10% (5)	18% (9)	31% (16)	100% (51)

Kilde: Projektledersurvey, 2018

I fokusgruppeinterviewene med projektledere og bestyrelsesmedlemmer blev det drøftet, hvilken betydning styre-/følgegruppeniveauet har. Der var generelt enighed om, at dette led i organiseringen er langt mere diffust end den øvrige organisering. Dette forhold rummer både fordele og ulemper. En af de fremhævede fordele ved den forholdsvist løse definition af styre-/følgegruppeniveauet er, at den enkelte helhedsplan har mulighed for at nedsætte grupper, der passer til deres konkrete kontekst og samler de aktører, der er mest relevante at inddrage. Omvendt kan det være en udfordring at nedsætte styre-/følgegrupper, hvor formålet med grupperne ikke er klart defineret. Dette hænger for det første sammen med, at styre-/følgegruppernes rolle i forhold til den konkrete helhedsplan og Landsbyggefondens retningslinjer er uklar. Både bestyrelsesmedlemmer og projektledere har haft forskellige fortolkninger af styre-/følgegruppernes funktion og rolle, og de har derfor haft udfordringer med at præcisere, hvad der forventes af de enkelte medlemmer i grupperne og af grupperne som samlet enhed. Dette var en medvirkende årsag til udfordringerne ved at indsamle data om dette niveau. Her kan Landsbyggefonden med fordel medvirke til at få præciseret styre-/følgegruppernes funktion, rolle og kobling til de øvrige niveauer.

En udfordring ved den nye organisering er ifølge deltagerne i fokusgrupperne, at der på dette niveau sidder en lang række aktører, som tidligere har siddet på poster med indflydelse, bl.a. politiske repræsentationer, beboerdemokrater, og andre. De har ifølge bestyrelsesmedlemmer og projektledere tidligere været medbestemmende om planernes fremdrift, men sidder nu distanceret fra både viden, koordinering og indflydelse. De har dog stadig en stor lokal eller politisk rolle og er derved vigtige for ejerskabet lokalt. Dertil kommer udfordringen i at bringe politiske aktører sammen, selvom de ikke har nogen reel indflydelse. Det er ofte en prioritet fra projektledernes side at samle formændene fra afdelingsbestyrelserne og i visse tilfælde også fra byråd og boligorganisationernes bestyrelser. Flere projektledere udtrykker dog, at de kan føle sig i klemme mellem det strategiske arbejde, som ligger hos bestyrelsen, og de interesser, som fylder rummet, når beboere og øvrige politikere samles. Fremadrettet er der behov for at følge, om ovenstående udfordringer mindskes efter omstillingen til den nye organisationsstruktur, eller om der vedbliver med at være udfordringer med involveringen af politiske repræsentanter.

Udover at koordinere mellem det praktiske og det strategiske niveau skal projektlederen/sekretariatsfunktionen ligeledes koordinere styre-/følgegrupperne. I betragtning af det noget diffuse landskab, der tegner sig her, bør man fremadrettet have en særlig opmærksomhed på, hvad det betyder for delaftalernes styring og implementering, for samspillet mellem strategisk niveau og praktisk niveau, samt for projektlederens arbejde. Da styre-/følgegruppeniveauet er uden beslutningskompetence, frygter projektlederne, at det kan betyde, at kløften mellem det praktiske og det strategiske niveau øges yderligere.

Niveau 1: Projektlederne og sekretariatsfunktionen

I det følgende ser vi kort på projektlederne og sekretariatsfunktionen, der varetager en dobbelt rolle i det boligsociale arbejde. På den ene side skal projektlederen fortsat stå for fremdriften i de konkrete aktiviteter, på den anden side skal hun også i nogle helhedsplaner servicere bestyrelsen og derved bygge bro mellem det praktiske og det strategiske arbejde. Projektlederen er således på den ene side placeret på niveau 1 og på den anden side tværgående på tværs af niveauer. Sidstnævnte dog i varierende grad for de forskellige helhedsplaner, som dette afsnit vil vise.

Projektledernes erfaring

Langt størstedelen af de boligsociale projektledere har arbejdet inden for det boligsociale felt i længere tid. Kun 9% er helt nye, mens knap 40% har 5-9 års erfaring og lige så mange 10 år eller mere. Projektlederne bringer således erfaring på feltet ind i de nye helhedsplaner, og erfaringskompetencen hos projektlederne er samlet set høj. Tabel 22 viser også, at den lokale erfaring ligeledes er høj hos projektlederne. 23% har været ansat i deres stilling i under 1 år, mens hhv. 38% og 32% har været ansat 1-4 år og 5-9 år. 7% har været i samme stilling i 10 år eller mere.

Tabel 22. Projektledernes anciennitet.

	Under				Total
	1 år	1-4 år	5-9 år	10+ år	
Hvor længe har du været ansat i din nuværende stilling som projektleder?	23% (13)	38% (21)	32% (18)	7% (4)	100% (56)
Hvor længe har du arbejdet indenfor det boligsociale felt?	9% (5)	16% (9)	38% (21)	38% (21)	100% (56)

Kilde: Projektledersurvey, 2018

Lidt over halvdelen af projektlederne har været en del af en tidligere helhedsplan i samme område, mens knap 30% ikke tidligere har været del af en helhedsplan hverken i samme eller et andet område (tabel 23). Størstedelen af dem, der har været en del af en helhedsplan tidligere, har også tidligere været projektledere (tabel 24).

Tabel 23. Projektledernes tidligere erfaringer med boligsocial helhedsplan.

Har du været en del af en tidligere boligsocial helhedsplan?	Respondenter
Ja, i samme område	54% (30)
Ja, i et andet område	18% (10)
Nej	29% (16)
Total	100% (56)

Kilde: Projektledersurvey, 2018

Tabel 24. Projektleders tidligere rolle under den helhedsplan

Hvad var din rolle i den tidligere helhedsplan?	Respondenter
Projektleder	73% (29)
Projektmedarbejder	10% (4)
Andet	18% (7)
Total	100% (40)

Kilde: Projektledersurvey, 2018

Organisering af sekretariatsfunktionen

Sekretariatsbetjeningen har betydning for, hvordan viden fra det praktiske niveau formidles videre til bestyrelsens medlemmer og informerer de strategiske beslutninger og vice versa. Da samspillet mellem det praktiske og det strategiske niveau er centralt for det boligsociale arbejde, er det vigtigt at se på, hvordan denne funktion er organiseret.

Af tabel 25 fremgår de typiske former for sekretariatsbetjening. Enten ligger betjeningsfunktionen hos projektlederen alene, hos projektlederen i samarbejde med en anden (fra kommunen eller fra boligorganisationen), eller den varetages af et selvstændigt sekretariat. De tre typer repræsenterer hver især omkring 30% af helhedsplanerne. I de tilfælde, hvor projektlederfunktionen deles, er der en nogenlunde ligelig fordeling mellem en kommunal og en

almen samarbejdspartner. I få tilfælde varetager kommunen sekretariatsfunktionen alene.

Tabel 25. Ansvar for sekretariatsbetjeningen.

Hvem har ansvaret for sekretariatsbetjeningen i forhold til den boligsociale bestyrelse?	
	Respondenter
Jeg selv	30% (17)
Jeg selv sammen med en kommunal part	16% (9)
Jeg selv sammen med en boligorganisation	13% (7)
En kommunal part	5% (3)
Et sekretariat forankret i boligorganisation og/eller kommune	27% (15)
Andet	9% (5)
Total	100,0% (56)

Kilde: Projektledersurvey, 2018

Hvis vi samler udfaldene i to grupper hvor projektlederne hhv. er og ikke er en del af sekretariatsbetjeningen, fordeler det sig som vist i tabel 26. I næsten to ud af tre helhedsplaner er projektlederne således involveret i betjeningen af den boligsociale bestyrelse.

Tabel 26. Projektleders involvering i sekretariatsbetjening.

Hvem har ansvaret for sekretariatsbetjeningen ift. den boligsociale bestyrelse?	
	Procent
Projektleder involveret	63% (34)
Projektleder ikke involveret	37% (20)
Samlet	100% (54)

Kilde: Projektledersurvey, 2018

*Bemærk: De 5 respondenter fra "Andet" er her fordelt, da deres besvarelser utvetydigt angav, hvorvidt projektlederen var involveret eller ej.

Spørgeskemaundersøgelser viser desuden, at der er sammenhæng mellem typen af sekretariatsbetjening og projektledernes deltagelse på bestyrelsesmøderne. Samlet set har 70% af projektlederne deltaget på et eller flere af de afholdte bestyrelsesmøder. Der er en tydelig tendens til, at de projektledere, der selv er involveret i sekretariatsbetjeningen, oftere deltager i bestyrelsens møder, end de projektledere der ikke betjener bestyrelsen. Som tabel 27 viser, har 97% de projektledere, som varetager sekretariatsbetjeningen, også deltaget i bestyrelsens møder. Derimod har kun 25% af de projektledere, der ikke varetager sekretariatsbetjeningen, deltaget på bestyrelsesmøder. Det kan have betydning for koblingen mellem det strategiske og det praktiske niveau i organiseringen.

Tabel 27. Projektleders involvering i sekretariatsbetjening og mødedeltagelse.

Projektleder involveret i sekretariatsbetjening?	Deltaget i møde		Total
	Deltaget i møde	Ikke deltaget i møde	
Projektleder involveret	97% (33)	3% (1)	100% (34)
Projektleder ikke involveret	25% (5)	75% (15)	100% (20)
Samlet	70% (38)	30% (16)	100% (54)

Kilde: Projektledersurvey, 2018

*Bemærk: De 5 respondenter fra "Andet" er her fordelt, da deres besvarelser utvetydigt angav, hvorvidt projektlederen var involveret eller ej.

Professionaliseringen af sekretariatsbetjeningen i en selvstændig funktion er en løsning, der anvendes i hhv. Århus, København og Høje Taastrup Kommune. I alle tre tilfælde dækker den/de boligsociale bestyrelse(r) mere end én helhedsplan. I Århus har man nedsat én bydækkende bestyrelse for alle

kommunens helhedsplaner. I København arbejder man med bydelsbestyrelser, som alle dækker flere helhedsplaner i samme bydel, samt en samlet boligsocial bestyrelse for København. I Høje Taastrup har man nedsat en samlet bestyrelse for to af kommunens tre helhedsplaner. I de tilfælde, hvor sekretariatsbetjeningen er afkoblet projektlederne, refererer bestyrelserne således til mere end én helhedsplan og dermed også flere projektledere. Koblingen fra bestyrelse til projektleder er altså ikke én til én, og derfor kan det givet mening at lægge sekretariatsbetjeningen et andet sted.

I fokusgruppen for projektledere blev der kommenteret på dette forhold. To projektledere fra en kommune med et professionelt sekretariat gav udtryk for at føle sig afkoblet fra bestyrelsernes arbejde, idet de kun i meget begrænset omfang bliver inviteret med på bestyrelsens møder. Projektlederne oplevede, at bestyrelsen ikke var tilstrækkeligt informeret om, hvad der rent faktisk foregik ude i helhedsplanerne. Det kan skyldes, at styringsstrengen knækker, når styre-/følgegruppeniveauet er uklart, for så bæres information ikke opad fra styre-/følgegrupperne til bestyrelsen, således som det er tiltænkt af Landsbyggefonden. Der er dog i denne evaluering ikke sat fokus på sekretariatsfunktionens rolle, der kan komme til at fungere som et ekstra niveau i den nye organisationsstruktur. Det er behov for, fremadrettet at se nærmere på sekretariatsfunktionens rolle, ansvar og strategiske position samt på betydningen af at have et sekretariat for koblingen mellem de forskellige niveauer og for projektlederens rolle. Både Landsbyggefonden, CFBU, Boligsocialt Net og de enkelte helhedsplaner kan bidrage til dette. Der bør der rettes opmærksomhed på forskellen mellem de tre typer af projektledelsesfunktioner: den enkelte projektleder, det delte projektlederskab (kommunal eller almen) og sekretariatsfunktionens rolle. Evalueringens fremtidige casestudier vil kunne medvirke til at afdække fordele og ulemper ved de forskellige modeller.

4. Boligsociale indsatsers bidrag til problemløsning og styrket samarbejde

Den boligsociale helhedsplan er et centralt værktøj for kommune og boligorganisationer i arbejdet med at skabe gennemslagskraft i det konkrete boligområde og bidrage til en positiv udvikling (Christensen et al, 2018a og 2018b). Her er det væsentlig at se på, om helhedsplanen kan bruges til at målrette samarbejdet på de relevante problemstillinger og målgrupper, øge samarbejdet mellem aktørerne, skabe nye metoder til løsninger og tiltrække yderligere ekstern finansiering. Indledningsvist er bestyrelsesmedlemmer og projektledere blevet spurgt om, i hvilken grad de mener, at den boligsociale helhedsplan kan løfte en række af de opgaver, som den er tiltænkt. Disse spørgsmål er ikke koblet til en vurdering af den nye organisationsstruktur og udgør således en vurdering af de boligsociale indsatser som værktøj i det hele taget. For de flestes vedkommende er de boligsociale indsatser relativt ny-igangsatte på tidspunktet for undersøgelsen. Dermed kan vurderingen af helhedsplanen ses som et udgangspunkt for, hvad projektledere og bestyrelsesmedlemmer ved igangsættelse af indsatserne under 2015-2018-midlerne mener, at helhedsplanen kan. Dette vil efterfølgende kunne sammenlignes med anden runde af evalueringen i 2021 og dermed give et billede af, om den ændrede organisationsstruktur har medført en ændring i vurdering af indsatsernes gennemslagskraft. Her bør det bemærkes, at nogle respondenter allerede er godt i gang med de nye helhedsplaner og dermed med den nye organisationsstrukturs implementering. Om det vil gøre en forskel vil vise sig efter anden runde af undersøgelsen.

Hovedresultater i kapitlet:

- De boligsociale helhedsplaner bidrager især til at øge kommunernes evne til at løse problemer i udsatte boligområder, at styrke samarbejde mellem velfærdsinstitutioner i de udsatte boligområder og at styrke det tværgående samarbejde imellem kommune og almene boligorganisationer. Til gengæld medvirker helhedsplanen ikke i lige så høj grad til at tiltrække mere finansiering eller til at styrke boligorganisationers drift i boligområdet og interne samarbejde i hhv. kommune og boligorganisationer. Særligt sidstnævnte bør der være fokus på, såfremt det bremser implementeringen af og fremdriften i de boligsociale indsatser.
- De centrale samarbejdspartnere i det boligsociale arbejde afhænger af den konkrete målgruppe. For de tre yngste målgrupper (0-6 årige børn og deres forældre, skolebørn og deres forældre samt 10-17 årige i forhold til kriminalitetsforebyggelse) reflekterer de centrale samarbejdspartnere målgruppens alder og de primære velfærdsinstitutioner, der fylder i målgruppens liv, eksempelvis institutioner, skole, SSP og UU-vejledning. Da fokus for de 10-17-årige er kriminalitet er det overraskende, at politiet kun er primær samarbejdspart for hver tredje helhedsplan. For den ældste målgruppe (15-29 årige i forhold til uddannelse og beskæftigelse) er det især forvaltningen, der samarbejdes med, hvilket reflekterer, at målgruppen er over alderen, hvor de er indskrevet i ovenstående velfærdsinstitutioner.
- De boligsociale indsatser innovative bidrag er især nye services og til dels også nye tiltag i det fysiske rum. Sammenlignet med innovation i kommunerne under ét er der i langt mindre grad innovative tiltag i forhold

til organisering og kommunikation. Til gengæld udvikler de boligsociale indsats væsentligt oftere nye tiltag selv, ligesom de har en langt mere varieret gruppe af samarbejdspartnere i udviklingen af innovative tiltag.

De boligsociale indsatsers rolle i de udsatte boligområder

Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer er blevet spurgt til, hvordan de oplever den boligsociale helhedsplans rolle i arbejdet med de udsatte boligområder i forhold til forbedret problemløsning, styrket samarbejde og tiltrækning af finansiering.

Som tabel 28 herunder viser, oplever både bestyrelsesmedlemmer og projektledere generelt, at helhedsplanen i høj eller nogen grad styrker det tværgående samarbejde mellem kommune og almene boligorganisationer (90 %). Om end projektlederne er mere positive end bestyrelsesmedlemmerne, er der også i vid udstrækning enighed mellem de to grupper om, at helhedsplanen i høj eller nogen grad hjælper kommunerne med at løse problemer i de udsatte boligområder (hhv. 89% blandt bestyrelsesmedlemmer og 98% blandt projektledere), samt at helhedsplanen i det hele taget styrker samarbejdet mellem velfærdsinstitutionerne i de udsatte boligområder (91-92%).

Oplevelsen af, at helhedsplanerne også bidrager til bedre samarbejde inden for henholdsvis kommune og boligorganisation, er til gengæld betragteligt mindre hos begge grupper. Her vurderer halvdelen af både projektlederne og bestyrelsesmedlemmerne, at helhedsplanen kun *i nogen grad* bidrager til at styrke samarbejdet internt inden for kommune og boligorganisation, mens kun 20-14% mener, at de i høj grad gør det. Det tyder på, at styrken i helhedsplanerne ligger i det tværinstitutionelle samarbejde og i mindre grad internt i kommunen og organisationerne.

Når det gælder tiltrækning af yderligere finansiering end den, der er angivet i samarbejdsaftalen, giver især bestyrelsesmedlemmerne udtryk for skepsis. 29% af projektlederne og kun 13% af bestyrelsesmedlemmerne mener, at helhedsplanen i høj grad medvirker til at tiltrække mere finansiering. Hver fjerde projektleder og hver tredje bestyrelsesmedlem svarer i mindre grad eller slet ikke.

Respondenterne er også blevet spurgt til, hvorvidt helhedsplanen medvirker til at styrke det tværgående samarbejde internt i kommunen, samarbejde internt i boligorganisationerne og boligorganisationens drift i boligområdet. Her er projektlederne og bestyrelsesmedlemmerne relativt enige med hinanden på tværs af spørgsmålene: omkring hver femte mener, at det i høj grad er tilfældet, mens omkring halvdelen mener, at det i nogen grad er tilfældet. I forhold til at styrke boligorganisationens drift er begge grupper mere skeptiske.

Bestyrelsesmedlemmerne er desuden blevet spurgt, om de mener, at helhedsplanen kan forbedre kontakten til målgrupper, der ellers er svære for kommunen at få kontakt med. Det mener langt størstedelen af bestyrelsesmedlemmerne, at den i høj eller nogen grad gør (hhv. 40% og 43%). Hver tiende er mere skeptisk og svarer i mindre grad. Et næsten identisk billede tegner sig for, om helhedsplanen medvirker til at udvikle nye metoder til at løse udfordringer i de udsatte boligområder. Der er således for langt de flestes vedkommende en oplevelse af, at de boligsociale indsats medvirker til at forbedre kontakten til målgrupper og løse udfordringer i de udsatte boligområder, to af de boligsociale indsatsers tiltænkte kerneopgaver. Der er dog forskel på besvarelserne for bestyrelsesmedlemmer fra hhv. boligorganisation og kommune: det er især dem fra boligorganisationerne, der oplever at

de boligsociale indsatser medvirker til at forbedre kontakten til målgrupper, som det ellers er svært for kommunen at få kontakt til. Her svarer 45% af dem fra boligorganisationerne i høj grad, mens det samme gælder 35% af kommunernes repræsentanter (tal ikke vist).

Udover ovenstående er der kun enkelte variable, hvor der er nævneværdige forskelle mellem bestyrelsesmedlemmerne fra hhv. kommune og boligorganisation (tal ikke vist). Der er en væsentligt andel af bestyrelsesmedlemmerne fra boligorganisationerne (16%), der svarer, at de ikke ved, om de boligsociale indsatser medvirker til at styrke det tværgående samarbejde internt i kommunen, mens omkring en tredjedel af de kommunale bestyrelsesmedlemmer ikke ved, om de boligsociale indsatser har medvirket til hhv. at styrke samarbejdet internt i boligorganisationerne og at styrke boligorganisationens drift i boligområderne (hhv. 33 og 27%).

Ifølge bestyrelsesmedlemmer og projektledere bidrager de boligsociale indsatser således især til at understøtte kommunernes evne til at løse problemer i udsatte boligområder, at styrke samarbejde mellem velfærdsinstitutioner i de udsatte boligområder og at styrke det tværgående samarbejde imellem kommune og almene boligorganisationer. Dette ligger i tråd med fundene i to rapporter om hhv. børn og unges uddannelseschancer og vejen til arbejdsmarkedet baseret på indsatserne under 2011-2014-midlerne (Christensen et al, 2018a og 2018b). Til gengæld medvirker helhedsplanen i mindre grad til at tiltrække mere finansiering, samt til at styrke boligorganisationers drift i boligområdet og interne samarbejde i hhv. kommune og boligorganisationer. Dette bør der fremadrettet i evalueringen være fokus på at undersøge årsagerne til.

Tabel 28. Hvad helhedsplanen medvirker til.

Oplevelse af at helhedsplan medvirker til at...		I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Total
Øge kommunernes evne til at løse problemer i udsatte boligområder	Projektledere	59% (33)	39% (22)	0% (0)	0% (0)	2% (1)	100% (56)
	Bestyrelse	40% (76)	49% (92)	10% (19)	0% (0)	1% (2)	100% (189)
Styrke samarbejde mellem velfærdsinstitutioner i de udsatte boligområder	Projektledere	54% (30)	38% (21)	9% (5)	0% (0)	0% (0)	100% (56)
	Bestyrelse	41% (78)	50% (94)	8% (15)	0% (0)	1% (2)	100% (189)
Tiltrække mere finansiering end den, der er angivet i samarbejdsaftalen	Projektledere	29% (16)	39% (22)	21% (12)	5% (3)	5% (3)	100% (56)
	Bestyrelse	13% (24)	46% (86)	30% (56)	6% (12)	6% (11)	100% (189)
Styrke det tværgående samarbejde imellem kommune og almene boligorganisationer	Projektledere	61% (34)	29% (16)	11% (6)	0% (0)	0% (0)	100% (56)
	Bestyrelse	61% (115)	30% (57)	7% (14)	1% (2)	1% (1)	100% (189)
Styrke det tværgående samarbejde internt i kommunen	Projektledere	20% (11)	52% (29)	18% (10)	0% (0)	11% (6)	100% (56)
	Bestyrelse	21% (39)	47% (88)	20% (37)	4% (7)	10% (18)	100% (189)
Styrke samarbejde internt i boligorganisationer	Projektledere	21% (12)	50% (28)	27% (15)	2% (1)		100% (56)
	Bestyrelse	24% (45)	47% (88)	13% (24)	1% (2)	16% (30)	100% (189)
Styrke boligorganisationens drift i boligområdet	Projektledere	18% (10)	36% (20)	36% (20)	5% (3)	5% (3)	100% (56)
	Bestyrelse	24% (46)	33% (62)	25% (48)	3% (6)	14% (27)	100% (189)
Forbedre kontakten til målgrupper, der er svære for kommunerne at få kontakt til	Bestyrelse	40% (76)	43% (82)	11% (20)	1% (2)	5% (9)	100% (189)
Udvikle nye metoder til at løse udfordr. i de udsatte boligområder	Bestyrelse	40% (75)	43% (81)	13% (25)	2% (3)	3% (5)	100% (189)

Kilde: Projektledersurvey

Samarbejdsparter og arbejdsformer

I spørgeskemaundersøgelsen er projektlederne blevet spurgt til, hvem og hvordan de samarbejder med en række aktører i relation til tryghed og trivsel som indsatsområde og i relation til fire mulige målgrupper for de boligsociale indsatser: 0-6 årige børn og deres forældre, skolebørn og deres forældre, 10-17 årige i forhold til kriminalitetsforebyggelse samt 15-29 årige i forhold til uddannelse og beskæftigelse. Disse spørgsmål samt andre tilhørende spørgsmål vil blive belyst yderligere i de kommende evalueringsrapporter med fokus på hhv. Social arv og Tryghed og Trivsel. I denne rapport er det dog interessant at inddrage besvarelserne omhandlende samarbejdsparter og arbejdsformer.

Alle helhedsplaner har indsatser med målgruppen skolebørn og deres forældre. Hhv. 55 og 53 ud af 56 har indsatser med målgrupperne 15-29 årige i forhold til uddannelse og beskæftigelse og 0-6 årige børn og deres forældre. 46, svarende til 82%, har indsatser med målgruppen 10-17 årige i forhold til kriminalitetsforebyggelse. For de målgrupper, der er indsatser for i den givne helhedsplan, er projektlederne blevet bedt om at angive deres tre primære samarbejdspartnere.

For målgruppen 0-6 årige børn og deres forældre (tabel 29) er de primære samarbejdspartnere sundhedsplejen (70%), børnehave (59%) samt børne- og ungeområdet i den kommunale forvaltning (59%). Der er et stort spring ned til vuggestue/dagpleje, som er den fjerde mest udbredte samarbejdspartner (32%).

Tabel 29. Samarbejde ift. 0-6 årige og deres forældre.

Hvem er dine tre primære samarbejdspartnere i forhold til arbejdet med 0-6 årige og deres forældre?	
Sundhedspleje	70% (39)
Børnehave	59% (33)
Børne- og ungeområdet i den kommunale forvaltning	59% (33)
Vuggestue/dagpleje	32% (18)
Socialområdet i den kommunale forvaltning	16% (9)
Frivillige foren	16% (9)
Andre	13% (7)
Tandpleje	7% (4)

Kilde: Projektledersurvey

For målgruppen skolebørn og deres forældre er den suverænt mest udbredte samarbejdspartner folkeskole og privatskole (tabel 30). Dernæst kommer Ungdomsklub, SFO og fritidsklubber samt UU-vejledning (hhv. 46%, 41% og 41%).

Tabel 30. Samarbejdspartner ift. skolebørn og deres forældre.

Hvem er dine tre primære samarbejdspartnere i forhold til arbejdet med skolebørn og deres forældre?	
Folkeskole og privatskole	77% (43)
Ungdomsklub	46% (26)
SFO og fritidsklubber	41% (23)
UU-vejledning	41% (23)
Børne- og ungeområdet i den kommunale forvaltning	36% (20)
Frivillige foreninger og organisationer	29% (16)
Socialområdet i den kommunale forvaltning	11% (6)
Sundhedspleje	11% (6)
Driften i boligorganisation	4% (2)
Andre	4% (2)
Skole tandpleje	0% (0)

Kilde: Projektledersurvey

For målgruppen 10-17 årige i forhold til kriminalitet i området er de to primære samarbejdspartner SSP lokalt og ungdomsklubben (66% og 52%) (tabel 31). Dernæst er der et stort spring ned til Skole- og uddannelsesrådet i den kommunale forvaltning (30%). Da fokus er på kriminalitet for denne målgruppe, kan det overraske, at kun 29% angiver politiet som en af tre primære samarbejdspartner for denne målgruppe.

Tabel 31. Samarbejde ift. 10-17 årige ift. kriminalitet i området.

Hvem er dine tre primære samarbejdspartnere vedrørende arbejdet med 10-17 årige i forhold til kriminalitet i området?	
SSP lokalt	66% (37)
Ungdomsklub	52% (29)
Skole- og uddannelsesrådet i den kommunale forvaltning	30% (17)
Politi	29% (16)
Socialområdet i kommunal forvaltning	25% (14)
Uddannelsessteder	11% (6)
Beskæftigelsesområdet i den kommunale forvaltning	9% (5)
Andre	7% (4)
Brandvæsen	5% (3)
Driften i boligorganisationer	5% (3)
Lokale virksomheder	5% (3)

Kilde: Projektledersurvey.

De primære samarbejdspartner for målgruppen 15-29 årige skiller sig ud fra de øvrige, idet det her især er forvaltningen, der samarbejdes med hhv. beskæftigelsesområdet i den kommunale forvaltning og skole- og uddannelsesområdet i den kommunale forvaltning (77% og 54%) (tabel 32). Den tredje mest udbredte samarbejdspartner for denne målgruppe er ungdomsklubben (36%).

Tabel 32. Samarbejde ift. de 15-29 årige.

Hvem er dine tre primære samarbejdspartnere i forhold til arbejde med de 15-29 årige?	
Beskæftigelsesområdet i den kommunale forvaltning	77% (43)
Skole- og uddannelsesområdet i den kommunale forvaltning	54% (30)
Ungdomsklub	36% (20)
Uddannelsessteder	32% (18)
Lokale virksomheder	29% (16)
Frivillige foreninger og organisation	25% (14)
Socialområdet i den kommunale forvaltning	16% (9)
Andre	9% (5)
Driften i boligorganisation	5% (3)

Kilde: Projektledersurvey

For indsatsområdet Tryghed og Trivsel tegner der sig et mere varieret billede, idet der ikke i lige så høj grad er enkelte parter, der skiller sig ud som hyppige samarbejdspartner (tabel 33). Fire parter er dog fortsat mest udbredte: De voksne beboere i boligområdet på 30-59 år, (41%), Driften i boligorganisation (38%), Politiet (36%) samt SSP (36%). Det er således også det eneste sted, hvor beboere og boligorganisation er særligt centrale.

Tabel 33. Samarbejde ift. tryghed og trivsel.

Hvem er dine tre primære samarbejdspartnere i forhold til arbejde med tryghed og trivsel i dit bolig-området?	
De voksne beboere i boligområdet (30-59 år)	41% (23)
Driften i boligorganisation	38% (21)
Politiet	36% (20)
SSP	36% (20)
Frivillige foreninger/organisationer	29% (16)
De unge beboere i boligområdet (13-29 år)	20% (11)
Socialområdet i den kommunale forvaltning	18% (10)
Psykiatrien	14% (8)
Beboerne i de omkringliggende områder	13% (7)
De ældre beboere i boligområdet (60+ år)	13% (7)
Børne- og ungeområdet i den kommunale forvaltning	13% (7)
Vej- og parkområdet i den kommunale forvaltning	4% (2)
Børnene i boligområdet (6-12 år)	0% (0)

Kilde: Projektledersurvey

Projektlederne er desuden blevet spurgt til, i hvor høj grad medarbejderne ansat i helhedsplanen arbejder hhv.:

- Brobyggende: opsøger og brobygger målgruppen
- Faciliterende: opbygger og betjener netværk mellem samarbejdspartnere
- Udførende i konkrete aktiviteter fx afholder en aktivitet for målgruppen

Alle tre arbejdsformer er i høj grad udbredte ifølge projektlederne (tabel 34). For alle målgrupper og for indsatsområdet Tryghed og Trivsel svarer mindst halvdelen, at der i høj grad arbejdes brobyggende, faciliterende og udførende, mens der tilsvarende for dem alle er få eller ingen, der svarer slet ikke, og max. 11%, der svarer i mindre grad. De primære forskelle består således i, om projektlederne svarer i høj grad eller i nogen grad. For målgrupperne 0-6 årige og deres forældre, skolebørn og deres forældre samt 15-29 årige arbejdes der i højest grad udførende (hhv. 74, 71 og 67%), mens der for målgruppen 10-17 årige mest arbejdes brobyggende. For indsatsområdet Tryghed og Trivsel er arbejdsformerne stort set lige udbredte.

Tabel 34. Boligsociale medarbejderes arbejdsform.

	I hvor høj grad arbejder medarbejdere ansat i helhedsplanen hhv. brobyggende, faciliterende og udførende i forhold til arbejdet med...?					Total
	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	
<i>0-6 årige og deres forældre</i>						
Brobyggende	62% (33)	34% (18)	4% (2)			100% (53)
Faciliterende	58% (31)	30% (16)	11% (6)			100% (53)
Udførende i konkrete aktiviteter	74% (39)	19% (10)	8% (4)			100% (53)
<i>Skolebørn og deres forældre</i>						
Brobyggende	63% (35)	34% (19)	2% (1)	0% (0)	2% (1)	100% (56)
Faciliterende	55% (31)	36% (20)	5% (3)	2% (1)	2% (1)	100% (56)
Udførende i konkrete aktiviteter	71% (40)	16% (9)	11% (6)	0% (0)	2% (1)	100% (56)
<i>Det kriminalitetsforebyggende arbejde med 10-17 årige</i>						
Brobyggende	76% (35)	22% (10)	2% (1)	0% (0)	0% (0)	100% (46)
Faciliterende	52% (24)	41% (19)	7% (3)	0% (0)	0% (0)	100% (46)
Udførende i konkrete aktiviteter	54% (25)	35% (16)	9% (4)	2% (1)	0% (0)	100% (46)
<i>Uddannelse og beskæftigelse for 15-29 årige</i>						
Brobyggende	62% (34)	33% (18)	4% (2)	0% (0)	2% (1)	100% (55)

Faciliterende	49% (27)	38% (21)	9% (5)	2% (1)	2% (1)	100% (55)
Udførende i konkrete aktiviteter	67% (37)	20% (11)	7% (4)	2% (1)	4% (2)	100% (55)
<i>Tryghed og trivsel i boligområderne</i>						
Brobyggende	69% (38)	29% (16)	0% (0)	2% (1)	0% (0)	100% (55)
Faciliterende	64% (35)	27% (15)	9% (5)	0% (0)	0% (0)	100% (55)
Udførende i konkrete aktiviteter	60% (33)	35% (19)	5% (3)	0% (0)	0% (0)	100% (55)

Kilde: Projektledersurvey. Note: Brobyggende: opsøger og brobygger målgruppen. Faciliterende: opbygger og betjener netværk mellem samarbejdspartnere. Udførende i konkrete aktiviteter fx afholder en aktivitet for målgruppen.

Innovation i regi af de boligsociale indsatser

Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer er blevet spurgt til en række spørgsmål inspireret af innovationsbarometeret, men tilpasset den boligsociale kontekst. Innovationsbarometeret er en undersøgelse af innovation på offentlige arbejdspladser foretaget af Center for Offentlig Innovation (Lykkebo, 2016). Hovedformålet er at inspirere arbejdspladserne i arbejdet med at øge kvaliteten og effektiviteten gennem innovation ved at vise, 'hvad de andre gør'. Undersøgelsen er fuldt repræsentativ for den offentlige sektor og er gennemført i henhold til de internationale retningslinjer for innovationsstatistik (Oslo-manualen). Den er baseret på svar fra 1.255 kommunale, regionale og statslige arbejdspladser af alle slags.

Som det fremgår af tabel 35, viser tallene fra spørgeskemaet til bestyrelsesmedlemmer og projektledere, at hhv. 41% af projektlederne og 50% af bestyrelsesmedlemmerne siger, at der er lavet nye eller væsentligt ændrede tiltag i det fysiske rum, mens hhv. 59% og 66% siger, at der er lavet nye eller væsentligt ændrede tiltag i form af nye services. Det er således især nye services, det boligsociale arbejde bidrager med, men også er relativt høj grad nye tiltag i det fysiske rum. For begge grupper giver omkring halvdelen udtryk for, at der er blevet ændret i måden, de organiserer det sociale arbejde i boligområdet på, mens hhv. 43% af projektlederne og 36% af bestyrelsesmedlemmerne angiver, at der er blevet ændret måden de kommunikerer med omverdenen på.

For alle spørgsmålene er der 10-17% af bestyrelsesmedlemmerne, der svarer ved ikke, især i forhold til organisering og kommunikation. Det tyder på, at der er en gruppe bestyrelsesmedlemmer med mere begrænset indsigt i det konkrete boligsociale arbejde på det praktiske niveau. Det kan skyldes, at de boligsociale bestyrelser er relativt nye, og at der derfor er bestyrelsesmedlemmer der fortsat er ed at lære feltet at kende.

Tabel 35. Nye tiltag eller væsentlige ændringer i det boligsociale arbejde.

Er der i forbindelse med det boligsociale arbejde under helhedsplanen...		Ja	Nej	Ved ikke	Total
Lavet nye eller væsentligt ændrede tiltag i det fysiske rum?	Projektledere	41% (23)	54% (30)	5% (3)	100% (56)
	Bestyrelse	50% (94)	40% (76)	10% (19)	100% (189)
Lavet nye eller væsentligt ændrede tiltag i form af nye services?	Projektledere	59% (33)	27% (15)	14% (8)	100% (56)
	Bestyrelse	66% (124)	24% (46)	10% (19)	100% (189)
Ændret måden I organiserer det sociale arbejde i boligområdet på?	Projektledere	50% (28)	43% (24)	7% (4)	100% (56)
	Bestyrelse	48% (91)	40% (76)	12% (22)	100% (189)
Ændret måden I kommunikerer med omverdenen på?	Projektledere	43% (24)	45% (25)	13% (7)	100% (56)
	Bestyrelse	36% (68)	47% (89)	17% (32)	100% (189)

Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey

Ovenstående tal kan sammenlignes med innovationsbarometeret for at sætte tallene i relation til den offentlige sektors innovation mere generelt. Tallene kan på www.innovationstesten.dk trækkes for hhv. stat, kommune og region samt for forskellige områder under de tre. Her sammenlignes med tal for kommunerne under ét. Af tabel 36 fremgår resultaterne fra Innovationsbarometeret. Spørgsmålene er ikke fuldstændigt identiske, da de i vores undersøgelse er tilpasset den boligsociale kontekst. Ikke desto mindre omhandler tre af spørgsmålene de samme forhold og kan således godt sammenlignes.

Innovationsbarometeret viser, at 64% svarer, at arbejdspladsen dvs. kommunerne har indført nye eller væsentligt ændrede services. Her ligger de boligsociale indsatser på linje med kommunerne under ét. Til gengæld er der flere fra kommunerne, der oplever, at deres arbejdsplads har indført nye eller væsentligt ændrede organisationsformer (hele 91%) og kommunikationsformer (58%) end for de boligsociale indsatser.

Tabel 36. Nye eller væsentligt ændrede tiltag i kommunerne under ét.

Innovationsbarometer for kommunerne under ét:	
Arbejdspladsen har indenfor de seneste to år indført nye eller væsentligt ændrede:	
Produkter	48%
Serviceydelser	64%
Organisationsformer	91%
kommunikationsformer	58%

Kilde: www.innovationstesten.dk, ultimo august 2018

Projektlederne er desuden blevet spurgt til, hvordan nye tiltage er blevet udviklet og med hvem (tabel 37). De fleste tiltag er udviklet sammen med samarbejdspartnere, hvilket indikerer, at der sker samskabelse inden for det boligsociale felt (jf. den teoretiske gennemgang i kapitel 1). Der er samtidig 57%, der svarer, at der er tiltag, der er udviklet af dem selv. 64% har udviklet tiltag med inspiration fra andre områder, mens 21% har kopieret tiltag fra andre områder. Dette indikerer, at der sker en tilpasning af tiltag til det konkrete områdes kontekst.

Tabel 37. Udvikling af nye tiltag.

Hvordan er nye tiltag blevet til?	Projektledere
Vi har udviklet dem sammen med samarbejdsparter	77% (43)
Vi har udviklet dem med inspiration fra andre områder	64% (36)
Vi har kopieret dem fra andre områder	21% (12)
Vi har selv udviklet dem	57% (32)
Andet	5% (3)

Note: da man har kunnet vælge mere end én svarmulighed, summerer tabellen ikke til 100%.

Kilde: Projektledersurvey

Disse spørgsmål kan ikke sammenlignes direkte med Innovationsbarometeret, da barometeret fokuserer på den seneste innovation, mens der i spørgeskemaet om de boligsociale indsatser er valgt et fokus på nye tiltag generelt og ikke kun den seneste innovation for at få en bredere dækkende besvarelse. Derfor er det kun de overordnede tendenser, der kan sammenlignes. Her er det slående, at mens det også for kommunerne under ét er mest udbredt, at innovationstiltag er inspireret af andres løsninger (tabel 38), er det væsentligt mere udbredt inden for de boligsociale indsatser at udvikle nye tiltag.

Tabel 38. Udvikling af nye tiltag i kommunerne under ét.

Innovationsbarometer for kommunerne under ét:	
For den seneste innovation gælder:	
Arbejdspladsen var den første til at udvikle og indføre innovationen	18%
Innovationen var inspireret af andres løsninger, men tilpasset	59%
Innovationen var i vidt omfang en kopi af andres løsning	13%
Ved ikke	9%

Kilde: www.innovationstesten.dk, ultimo august 2018

Som det fremgår af tabel 39, er kommunen den primære samarbejdspartner i udviklingen af tiltag i de boligsociale indsatser (75%), dernæst kommer borgere, frivillige organisationer og boligorganisation(er) (hhv. 64, 59, og 55%). Kun 27% har udviklet tiltag sammen med erhvervslivet. Samarbejdet med de private aktører er således væsentligt mere begrænset end med kommunale og frivillige aktører. Det kan afspejle, at der har været fokus på især samarbejdet med kommunerne. Fremadrettet vil det være relevant at fokusere yderligere på potentielle samarbejds muligheder med private aktører.

Tabel 39. Samarbejdspartnere i udviklingen af nye tiltag.

Med hvilke samarbejdspartner er tiltagene udviklet?	Projektledere
Kommune	75% (42)
Boligorganisation(er)	55% (31)
Frivillig organisation	59% (33)
Borgere, herunder afdelingsbestyrelser	64% (36)
Erhvervsliv	27% (15)

Note: da man har kunnet vælge mere end én svarmulighed, summerer tabellen ikke til 100%.

Kilde: Projektledersurvey

Med samme forbehold som ovenfor kan man sammenligne de overordnede tendenser for, hvilke samarbejdspartnere de innovative tiltag udvikles sammen med (tabel 40). Her fremgår det af Innovationsbarometeret for kommunerne under ét, at de i høj grad samarbejder med andre kommunale arbejdspladser i samme kommune og i væsentligt mindre grad med andre aktører. De boligsociale indsatser derimod har en langt mere varieret gruppe af samarbejdspartnere, hvor der i høj grad samarbejdes med både kommune, boligorganisationer, frivillige organisationer og borgere.

Tabel 40. Samarbejdspartnere i udviklingen af seneste innovation.

Innovationsbarometer for kommunerne under ét:	
Arbejdspladsen samarbejdede med de følgende under udviklingen af den seneste innovation:	
Andre kommunale arbejdspladser i vores kommune	54%
Kommunale arbejdspladser uden for vores kommune	18%
Statslige arbejdspladser	4%
Videregående uddannelses- og forskningsinstitutioner	16%
Regionale arbejdspladser	5%
Borgere	21%
Frivillige foreninger/organisationer	14%
Private virksomheder	20%
Nej, intet samarbejde uden for vores arbejdsplads	22%

Kilde: www.innovationstesten.dk, ultimo august 2018

5. Den nye organisationsstruktur

Erfaringen med den nye organisationsstruktur varierer for de enkelte boligsociale helhedsplaner, da der er forskel på, hvor længe indsatserne har været i gang. I det følgende kapitel præsenteres dels de oplevelser, projektledere og bestyrelsesmedlemmer har haft indtil nu med den nye organisationsstruktur, og dernæst deres forventninger til den fremadrettet. For nogle er der et reelt erfaringsgrundlag at udtale sig ud fra; for andre er det primært relevant at forholde sig til deres forventninger. Som et særligt centralt element i den nye organisationsstruktur, afsluttes kapitlet med et afsnit om det horisontale og det vertikale samarbejde set i lyset af den nye organisationsstruktur.

Datagrundlaget for dette og næste kapitel er spørgeskemaundersøgelserne med projektledere og bestyrelsesmedlemmer fra de boligsociale indsatser, suppleret med en fokusgruppe hvor hver af de to grupper samt en mindre kvalitativ screening af samarbejdsaftalerne i Landsbyggefondens driftsstøttesystem. Det er endnu for tidligt at undersøge effekterne over tid af indførelsen af entydig ledelse. Grundlaget for dette er først til stede, når vi kan sammenholde resultater fra den netop gennemførte spørgeskemaundersøgelse og den følgende, som foretages i næste runde af evalueringen som en såkaldt før-efter-måling.

Hovedresultater i kapitlet:

- Der er udbredt opbakning til den nye organisationsstruktur og indførelsen af boligsociale bestyrelser. Både tilfredsheden med og forventningerne til den nye organisering er stor, især i forhold til den ledelsesmæssige opmærksomhed på de boligsociale indsatser og et øget fokus blandt chefer fra kommune og boligorganisationer. Beslutningskompetencen i de nye bestyrelser har gjort det mere attraktivt for beslutningsdygtige repræsentanter at sidde med om bordet og været medvirkende til, at der arbejdes mere strategisk med de boligsociale indsatser.
- Den nye organisationsstruktur risikerer at svække beboerinddragelsen og den lokale forankring. Omend inddragelse af beboerne ikke nødvendigvis behøver at være i de boligsociale bestyrelser, er det et vigtigt at afklare, hvordan de fremadrettet tænkes ind i de boligsociale indsatser.
- Den nye struktur har medført en ændret og mere koordinerende rolle for projektlederne. En del projektledere oplever, at den nye struktur ikke medfører veldefinerede roller. Også projektledernes rolle i forhold til at påvirke kernerdriften i kommune og boligorganisationer er uklar. Endelig varierer projektlederens rolle mellem de enkelte helhedsplaner, hvilket har implikationer for koblingen mellem niveauerne i den nye organisering. Der er behov for præcisering af især projektledernes rolle og for opmærksomhed på, hvordan denne bedst understøttes.
- Koblingen mellem praktisk og strategisk niveau er udfordret. Både bestyrelsesmedlemmer og projektledere oplever mindre grad af enighed på tværs af det strategiske og det praktiske niveau end inden for hhv. det strategiske og det praktiske niveau. Projektlederne oplever enigheden som størst inden for det praktiske niveau, mens bestyrelsesmedlemmerne oplever den som størst inden for det strategiske niveau. Samtidig opleves

der for alle tre niveauer langt højere grad af enighed om, hvad de primære problemer er, end om hvordan de løses. Den manglende enighed skal adresseres for at sikre koordinering mellem det praktiske og strategiske niveau.

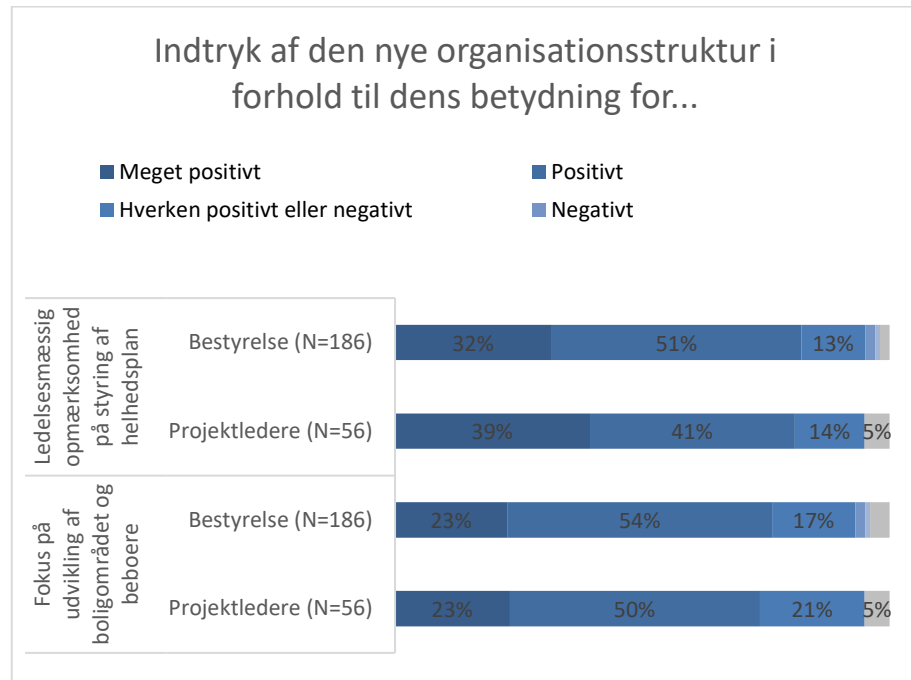
Oplevelser af den nye organisationsstruktur

Den nye organisationsstruktur med entydig ledelse og boligsociale bestyrelser er generelt en relativ ny størrelse. Derfor er det på nuværende tidspunkt interessant at få indblik i de helt overordnede indtryk af den nye struktur og det hidtidige arbejde i bestyrelserne.

Overordnet indtryk af den nye struktur

Formålet med entydig ledelse er som tidligere beskrevet todelt: At skærpe den ledelsesmæssige opmærksomhed på de boligsociale indsatser og at sikre strategisk styring og udvikling af det enkelte boligområde ved blandt andet at følge områdernes udfordringer tættere og bringe andre redskaber i spil koordineret med den boligsociale indsats.

Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer er blevet spurgt til deres overordnede indtryk af den nye organisationsstruktur. Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer har i langt overvejende grad et positivt indtryk af den nye struktur, særligt i forhold til den ledelsesmæssige opmærksomhed på styring af helhedsplanen, herunder samspil med den langsigtede indsats i området (figur 7). Figuren viser også, at projektlederne generelt er lidt mere positive end bestyrelsesmedlemmerne, og at enkelte bestyrelsesmedlemmer har en negativ opfattelse af den nye organisationsforms betydning for den ledelsesmæssige opmærksomhed. Både blandt bestyrelsesmedlemmer og projektledere er der færre, der er meget positive over for betydningen for fokuset på udviklingen af boligområdet og dets beboere, mens omkring hver femte mener, at det hverken vil have en positiv eller en negativ betydning herfor. Også her svarer enkelte bestyrelsesmedlemmer, at det vil have en negativ betydning. Opdeler man bestyrelsesmedlemmerne i repræsentanter for hhv. kommune og boligorganisation, er sidstnævnte væsentligt mere positive end førstnævnte, især når det gælder fokus på udviklingen af områderne: næsten dobbelt så stor en procentdel af bestyrelsesmedlemmerne fra boligorganisationerne har et meget positivt indtryk af den nye organisationsstrukturens betydning for fokuset på udviklingen af boligområdet og dets beboere. Alt i alt en positiv vurdering af den nye organisationsstrukturens betydning, men med rum for forbedring i forhold til især andelen, der svarer, at det hverken vil have en positiv eller en negativ betydning.



Figur 7. Den nye organisationsstrukturens betydning for ledelsesmæssig opmærksomhed og fokus på udviklingen.

Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey. Note: procenttal under 5 % er ikke vist.

For at få et mere nuanceret billede af ovenstående er både projektledere og bestyrelsesmedlemmer blevet spurgt om, i hvilken grad de oplever, at ned-sættelsen af den boligsociale bestyrelse har medført øget fokus på den boligsociale helhedsplan blandt en række forskellige aktører. Af tabel 41 fremgår det, at det ifølge både projektledere og bestyrelsesmedlemmer netop er blandt chefer i kommune og boligorganisation, at fokus på den boligsociale helhedsplan opleves som værende øget. Bestyrelsesmedlemmerne oplever desuden i højere grad end projektlederne et øget fokus blandt politikerne i boligorganisationerne. Der opleves også til en vis grad øget fokus blandt medarbejdere, dog i højere grad for kommunale medarbejdere end for medarbejdere i boligorganisationerne. Om det skyldes, at fokus forud for den nye organisationsstruktur var højere blandt medarbejdere i boligorganisationerne siger data dog ikke noget om. Det er samtidig værd at bemærke, at flere projektledere svarer *ved ikke*, når der spørges til politikernes fokus, end når der spørges til de øvrige gruppers fokus. Det kan tyde på, at der er begrænset vertikal kobling mellem det politiske niveau og projektlederniveauet. Til gengæld tyder bestyrelsens svar på, at de i mindre grad har indsigt i boligorganisationernes aktører, da der for disse grupper er flere, der svarer *ved ikke*, end for de øvrige grupper.

Tabel 41. Fokus på den boligsociale helhedsplan blandt centrale aktører.

		Oplevelse af at nedsættelse af boligsocial bestyrelse har øget fokus på den boligsociale helhedsplan blandt:					
		I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Total
Kommunale politikere	Projektledere	13% (7)	38% (21)	21% (12)	5% (3)	23% (13)	100 % (56)
	Bestyrelse	12% (22)	36% (67)	25% (46)	16% (29)	12% (22)	100 % (186)
Politikere i boligorganisation	Projektledere	9% (5)	34% (19)	25% (14)	7% (4)	25% (14)	100 % (56)
	Bestyrelse	19% (35)	32% (60)	17% (31)	8% (14)	25% (46)	100 % (186)
Kommunale chefer	Projektledere	23% (13)	48% (27)	11% (6)	2% (1)	16% (9)	100 % (56)
	Bestyrelse	24% (44)	51% (95)	15% (28)	4% (7)	6% (12)	100 % (186)
Chefer fra boligorganisation	Projektledere	29% (16)	45% (25)	13% (7)	4% (2)	11% (6)	100 % (56)
	Bestyrelse	30% (55)	39% (72)	8% (14)	4% (8)	20% (37)	100 % (186)
Kommunale medarbejdere	Projektledere	9% (5)	45% (25)	23% (13)	7% (4)	16% (9)	100 % (56)
	Bestyrelse	12% (23)	45% (84)	27% (51)	6% (11)	9% (17)	100 % (186)
Medarbejdere fra boligorganisationen	Projektledere	11% (6)	30% (17)	27% (15)	21% (12)	11% (6)	100 % (56)
	Bestyrelse	14% (26)	31% (57)	20% (37)	10% (19)	25% (47)	100 % (186)

Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey

Når man fordeler bestyrelsesmedlemmernes svar på repræsentanter fra hhv. kommune og boligorganisation (tal ikke vist) er den primære forskel på de to grupper, at omkring halvdelen af de kommunale repræsentanter svarer "ved ikke" for alle andre grupper end de tre kommunale. Repræsentanterne fra boligorganisationerne har kun en høj andel af "ved ikke" for politi, frivillige organisationer og erhvervsliv, og i alle tilfældene kun omkring en fjerdedel. Det indikerer at boligorganisationens aktører kan have en bredere indsigt i de kommunale aktørers involvering end omvendt.

Også til fokusgrupperne var betydningen af den nye organisationsstruktur til diskussion. Her blev udtrykt generel opbakning til indførelsen af entydig ledelse. Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer fremhævede beslutningskompetencen i de nye bestyrelser som en væsentlig forbedring, som samtidig har gjort det mere attraktivt for beslutningsdygtige repræsentanter at sidde med ved bordet. Sammen med sammenlægningen af flere områder til en større plan har det givet anledning til, at der nu kan arbejdes mere strategisk med indsætterne, bl.a. fordi indflydelsen på fremdrift, justeringer og koordinering med andre indsatser er øget.

Generelt er begge grupper enige om, at bestyrelsen har en væsentlig funktion i, at det strategiske niveau hæves i de enkelte planer, og at planerne køres professionelt. Men indførelsen af de nye bestyrelser har samtidig medført, at projektlederne får en langt større koordinerende rolle mellem det strategiske og det praktiske niveau. Dette gælder ikke kun fra bestyrelsesniveau til de ansatte i de specifikke aktiviteter, men også mellem bestyrelse og styre-/følgegruppeniveauet, til de fagligt ansatte og de eksterne samarbejdspartnere.

Bestyrelsens arbejde og samarbejde

Gennemslagskraften af de boligsociale bestyrelser afhænger af bestyrelsens samarbejde, og om bestyrelsen formår at løfte de opgaver, den er tiltænkt.

Overordnet set vurderer langt størstedelen af bestyrelsesmedlemmerne, at samarbejdet i bestyrelsen er godt (tabel 42), og at der i høj grad er enighed om hhv. de overordnede mål for den samlede boligsociale indsats og de

konkrete mål for de forskellige indsatser og aktiviteter, såvel som hvad de primære problemer i boligområderne består i. Der er til dels også enighed om, hvad deres løsninger er (tabel 43). Især overordnede og konkrete mål, samt de primære problemer er der enighed om, mens der i mindre grad er enighed om, hvad løsningerne er.

Tabel 42. Samarbejdet i den boligsociale bestyrelse.

Vurdering af samarbejdet internt i den boligsociale bestyrelse?							
Dårligt	2	3	4	Godt	Ved ikke	Total	
1% (1)	3% (6)	10% (19)	41% (77)	41% (77)	3% (6)	100% (186)	

Kilde: Bestyrelsessurvey

Tabel 43. Enighed i den boligsociale bestyrelse.

Grad af enighed bland bestyrelsens medlemmer om...?						
	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Total
Hvad de overordnede mål for den samlede boligsociale indsats er	57% (106)	37% (68)	4% (8)	1% (1)	2% (3)	100% (186)
Hvad de konkrete mål for de forskellige indsatser og aktiviteter er	45% (83)	46% (86)	8% (14)	0% (0)	2% (3)	100% (186)
Hvad de primære problemer i boligområdet er	49% (91)	43% (80)	5% (10)	1% (2)	2% (3)	100% (186)
Hvordan problemerne skal løses	21% (39)	62% (116)	13% (25)	1% (2)	2% (4)	100% (186)

Kilde: Bestyrelsessurvey

De boligsociale bestyrelser skal sikre, at de boligsociale indsatser implementeres planmæssigt. Det gøres gennem at monitorere fremdriften på de enkelte indsatsområder. Såfremt der er behov for det, tillader den nye organisationsstruktur tilpasning af aktiviteter uden godkendelse af Landsbyggefonden, hvilket muliggør, at styre-/følgegrupper og bestyrelse kan medvirke til udviklingen af nye tiltag i boligområdet. Endelig skal bestyrelsen medvirke til at sikre, at helhedsplanen er en integreret del af den bystrategiske indsats, således at der sker en strategisk samtækning af indsatser på tværs af kommunen, og at de boligsociale indsatser indtænkes i de øvrige indsatser og strategier i kommunen, det være sig fysiske såvel som sociale.

Bestyrelsesmedlemmernes vurdering af arbejdet med de fire ovenstående punkter er gengivet i tabel 44. Som det fremgår, giver mellem en fjerdedel og en tredjedel udtryk for, at de i høj grad oplever, at bestyrelsen formår at monitorere fremdriften, sikre implementeringen af indsatserne samt sikre, at helhedsplanen er en del af den bystrategiske indsats. Kun 16% synes, at bestyrelsen i høj grad medvirker til at udvikle nye tiltag. Næsten halvdelen af bestyrelsesmedlemmerne giver udtryk for, at de i nogen grad oplever, at bestyrelsen formår at løfte de fire forskellige opgaver. Således tegner der sig et billede af en forsigtig optimisme, dog med en lidt mere forbeholden holdning til opgaven med at udvikle nye tiltag. Det kan skyldes, at de ikke ser udviklingen af nye tiltag som værende bestyrelsens opgave.

Tabel 44. Bestyrelsens betydning for implementering, monitorering mv.

	I hvor høj grad synes du, at bestyrelsen formår at:						
	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	For tidligt vurdere	Ved ikke	Total
Sikre implementering af de boligsociale indsatser?	32% (60)	45% (83)	9% (17)	1% (2)	7% (13)	6% (11)	100% (186)
Monitørere fremdriften på de enkelte indsatsområder?	28% (53)	47% (88)	11% (21)	1% (2)	6% (12)	5% (10)	100% (186)
Udvikle nye tiltag i boligområdet?	16% (29)	46% (85)	20% (38)	6% (11)	7% (13)	5% (10)	100% (186)
Sikre at helhedsplanen er en integreret del af den bystrategiske indsats?	25% (46)	45% (84)	14% (26)	3% (5)	6% (11)	8% (14)	100% (186)

Kilde: Bestyrelsessurvey

En anden opgave som Landsbyggefonden har tiltænkt bestyrelsen er at adressere eventuelle barrierer i forbindelse med implementeringen af indsatserne (tabel 45). For de tre spørgsmål om barrierer svarer mellem 14 og 22%, at det ikke har været relevant endnu. Knap hver femte oplever i høj grad, at barriererne løftes op og tematiseres i bestyrelsen, og at bestyrelsen sætter retning for mindskning af barriererne, mens hver tiende oplever, at det også i høj grad reelt mindsker barriererne. Den primære forskel ligger dog i, at der for dette spørgsmål er flere, der svarer, at de ikke ved det, eller at det ikke har været relevant endnu. Samlet set tyder det på, at de fleste oplever, at barriererne i høj eller nogen grad adresseres, men at der samtidig er rum for forbedring.

Tabel 45. Bestyrelsens betydning for adressering og mindskning af barrierer.

	I hvor høj grad oplever du, at:						
	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Har endnu ikke været relevant	Ved ikke	Total
Barrierer i forbindelse med implementering af indsatser løftes op og tematiseres i bestyrelsen?	18% (33)	41% (77)	16% (30)	5% (9)	14% (26)	6% (11)	100% (186)
Bestyrelsen sætter retning for, hvordan barriererne mindskes?	18% (33)	40% (75)	18% (33)	2% (4)	17% (32)	5% (9)	100% (186)
Barriererne mindskes som følge af bestyrelsens indgriben?	9% (17)	41% (76)	18% (34)	3% (5)	22% (40)	8% (14)	100% (186)

Kilde: Bestyrelsessurvey

Projektlederne er ligeledes blevet spurgt til, om barrierer adresseres i bestyrelsen (tal ikke vist). Deres svar ligner i høj grad bestyrelsens med den primære forskel, at ca. en fjerdedel svarer, at de ikke ved, i hvor høj grad barriererne adresseres. Der er en større andel af de projektledere, der ikke deltager i bestyrelsesmøderne, der svarer "ved ikke" på disse spørgsmål (tal ikke vist). Det tyder på, at hvis projektlederne ikke deltager i bestyrelsesmøderne, fører det til mere begrænset indsigt i bestyrelsens arbejde og indsats.

Forventninger til den nye organisationsstruktur

Den nye organisationsstruktur har implikationer for flere lag i organiseringen af de boligsociale indsatser:

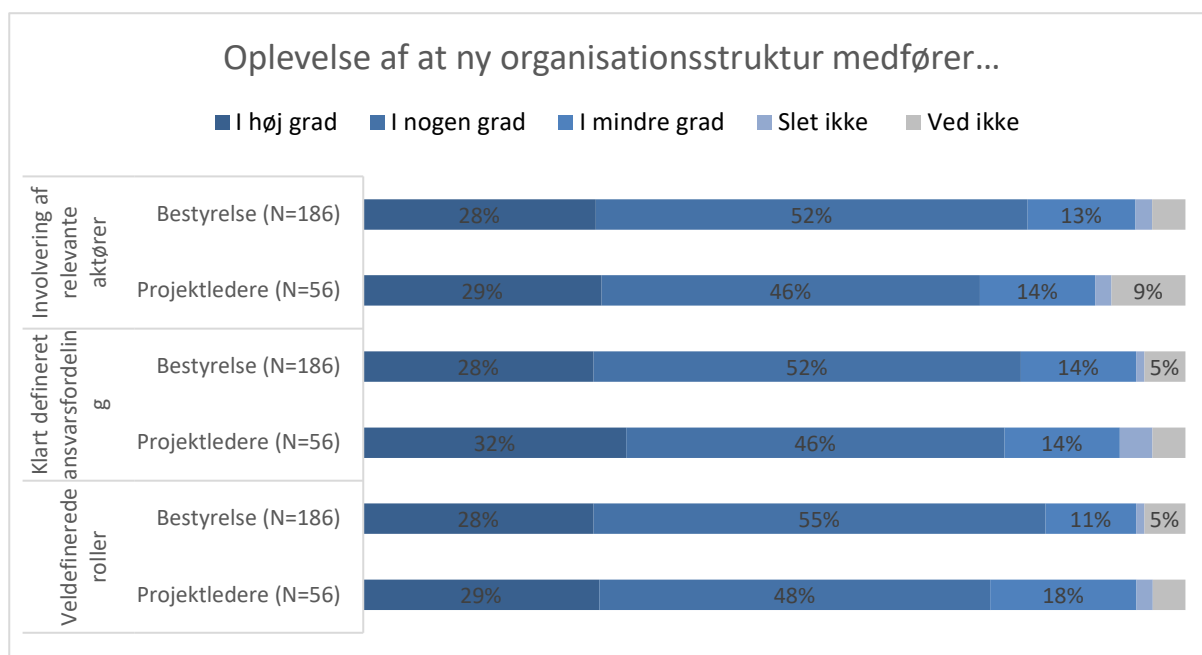
- 1 Organiseringen omkring selve den boligsociale bestyrelse
- 2 Den bredere kobling til kommuner og boligorganisationer
- 3 Koordinering og samtænkning af de boligsociale indsatser med andre indsatser

I det følgende adresseres bestyrelsesmedlemmers og projektlederes forventninger til disse tre lag. Der er overlap mellem lagene, da bestyrelsen netop skal trække på tværs af dem, men for at forstå aktørernes forventninger til organiseringen er det meningsfuldt at behandle dem adskilt.

Forventninger til den boligsociale bestyrelses organisering

Det højeste niveau i entydig ledelse (niveau 3 i analysemodellen), handler om organiseringen af selve den boligsociale bestyrelse. Hvordan denne organisering udmøntes, er som tidligere beskrevet ikke ens for alle helhedsplaner, men kontekstafhængige (se kapitel 3). Derfor er det afgørende at se på, hvorvidt bestyrelsesmedlemmerne i de konkrete tilfælde oplever, at den nye organisationsstruktur medfører veldefinerede roller, en klar ansvarsfordeling og en klar involvering af relevante aktører i bestyrelserne.

Figur 8 herunder viser både projektledernes og bestyrelsesmedlemmernes vurdering af disse tre forhold. Som det fremgår, oplever knap en tredjedel af både projektledere og bestyrelsesmedlemmer i høj grad, at ansvarsfordelingen og rollerne er klart definerede, og at de relevante aktører er involverede. Langt størstedelen mener, at det i nogen grad er tilfældet (46-55%), mens mellem 12 og 20% oplever, at det kun i mindre grad eller slet ikke er tilfældet. Hver femte projektleder oplever, at rollerne i den nye organisationsstruktur kun i mindre grad eller slet ikke er veldefinerede.



Figur 8. Betydningen af ny organisationsstruktur for aktørinvolvering, ansvarsfordeling og rollefordeling.

Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey. Note: procental under 5 % er ikke vist.

Den nye organisationsstruktur skal medvirke til at skabe entydig ledelse af de boligsociale indsatser. En velfungerende organisationsstruktur forudsætter gennemsigthed i beslutningskompetencen, koordinering mellem involverede aktører, en smidig beslutningsproces og effektiv afklaring af løbende konflikter samt fælles retning mellem aktørerne. Derfor er der spurgt til, om den nye organisationsstruktur har medført større gennemsigthed i beslutningskompetencen, bedre koordinering mellem beslutningstagere i det almene og det kommunale system, øget smidighed i beslutningsprocessen, afhjulpethed i forhold til afklaring af løbende, formelle konflikter samt tydeligere fælles retning mellem aktører inden for indsatser og aktiviteter.

De to gruppers vurdering af den nye organisationsstrukturens indflydelse på disse forhold fremgår af tabel 46 herunder. På tværs af parametrene oplever

størstedelen af både bestyrelsesmedlemmer og projektledere, at den nye organisationsstruktur i nogen grad har medført en forbedring set i forhold til tidligere. Mellem 9 og 23% svarer i høj grad, mens mellem 14 og 23% svarer i mindre grad. Både for bestyrelsesmedlemmer og især for projektledere er der relativt få, der mener, at den nye organisationsform har afhjulpet ventetid i forhold til afklaring af løbende, formelle konflikter. Her svarer en meget høj andel "ved ikke". Bestyrelsesmedlemmerne oplever i højere grad end projektlederne, at den nye struktur har medført bedre koordinering mellem beslutningstagere i det almene og kommunale system, mens projektlederne i højere grad oplever en øget smidighed i beslutningsprocessen.

Samtidig er der for alle spørgsmålene en relativt høj andel, der svarer "ved ikke", hvilket kan skyldes, at den nye organisationsstruktur stadig er ny. Status på nuværende tidspunkt er, at de konkrete mål for den nye organisationsstruktur ikke til fulde er realiseret.

Tabel 46. Betydning af ny organisationsstruktur for gennemsigtighed, koordinering, smidighed mv.

Har den nye organisationsstruktur medført...		I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Total
Større gennemsigtighed i beslutningskompetencen	Projektledere	18%	46%	14%	5%	16%	100% (56)
	Bestyrelse	21%	42%	16%	8%	14%	100% (185)
Bedre koordinering mellem beslutningstagere i det almene og det kommunale system	Projektledere	14%	38%	23%	4%	21%	100% (56)
	Bestyrelse	19%	49%	16%	4%	12%	100% (185)
Øget smidighed i beslutningsprocessen	Projektledere	23%	30%	16%	7%	23%	100% (56)
	Bestyrelse	14%	44%	16%	8%	19%	100% (185)
Afhjulpet ventetid i forhold til at få afklaret løbende formelle konflikter	Projektledere	14%	14%	18%	7%	46%	100% (56)
	Bestyrelse	9%	30%	19%	9%	33%	100% (185)
Tydeligere fælles retning mellem aktører i de enkelte indsats og aktiviteter	Projektledere	18%	38%	16%	5%	23%	100% (56)
	Bestyrelse	16%	45%	16%	5%	18%	100% (185)

Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey

Forventninger til koblingen med kommuner og boligorganisationer

Foruden at styrke den interne organisering har entydig ledelse også til formål at styrke de boligsociale indsatsers bredere kobling til kommuner og boligorganisationer. I analysemodellen defineres dette som niveau 4 og indbefatter politikker, strategier, dagligt arbejde mv. hos kommuner og boligorganisationer, der ligger uden for helhedsplanen, men som har eller kan have en effekt på helhedsplanens arbejde, hvis det koordineres. Her drejer det sig om den bredere prioritering, fremdrift og koordinering, om tilgangen af ressourcer til det boligsociale arbejde samt koblingen til kernerdriften i kommuner og boligorganisationer.

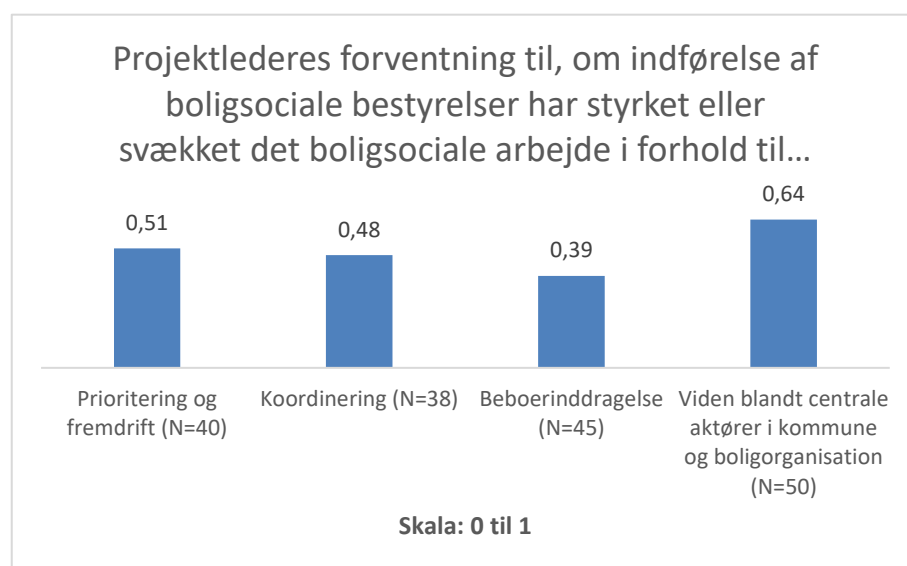
Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer er blevet stillet en række spørgsmål, der hver især afdækker hhv. prioritering og fremdrift, koordinering, beboerinddragelse og viden blandt centrale aktører i boligorganisationer og kommune. For hvert af de fire temaer har vi spurgt til, hvorvidt forskellige aspekter af temaet forventes at svække eller styrke det boligsociale arbejde på en skala fra 1 til 5. I forhold til koordinering har vi eksempelvis spurgt til koordinering mellem de forskellige forvaltninger i kommunen, koordinering af den samlede helhedsplan, koordinering internt i de enkelte boligorganisationer og koordinering mellem deltagende boligorganisationer. Disse fire aspekter af koordinering har vi derefter lagt sammen til ét mål, som vi yderligere har 'normaliseret' til en skala, som går fra 0 til 1 (se kapitel 2). Dette har vi gjort for de fire forskellige temaer. Normalisering af skalaerne gør det muligt at sammenligne dem, selvom de enkelte temaer er baseret på forskellige aspekter (eller underspørgsmål). For at danne skalaerne er det

nødvendigt at fjerne besvarelserne "Ved ikke" og "For tidligt at vurdere". Derfor varierer antallet af observationer for hver skala.

Projektlederne er spurgt til, om indførelsen af den boligsociale bestyrelse har styrket eller svækket det boligsociale arbejde, og deres forventning fremadrettet. Bestyrelsesmedlemmerne er af hensyn til spørgeskemaets længde kun blevet spurgt til deres oplevelse heraf, men med mulighed for at svare, at det er for tidligt at vurdere. Da der jo kun er 56 besvarelser for projektlederne, betyder den relativt høje andel, der svarer, at det er for tidligt at vurdere, at skalaen bliver for usikker. Derfor benyttes spørgsmålene om *forventninger* til indførelsen af bestyrelser. For bestyrelsesmedlemmerne betyder det højere antal besvarelser, at det er uproblematisk at benytte spørgsmålene om deres oplevelse af indførelsen af bestyrelser. En sammenligning for projektlederne af de forskellige parametre inden for temaerne viser, at tendenser er de samme, uanset om der spørges til forventninger eller oplevelser med den primære forskel, at der for spørgsmålet om deres oplevelser naturligt nok er langt flere, der svarer, at det er for tidligt at vurdere. Derfor benyttes for projektlederne spørgsmålene om deres forventninger til indførelsen af boligsociale bestyrelser, mens der for bestyrelsesmedlemmerne benyttes spørgsmålene om deres oplevelser heraf.

Skalaerne for projektlederne i figur 9 viser, at indførelsen af de boligsociale bestyrelser vurderes til i højere grad at styrke den viden om udfordringer i de udsatte boligområder, som centrale aktører på ledelsesniveau i kommune og boligorganisationer har. For prioritering og fremdrift samt koordinering forventer projektlederne ikke umiddelbart, at indførelsen af boligsociale bestyrelser vil hverken styrke eller svække det boligsociale arbejde markant. Derimod forventes det, at indførelsen af bestyrelser i højere grad vil svække beboerinddragelsen. Dette kan ses som en naturlig konsekvens af, at beboerdemokratiet i udgangspunktet ikke er en del af de nye bestyrelser, mens de tidligere ofte var en del af styregrupperne for de boligsociale indsatser.

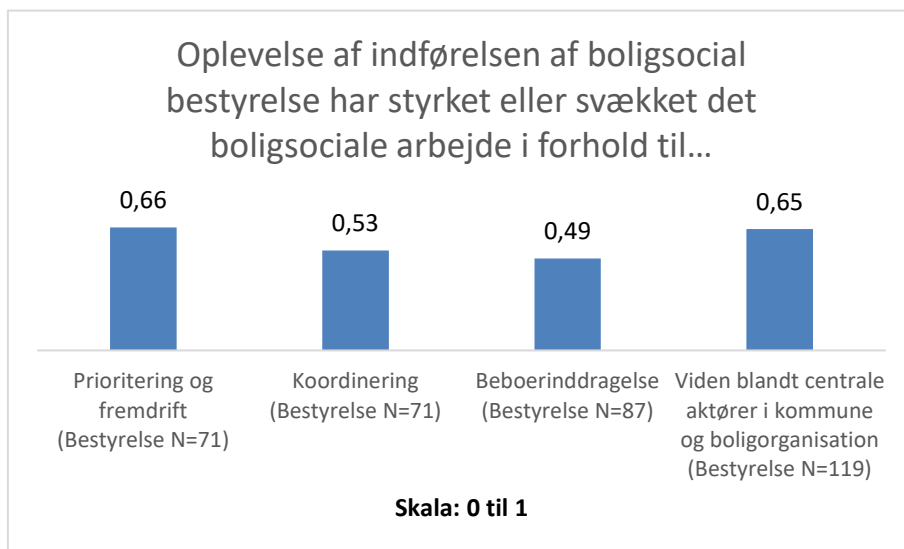
For prioritering og fremdrift samt for koordinering er skalaen tæt på 0,5, hvilket indikerer, at projektlederne forventer, at det hverken vil styrke eller svække det boligsociale arbejde, at der er blevet indført boligsociale bestyrelser.



Figur 9. Den boligsociale bestyrelses betydning for prioritering og fremdrift, koordinering, beboerinddragelse og viden ifølge projektlederne.

Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey. Note: Hvis skalaen er lig 0,5 har indførelsen af den boligsociale bestyrelse hverken svækket eller styrket det givne forhold. Hvis den er over 0,5 har den styrket det givne forhold; hvis den er under 0,5 har den svækket det givne forhold. Jo tættere på 0, jo mere svækket. Jo tættere på 1, jo mere styrket.

Figur 10 viser skalaerne for bestyrelsesmedlemmerne. Det fremgår, at de ligesom projektlederne generelt udtrykker en positiv oplevelse af betydningen for viden blandt aktører i kommune og boligorganisation. Generelt er bestyrelsesmedlemmernes vurdering ellers mere positiv end projektledernes, især i forhold til prioritering og fremdrift.



Figur 10. Den boligsociale bestyrelses betydning for prioritering og fremdrift, koordinering, beboerinddragelse og viden ifølge bestyrelsesmedlemmer.

Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey. Note: Hvis skalaen er lig 0,5 har indførelsen af den boligsociale bestyrelse hverken svækket eller styrket det givne forhold. Hvis den er over 0,5 har den styrket det givne forhold; hvis den er under 0,5 har den svækket det givne forhold. Jo tættere på 0, jo mere svækket. Jo tættere på 1, jo mere styrket.

Prioritering og fremdrift samt koordinering er særligt relevante i forhold til koblingen med kommuner og boligorganisationer. Det er for omfattende at vise alle de tal, der ligger bag indeksene. Derfor trækkes blot de mest centrale fund frem her. Når man ser på de fem spørgsmål, der ligger til grund for indekset for prioritering og fremdrift (tal ikke vist), viser det sig, at to ud af tre projektledere og omkring to ud af fem bestyrelsesmedlemmer mener, at indførelsen af de boligsociale bestyrelser vil styrke fremdriften af aktiviteter i helhedsplanen, fremdriften af de enkelte indsatsområder under helhedsplanen, prioriteringen af de boligsociale udfordringer på den kommunale dagsorden samt den samlede effekt af de boligsociale indsatser. Derimod mener kun én ud af tre projektledere og færre end en ud af fem bestyrelsesmedlemmer, at det vil styrke kernerdriften i boligområdet. For denne faktor er der flere, der mener, at det ikke vil have en betydning, eller at det er for tidligt at vurdere. Sidstnævnte gælder især bestyrelsesmedlemmerne, hvilket kan skyldes, at de er blevet spurgt til deres oplevelse frem for deres forventning til betydningen. For de fire spørgsmål om koordinering viser en nærmere gennemgang, at både projektledere og bestyrelsesmedlemmer anser koordineringen af den samlede helhedsplan for styrket. Til gengæld er der i langt mindre grad en forventning om, at koordineringen vil blive styrket internt i de enkelte boligorganisationer og mellem deltagende boligorganisationer. Derudover forventer især projektlederne, at koordineringen mellem de forskellige forvaltninger i kommunen vil blive styrket.

Projektlederne er også blevet spurgt, om de oplever et behov for implementeringsstøtte i forhold til samspillet med kommune og boligorganisationers kernerdrift. Som det fremgår af tabel 47 oplever to ud af fem projektledere i høj eller nogen grad behov for implementeringsstøtte i forhold til boligorganisationernes kernerdrift, mens to ud af tre oplever det samme behov i forhold til kommunernes kernerdrift. Det tyder således på, at koblingen mellem det boligsociale og kernerdriften i kommune og boligorganisationer kan være en

udfordring. Hvis de boligsociale indsatser skal kunne understøtte kernerdriften, kan der således være behov for støtte af projektlederne, i forhold til hvordan kernerdriften kan understøttes.

Tabel 47. Behov for implementeringsstøtte.

Oplevelse af behov for implementeringsstøtte ift.:						
	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Total
Samspil med boligorganisations kernerdrift	7% (4)	34% (19)	43% (24)	11% (6)	5% (3)	100% (56)
Samspil med kommunens kernerdrift	16% (9)	50% (28)	21% (12)	5% (3)	7% (4)	100% (56)

Kilde: Projektledersurvey

En anden måde at vurdere, hvilken betydning indførelsen af de boligsociale bestyrelser har eller forventes at få, er at se på, om det har øget ressourcerne til det boligsociale arbejde. Her viser data (tabel 48), at kun en begrænset andel af projektledere og bestyrelsesmedlemmer oplever, at indførelsen af boligsociale bestyrelser i høj grad har medført øgede ressourcer, mens hhv. ca. hver femte projektleder og hver tredje bestyrelsesmedlem oplever, at indførelsen af den boligsociale bestyrelse i nogen grad har medført øgede ressourcer fra kommune og boligorganisation. Alt i alt udtrykker bestyrelsesmedlemmerne en lidt mere positiv vurdering end projektlederne, mens der er flere projektledere, der ikke ved, om indførelsen af bestyrelsen har øget ressourcerne. Når det gælder ressourcerne fra andre aktører, svarer langt de fleste fra begge grupper, at det er for tidligt at vurdere, eller at de ikke ved det. Når man for projektledernes vedkommende sammenligner med deres forventninger fremadrettet, tegner der sig en mere positiv vurdering, da langt flere svarer, at de i nogen grad forventer øgede ressourcer til det boligsociale arbejde som følge af indførelsen af bestyrelser; dog fortsat med en høj andel, der svarer "ved ikke" for ressourcer fra andre aktører.

Tabel 48. Betydningen af boligsocial bestyrelse for tilførsel af ressource til det boligsociale arbejde.

Oplevelse af at indførelsen af boligsocial bestyrelse har øget ressourcerne til det boligsociale arbejde fx økonomiske ressourcer eller i form af arbejdstimer...								
		I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	For tidligt at vurdere	Ved ikke	Total
Ressourcer fra kommune	Projektledere	14% (8)	20% (11)	5% (3)	20% (11)	27% (15)	14% (8)	100% (56)
	Bestyrelse	8% (14)	34% (63)	20% (38)	16% (30)	16% (30)	6% (11)	100% (186)
Ressourcer fra boligorganisation	Projektledere	14% (8)	18% (10)	14% (8)	18% (10)	21% (12)	14% (8)	100% (56)
	Bestyrelse	8% (14)	38% (70)	14% (26)	13% (24)	12% (23)	16% (29)	100% (186)
Ressourcer fra Andre	Projektledere	2% (1)	13% (7)	4% (2)	13% (7)	38% (21)	32% (18)	100% (56)
	Bestyrelse	3% (6)	13% (24)	12% (23)	22% (41)	20% (38)	29% (54)	100% (186)

Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey

Koordinering og fremdrift blev også diskuteret i fokusgrupperne. Dette vil blive beskrevet nærmere i afsnittet om vertikalt og horisontalt samarbejde.

Forventninger til koordinering og sammentænkning af indsatser

Endelig er målet med entydig ledelse at styrke koordinering og sammentænkning med øvrige indsatser uden for det kommunale regi og boligorganisationerne.

Ligesom der er blevet spurgt til, i hvilken grad nedsættelsen af den boligsociale bestyrelse har medført øget fokus på den boligsociale helhedsplan hos aktører fra kommune og boligorganisation, er der blevet spurgt til det samme

for politi, frivillige organisationer og erhvervsliv (tabel 49). Her viser data, at kun en mindre andel i høj grad oplever øget fokus fra disse aktører (op til hver tiende). I forhold til politiets rolle opleves der i højere grad end for de andre aktører øget fokus, især hos ledelsesniveauet. Særligt projektlederne svarer, at fokus i mindre grad eller slet ikke er øget, og dette gælder i særlig grad frivillige organisationer og erhvervsliv. Omkring 40% af bestyrelsesmedlemmerne svarer for disse to grupper, at de ikke ved, om det har ført til øget fokus. Dette stemmer overens med, at bestyrelserne kun i begrænset omfang inkluderer aktører, der ikke er fra kommune eller boligorganisation. Det tyder således på, at forpligtende samarbejde er afgørende for det øgede fokus.

Tabel 49. Fokus på den boligsociale helhedsplan blandt centrale aktører.

Nedsættelse af den boligsociale bestyrelse har medført øget fokus på helhedsplanen blandt...		I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Total
Politi, ledelsesniveau	Projektleder	7% (4)	29% (16)	25% (14)	14% (8)	25% (14)	100% (56)
	Bestyrelse	12% (22)	23% (42)	19% (36)	13% (25)	33% (61)	100% (186)
Politi, medarbejderniveau	Projektleder	5% (3)	21% (12)	30% (17)	23% (13)	20% (11)	100% (56)
	Bestyrelse	7% (13)	25% (46)	19% (36)	13% (25)	35% (66)	100% (186)
Frivillige organisationer	Projektleder	4% (2)	14% (8)	41% (23)	23% (13)	18% (10)	100% (56)
	Bestyrelse	5% (10)	19% (36)	22% (40)	13% (25)	40% (75)	100% (186)
Erhvervsliv	Projektleder	2% (1)	9% (5)	30% (17)	32% (18)	27% (15)	100% (56)
	Bestyrelse	2% (4)	13% (24)	27% (50)	19% (35)	39% (73)	100% (186)

Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey

Bestyrelsesmedlemmerne er desuden blevet spurgt til, om de oplever, at indførelsen af den boligsociale bestyrelse har styrket eller svækket koordineringen af de forskellige redskaber, som kommune og/eller boligorganisation kan anvende for at løfte de udsatte boligområder, altså værktøjer der rækker ud over helhedsplanens regi (tabel 50). Enkelte oplever, at det har svækket koordineringen af de forskellige redskaber til at løfte udsatte boligområder. Ca. en fjerdedel svarer, at det hverken er styrket eller svækket. Knap hver tredje oplever, at indførelsen af boligsociale bestyrelser har styrket koordineringen. Der er dog samtidig en tredjedel, der mener, at det er for tidligt at vurdere. Alt i alt ser de boligsociale bestyrelser ikke endnu ud til at have haft betydning for den bredere koordinering med andre indsatser uden for helhedsplanen. Det kan ændre sig i takt med, at indsatserne og bestyrelserne implementeres over de kommende år.

Tabel 50. Betydning af boligsociale bestyrelse for koordinering af redskaber til at løfte udsatte områder.

Oplevelse af at indførelse af boligsociale bestyrelse har styrket koordineringen af de forskellige redskaber, som boligorganisation og/eller kommune kan anvende for at løfte de udsatte boligområder							
Svækket	2	3	4	Styrket	For tidligt at vurdere	Ved ikke	Total
1% (1)	3% (6)	26% (49)	18% (34)	12% (23)	29% (54)	10% (19)	100% (186)

Kilde: Bestyrelsessurvey

Koordineringen mellem indsatser kan også finde sted i form af koordinering mellem de boligsociale indsatser og eventuelle fysiske indsatser. Her oplever hver tredje projektleder og hvert fjerde bestyrelsesmedlem, at der i høj grad sker en koordinering (tabel 51). Omvendt er der flere bestyrelsesmedlemmer end projektledere, der i nogen grad oplever, at det er tilfældet. For projektlederne er det mere end hver fjerde, der mener, at der kun i mindre grad eller slet ikke finder koordinering sted mellem boligsociale indsatser og fysiske indsatser, mens det for bestyrelsesmedlemmerne gælder for knap

hver femte. Alt i alt er der altså en relativt stor andel, særligt blandt projektle-
derne, der oplever, at der i mindre grad sker koordinering med fysiske ind-
satser.

Tabel 51. Koordinering mellem boligsociale indsatser og evt. fysiske indsatser.

Sker der en koordinering mellem de boligsociale indsatser og evt. fysiske indsatser?							
	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ikke re-levant	Ved ikke	Total
Projektle- dere	34% (19)	30% (17)	23% (13)	5% (3)	5% (3)	2% (1)	100% (56)
Bestyrelse	26% (49)	45% (85)	16% (30)	2% (3)	3% (6)	8% (15)	100% (188)

Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey

Samarbejde med politiet

Én af de aktører, der er særligt fokus på koordineringen med, er politiet. Som beskrevet sidder der ifølge projektlederne repræsentanter for politiet med i syv ud af 56 boligsociale bestyrelser. Dertil kommer samarbejde både gennem styre-/følgegrupper, andre fora og i det daglige arbejde. Politiet er således en central aktør på feltet i overensstemmelse med indsatsernes fo-
kus på kriminalpræventive indsatser og tryghed og trivsel.

Både projektlede og bestyrelsesmedlemmer er blevet spurgt, hvordan de oplever samarbejdet med politiet. Af tabel 52 fremgår det, at langt de fleste af de projektlede og bestyrelsesmedlemmer, der i spørgsmålet har vurde-
rer samarbejdet, vurderer det som godt, både når det gælder samarbejdet med de boligsociale medarbejdere, styre-/følgegrupperne og den boligsoci-
ale bestyrelse. Her er det dog særligt interessant, at der er en del, der svarer, at der intet samarbejde er, især blandt projektlederne, når de spørges til samarbejde mellem politi og hhv. styre-/følgegrupper og bestyrelse. Det kan undre, at der er så stor forskel på bestyrelsesmedlemmernes og projektle-
dernes vurdering. For styre-/følgegruppernes vedkommende er der dog en del af bestyrelsesmedlemmerne, der svarer, at de ikke ved det, hvilket kan forklare forskellen herfor. Det samarbejde, der ifølge bestyrelsesmedlem-
merne finder sted mellem bestyrelsen og politiet, opleves langt fra altid af projektlederne.

Tabel 52. Politiets samarbejde med boligsociale medarbejdere, styre-/følgegrupper og bestyrelse.

Oplevelse af samarbejdet mellem politiet og...		Dårligt	2	3	4	Godt	Intet samar- bejde	Ved ikke	Total
De boligsociale medarbejder	Projektlede	0% (0)	5% (3)	7% (4)	25% (14)	48% (27)	11% (6)	4% (2)	100% (56)
	Bestyrelse	0% (0)	4% (8)	9% (17)	20% (37)	25% (47)	16% (29)	25% (47)	100% (185)
Styre-/følge- gruppe(r)	Projektlede	0% (0)	5% (3)	16% (9)	16% (9)	21% (12)	30% (17)	11% (6)	100% (56)
	Bestyrelse	1% (1)	4% (8)	16% (30)	23% (43)	23% (43)	6% (11)	26% (49)	100% (185)
Den boligsociale bestyrelse	Projektlede	0% (0)	7% (4)	5% (3)	4% (2)	18% (10)	34% (19)	32% (18)	100% (56)
	Bestyrelse	1% (1)	3% (6)	13% (24)	26% (48)	26% (48)	4% (8)	27% (50)	100% (185)

Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey

Projektlederne er desuden blevet spurgt til, hvordan de oplever samarbejdet med politiet i forhold til dels implementeringen af indsatser og dels det øvrige samarbejde (tabel 53). Her fremgår det, at knap en fjerdedel af helhedspla-
nerne ikke har samarbejde med politiet omkring implementeringen, men der-
med også at størstedelen faktisk har et sådant samarbejde. De fleste vurde-
rer samarbejdet som værende godt. Mellem en femtedel og en fjerdedel vur-
derer samarbejdet som hverken godt eller dårligt, mens kun enkelte har en
mere negativ opfattelse af samarbejdet om implementeringen af indsatser. I

forhold til øvrigt samarbejde, som næsten alle har, mener langt de fleste, at der er et godt samarbejde. Alt i alt vurderes samarbejdet med politiet som positivt, men samtidig er der en betydelig andel, hvor der slet ikke samarbejdes med politiet om implementering, eller hvor samarbejdet vurderes som relativt dårligt.

Tabel 53. Samarbejde med politiet i implementering og i øvrigt.

	Projektledernes oplevelse af samarbejdet med politiet ift. ...						Intet sam- arbejde	Ved ikke	Total
	Dårligt	2	3	4	Godt				
Implementeringen af indsatser	0% (0)	9% (5)	20% (11)	21% (12)	23% (13)	23% (13)	4% (2)	100% (56)	
Øvrigt samarbejde	0% (0)	2% (1)	23% (13)	25% (14)	43% (43)	4% (2)	4% (2)	100% (56)	

Kilde: Projektledersurvey

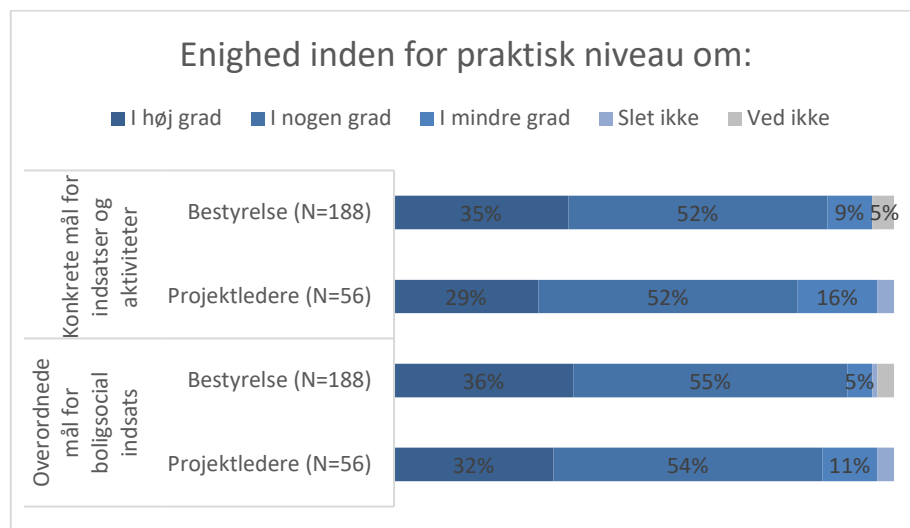
Horisontalt og vertikalt samarbejde

Udfordringerne i de udsatte boligområder kan, som beskrevet i de teoretiske perspektiver i kapitel 1, betegnes som 'wicked problems' (Head og Alford, 2015). Da wicked problems ofte går på tværs af mange problemkomplekser, institutionelle aktører og forskellige interesser, er tværgående strategisk samarbejde en nødvendighed. Samtidig er det afgørende, at der sker en vertikal koordinering mellem det politiske, strategiske niveau og det praktiske niveau, således at viden kan flyde fra det ene niveau til det andet (Wagener, 2007). Et af målene med at indføre entydig ledelse er da også at sikre en klar styringsstreng mellem de forskellige niveauer i de boligsociale indsatser, herunder mellem det strategiske og det praktiske niveau. Således fremgår det også af Landsbyggefondens regulativ, at de organisatoriske rammer for de boligsociale helhedsplaner skal indebære: *"Oprettelse af en projektorganisation for gennemførelse af helhedsplanen, således at en entydig og kompetent ledelse kan sikre koordinering af den lokale indsats og prioritere på tværs af alle niveauer og organisationer, herunder boligorganisationer, boligafdelinger og kommune"* (Landsbyggefonden, 2015b).

På denne baggrund er projektledere og bestyrelsesmedlemmer blevet spurgt, i hvor høj grad de oplever, at der er enighed mellem hhv. aktører inden for det praktiske niveau, inden for det strategiske niveau og på tværs af de to niveauer. Dette kan være med til at belyse grundlaget for både det horisontale samarbejde inden for hhv. det strategiske og det praktiske niveau og det vertikale samarbejde mellem de to niveauer. Der er blevet spurgt til, i hvor høj grad de oplever, at der er enighed om:

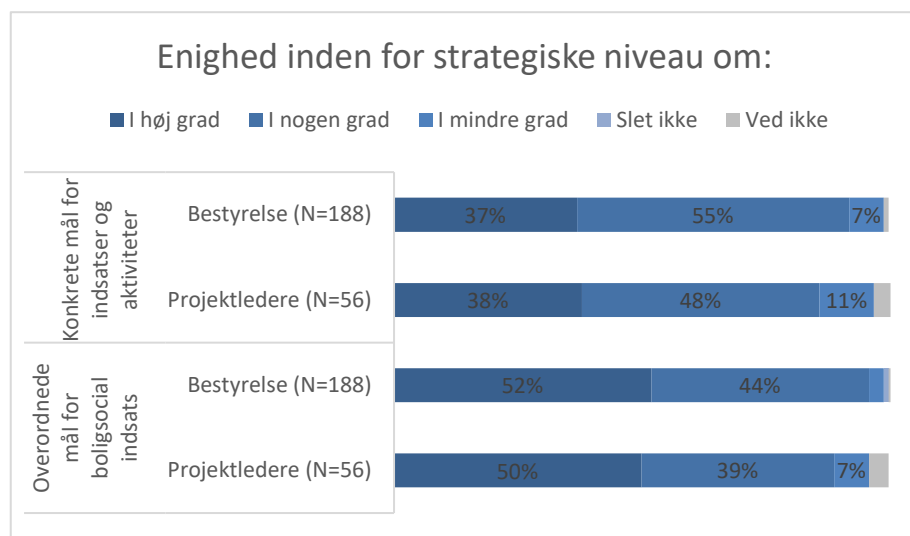
- Hvad de overordnede mål for den samlede boligsociale indsats er?
- Hvad de konkrete mål for de forskellige indsatser og aktiviteter er?
- Hvad de primære problemer i boligområdet er?
- Hvordan problemerne skal løses?

I første omgang fokuserer vi på spørgsmålene om overordnede og konkrete mål. Omkring en tredjedel af både bestyrelsesmedlemmer og projektledere oplever, at der er en høj grad af enighed om både overordnede og konkrete mål inden for det praktiske niveau, mens godt halvdelen mener, at der i nogen grad er enighed om målene (figur 11). Både bestyrelsesmedlemmer og projektledere oplever således udpræget enighed inden for det praktiske niveau.



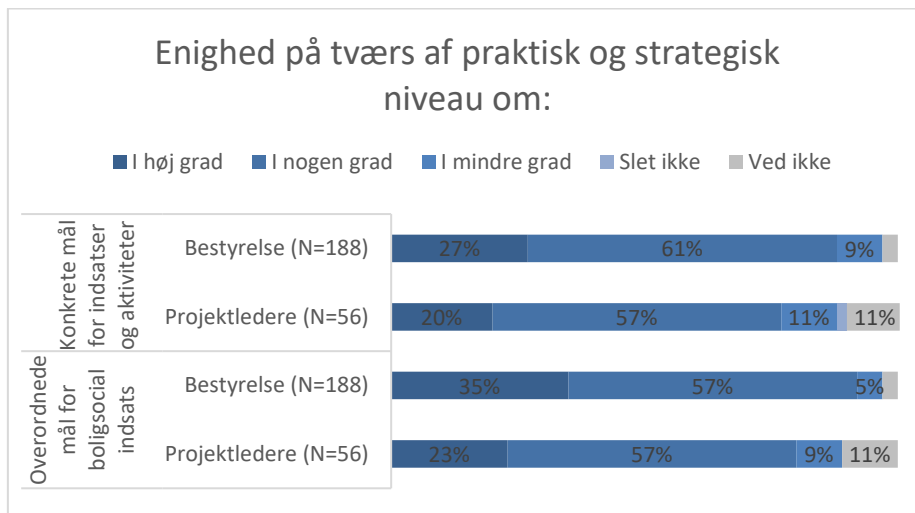
Figur 11. Oplevelse af enighed inden for det praktiske niveau om konkrete og overordnede mål. Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey. Note: procenttal under 5 % er ikke vist.

Når det gælder enighed om målene inden for det strategiske niveau, opleves der væsentligt højere grad af enighed om de overordnede mål for den samlede boligsociale indsats end om de konkrete mål for de forskellige indsatser og aktiviteter (figur 12). Ca. halvdelen oplever en høj grad af enighed om de overordnede inden for det strategiske niveau, mens det for de konkrete mål er knap 40%, der oplever en høj grad af enighed.



Figur 12. Oplevelse af enighed inden for det strategiske niveau om konkrete og overordnede mål. Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey. Note: procenttal under 5 % er ikke vist.

Endelig er respondenterne blevet spurgt til enigheden på tværs af det strategiske og det praktiske niveau (figur 13). Her er der større forskelle mellem bestyrelsesmedlemmer og projektledere, især i forhold til de konkrete mål. Mens 27% af bestyrelsesmedlemmerne og 20% af projektlederne oplever en høj grad af enighed om de konkrete mål, oplever 35% af bestyrelsesmedlemmerne og kun 23% af projektlederne en høj grad af enighed om de overordnede mål på tværs af det strategiske og det praktiske niveau.

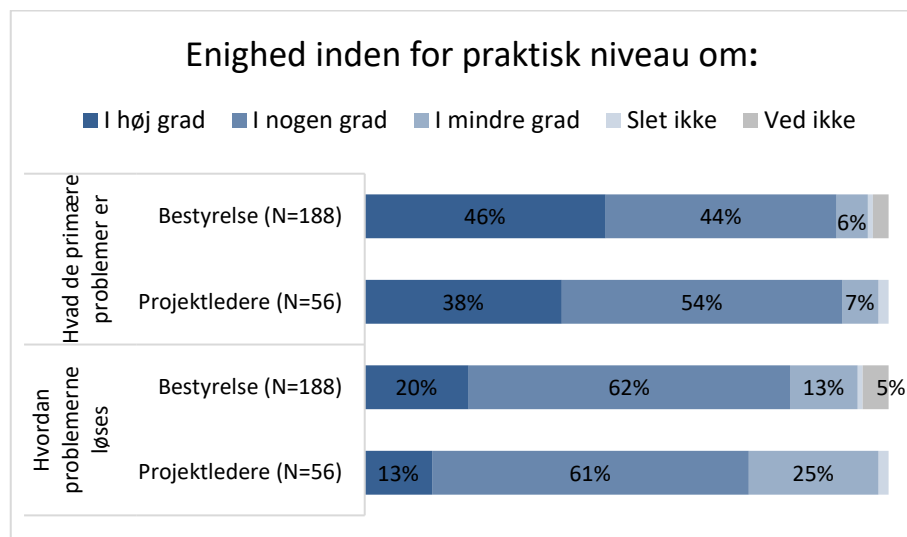


Figur 13. Oplevelse af enighed på tværs af praktisk og strategisk niveau om konkrete og overordnede mål. Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey. Note: procenttal under 5 % er ikke vist.

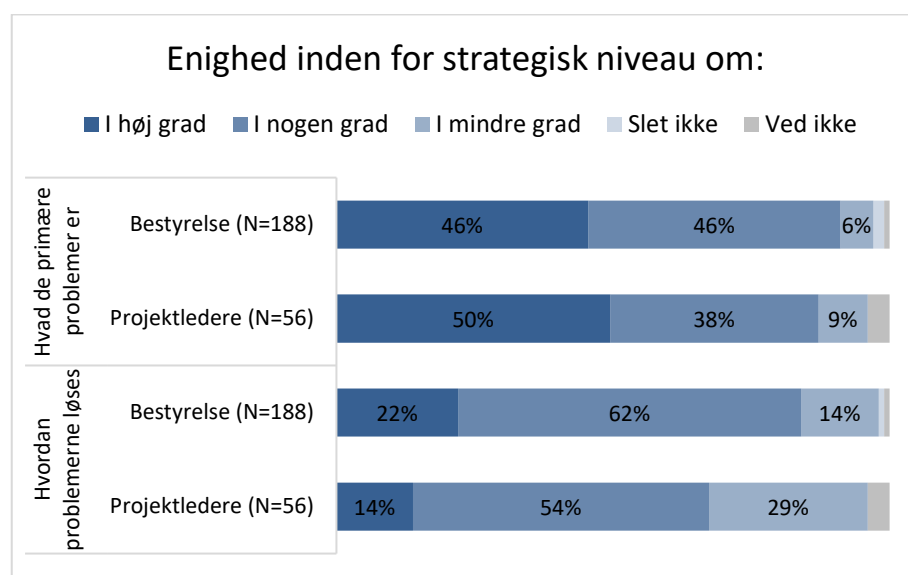
Hvis man ser på tværs af de tre figurer og sammenligner data for hhv. projektledere og bestyrelsesmedlemmer, fremgår det, at både projektledere og bestyrelsesmedlemmer oplever enigheden om både konkrete og overordnede mål som størst inden for det strategiske niveau og mindst på tværs af det strategiske og det praktiske niveau. Den manglende kobling kan skyldes, at der er for langt mellem niveauerne, hvilket det uklare styre-/følggruppeniveau kan være medvirkende til. Bestyrelsesmedlemmer og projektledere er desuden enige om, at der især inden for det strategiske niveau er forskel på enigheden om overordnede og konkrete mål.

For spørgsmålene angående de primære problemer, og hvordan de løses, tegner der sig et meget tydeligt mønster, hvis man ser på tværs af figurerne (figur 14, figur 15, og figur 16). Både bestyrelsesmedlemmer og projektledere oplever, at der i højere grad er enighed om, hvad problemerne er, end om, hvordan de løses. Dette korresponderer med bestyrelsesmedlemmernes vurdering af enigheden i bestyrelsen, hvor der også blev vurderet at være en højere grad af enighed om problemer end om løsninger. Samtidig vurderer bestyrelsesmedlemmerne for fem ud af seks spørgsmål, at der i højere grad er enighed hhv. inden for og mellem niveauer, end projektlederne gør.

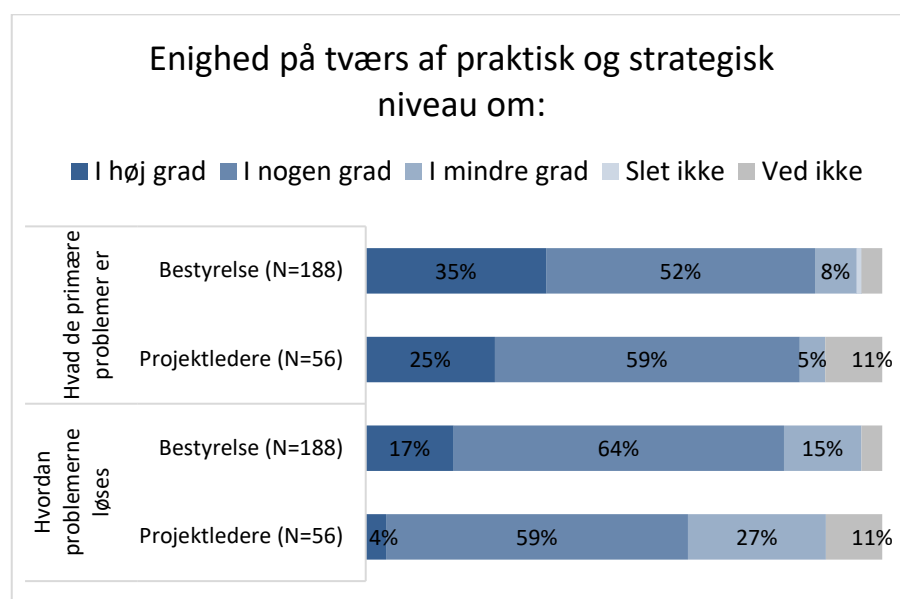
Især projektlederne oplever, at der kun i nogen eller ringe grad er enighed om løsningerne. Samtidig oplever begge grupper af informanter, at der i højere grad er enighed inden for hhv. det strategiske og det praktiske niveau, mens der i mindre grad er enighed mellem det strategiske og det praktiske niveau. Særligt projektlederne oplever begrænset enighed på tværs af niveauer, især i forhold til problemernes løsninger: kun 4% oplever en høj grad af enighed, mens 27% oplever, at der i mindre grad er enighed (figur 16).



Figur 14. Oplevelse af enighed inden for det praktiske niveau om primære problemer og løsninger. Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey. Note: procenttal under 5 % er ikke vist.

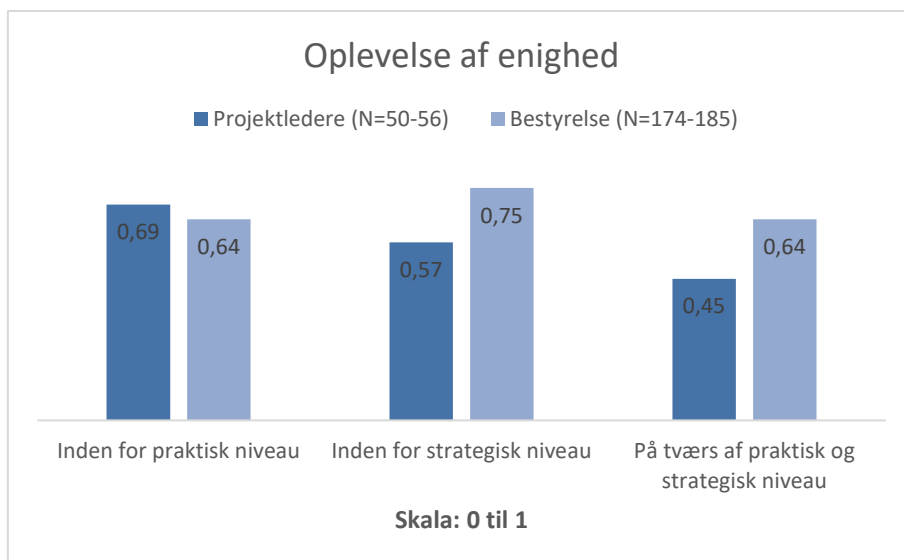


Figur 15. Oplevelse af enighed inden for det strategiske niveau om primære problemer og løsninger. Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey. Note: procenttal under 5 % er ikke vist.



Figur 16. Oplevelse af enighed på tværs af det praktiske og det strategiske niveau om primære problemer og løsninger. Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey. Note: procenttal under 5 % er ikke vist.

Spørgsmålene om enighed kan samles i en skala, der opsummerer forskellen mellem dels niveauer og dels de to informantgrupper (for beskrivelse af metode hertil se bilag 1). Af figur 17 fremgår det, at projektlederne oplever størst enighed inden for det praktiske niveau, som de selv er en del af, mens bestyrelsesmedlemmerne oplever størst enighed inden for det strategiske niveau, som de selv er en del af. Begge grupper af aktører oplever således højere grad af enighed inden for det niveau, de primært selv indgår i. Både for det strategiske niveau og mellem det strategiske og det praktiske niveau oplever bestyrelsesmedlemmer væsentligt højere grad af enighed end projektlederne.



Figur 17. Samlet oplevelse af enighed indenfor og mellem niveauer.

Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey. Note: Hvis skalaen er lig 0,5 er de hverken enige eller uenige i det givne forhold. Hvis den er over 0,5 er der enighed i givne forhold; hvis den er under 0,5 er der uenighed i det givne forhold. Jo tættere på 0, jo mere uenig. Jo tættere på 1, jo mere enig.

Horisontalt og vertikalt samarbejde blev også diskuteret i fokusgrupperne. I begge grupper var der bred enighed om, at indførelsen af boligsociale bestyrelser ville have en positiv betydning for det strategiske samarbejde, og at der med den nye struktur var potentiale i forhold til kernerdriften. Projektlederne gav dog udtryk for en række bekymringer i forhold til effekten på det praktiske niveau.

For det første italesatte projektlederne en bekymring om, at man med oprustningen på det strategiske niveau fik skabt for store forventninger til, hvad der kunne realiseres på det praktiske niveau. Det gjaldt både, hvad der tidsmæssigt kunne realiseres inden for indsatsernes fireårige periode, og hvad der var medarbejderressourcer til.

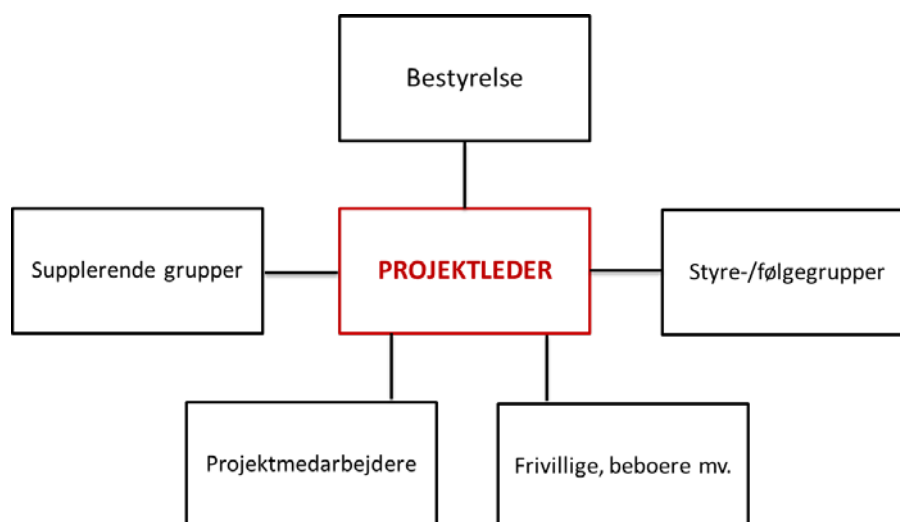
For det andet oplevede projektlederne, at det kunne være vanskeligt og indimellem konfliktfyldt at forsøge at få indflydelse på arbejdsgange og samarbejdsmetoder i kommunen. Ifølge projektlederne blev de boligsociale medarbejdere i nogle tilfælde opfattet som "konsulenten, som ingen har bedt om". Også her tyder det på, at der kan være behov for afklaring af det boligsociales rolle i forhold til kernerdriften, såvel som for implementeringsstøtte til projektlederne i forhold til, hvordan de navigerer i samarbejdet med henblik på at opnå målet om at påvirke kernerdriften i kommune og boligorganisation. Den strategiske samarbejdsaftale med delaftaler skulle for så vidt sikre klare aftaler fra start, men resultaterne tyder på, at der alligevel mangler afklaring, herunder om samspillet mellem strategisk og praktisk niveau. Set ud fra et teoretisk perspektiv er præmisserne for det tværsektorielle samarbejde på det praktiske niveau uklare.

For det tredje argumenterede projektlederne for, at der ikke altid var en lige linje mellem de strategiske beslutninger på bestyrelsesniveauet og den konkrete virkelighed ude i de enkelte boligområder. Bestyrelsens arbejde er baseret på, at man internt i bestyrelsen træffer strategiske beslutninger, der dernæst bringes til implementering på det praktiske niveau. Men når projektlederne og de boligsociale medarbejdere skal effektuere beslutningerne, er de ikke altid meningsfulde i den kontekst, de skal effektueres i. Det kan eksempelvis skyldes, at der strategisk træffes beslutninger for en samlet helhedsplan, men at denne i realiteten dækker forskellige boligområder med forskellige problematikker, som de strategiske beslutninger ikke tager højde for. Her er der således behov for bedre oversættelse og koordinering mellem niveauerne.

Samlet set er der behov for bedre kobling mellem niveauerne. Præcisering af styre-/følggruppeniveauet og projektledernes rolle kan være afgørende faktorer for at sikre koblingen mellem det strategiske og det praktiske niveau.

Projektlederens rolle i den nye organisering

Centralt placeret mellem bestyrelse, styre-/følggrupper, supplerende grupper, projektmedarbejdere og frivillige, beboere mv. sidder projektlederen (figur 18). Derved får projektlederen en dobbeltfunktion: For det første har projektlederen ansvaret for at igangsætte og derefter lede og understøtte driften af de enkelte aktiviteter og indsatser. Derved sikres den løbende implementering af planens enkeltdele. For det andet får projektlederen med den nye organisationsstruktur et ansvar for at sikre, at bestyrelsen er orienteret om indsatserne, så den kan varetage sin rolle som beslutningsmyndighed. Projektlederen skal dermed navigere i forhold til alle de forskellige elementer i den nye organisationsstruktur. Det giver projektlederen et stort ansvar på det strategiske såvel som på det praktiske niveau og i koblingen herimellem, særligt når bestyrelsen er ny og styre-/følggruppernes organisering og rolle uklar.



Figur 18. Projektlederens rolle som bindeled og koordinator mellem aktører.

De fleste projektledere har erfaring med den praktiske gennemførelse af boligsociale indsatser, ligesom de fleste boligselskaber og organisationerne har opbygget stor kapacitet i forhold til, hvad det kræver at gennemføre boligsociale indsatser. Derimod er den øgede strategiske funktion i forhold til bestyrelsen ny for en del af projektlederne. Samtidig kommer projektlederrollen i højere grad end tidligere til at skulle stå som formidlende instans mellem det strategiske og det praktiske niveau og mellem de forskellige instanser, såvel som mellem beboere, praktikere og politikere, fordi disse ikke samles, som de tidligere gjorde i styregrupperne. Det kræver samarbejdskompetence, diplomatiske evner og god formidling.

Den nye projektlederrolle udfordres ifølge projektlederne af, at man ikke har beslutningsmandat med sig fra det strategiske niveau. Dette både fordi styregrupperne har mistet sit mandat og ikke længere sidder med om bordet, og fordi projektlederen i sig selv har en uklar beslutningskompetence. Dette underbygges af, at projektlederne i mindre grad end bestyrelsesmedlemmerne oplever, at rollerne i den nye organisationsstruktur er veldefinerede. Projektlederne oplever, at det kan være vanskeligt og ind imellem konfliktfyldt at forsøge at få indflydelse på arbejdsgange og samarbejdsmetoder, selv om det måske ville genere en positiv effekt, også på de kommunale kerneopgaver. Her italesættes endnu en udfordring ved projektlederens rolle: de risikerer at blive "den konsulent, man ikke har bestilt", når de søger at understøtte den kommunale kernerdrift.

6. Værktøjer til samarbejde og strategisk styring

Samarbejde og strategisk styring forudsætter koordinering og kommunikation (Head & Alford, 2015) både på det strategiske niveau internt i bestyrelsen og mellem det praktiske og det strategiske niveau. I det følgende afsnit adresseres fire konkrete værktøjer, som skal sikre samarbejde og strategisk styring under den nye organisationsstruktur. De fire værktøjer er ikke nødvendigvis de eneste, men det er nogle af de mest centrale. Ansøgnings- og tilsagnsprocessen er også central, men finder i sagens natur sted før implementeringen. Fokus er her på værktøjer, der benyttes under implementeringen. De fire værktøjer er: den strategiske samarbejdsaftale⁴, bestyrelsesmøderne, datadreven monitorering, og etårgennemgangen med Landsbyggefonden.

Hovedresultater i kapitlet:

- Den strategiske samarbejdsaftale vurderes som relativt velegnet i forhold til at koordinere det strategiske samarbejde, men mindre velegnet til at styre det daglige, boligsociale arbejde. Den primære udfordring i forhold til at nå målene i samarbejdsaftalen er ifølge projektledere og bestyrelsesmedlemmer, at målene ikke i tilstrækkelig grad kan påvirkes af de boligsociale indsatser, og dernæst at målene er urealistiske inden for helhedsplanens tidsramme.
- Bestyrelsesmøderne bruges i høj grad til at adressere bestyrelsens mest centrale opgaver: implementering og fremdrift af de boligsociale indsatser, strategiske overvejelser og sammenhængen med kernerdriften, især den kommunale kernerdrift. Sammenhæng mellem helhedsplanen og politimæssige indsatser, andre parter fx frivillige organisationer og især erhvervsliv adresseres i væsentligt mindre omfang.
- En relativt høj andel af projektledere og bestyrelsesmedlemmer vurderer, at datadreven monitorering hverken vil styrke eller svække overblikket over udviklingen i boligområdet, målretningen af indsatserne mod specifikke målgrupper samt den samlede effekt af de boligsociale indsatser. Der stilles spørgsmålstejn ved kvaliteten og validiteten af den data, der monitoreres; ikke ved monitorering som værktøj.
- Etårgennemgangen med Landsbyggefonden kan medvirke til at sikre koordinering mellem det strategiske og det praktiske niveau. Bestyrelsesmedlemmerne kan med fordel involveres yderligere og tidligere i etårgennemgangen for at optimere værdien af gennemgangen som værktøj i bestyrelsens arbejde.
- De værktøjer og styringsdokumenter, der findes, er hovedsageligt målrettet ledelse og styring af den boligsociale indsats. Der er dog brug for værktøjer, der kan styrke bestyrelsen i samarbejdet omkring det bystrategiske fokus.

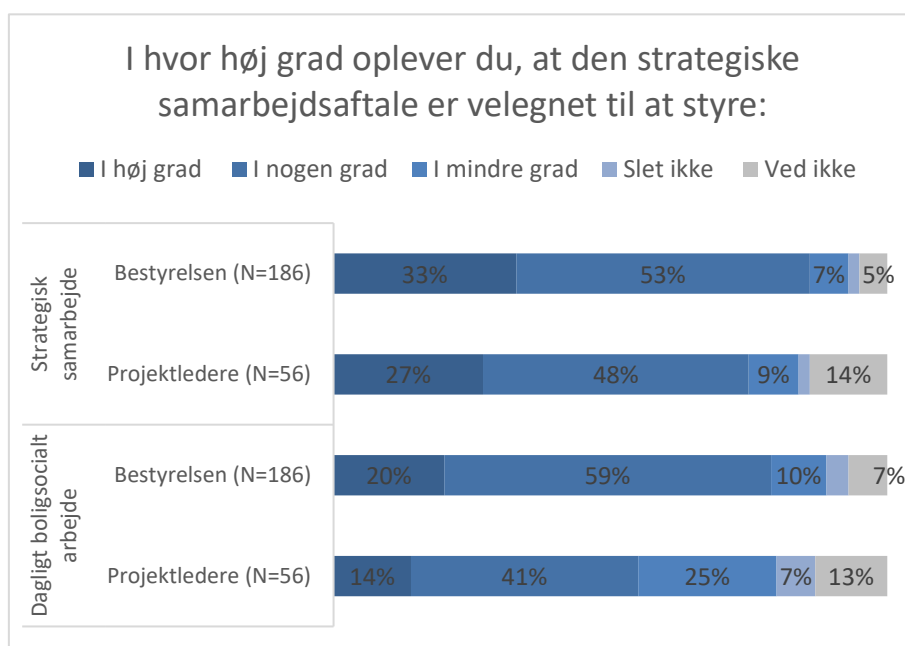
⁴ Delaftalerne og styre-/følgegrupperne vil der blive set nærmere på i senere dele af denne evaluering.

Den strategiske samarbejdsaftale

Den strategiske samarbejdsaftale præciserer en række mål og succeskriterier, som de boligsociale indsatser søger at nå i løbet af den fireårige periode. I spørgeskemaundersøgelserne er både projektledere og bestyrelsesmedlemmer spurgt til deres oplevelse af den strategiske samarbejdsaftale som styringsværktøj.

To ud af tre projektledere har været med til at formulere den strategiske samarbejdsaftale (jf. kapitel 3). For bestyrelsesmedlemmernes vedkommende var lidt færre involveret, nemlig to ud af fem (se kapitel 3). Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer er således i høj grad inddraget i tilblivelsen af det styringsdokument, der sammen med budget og delaftaler ligger til grund for de boligsociale indsatser.

Figur 19 viser, at bestyrelsesmedlemmerne generelt vurderer den strategiske samarbejdsaftale mere positivt som styringsredskab end projektlederne. Derudover giver projektlederne i højere grad udtryk for, at de ikke ved, hvor velegnet aftalen er at styre efter, end bestyrelsesmedlemmerne gør. Figuren viser også, at begge grupper vurderer den strategiske samarbejdsaftale som mere velegnet til at styre det strategiske samarbejde end til styring af det daglige arbejde med de boligsociale indsatser. Især projektlederne er skeptiske i forhold til samarbejdsaftalens værdi i forhold til at styre det daglige boligsociale arbejde. Da samarbejdsaftalen er en strategisk aftale på bestyrelsesniveau, er dette ikke nødvendigvis overraskende. Når man opdeler bestyrelsesmedlemmerne på, om de repræsenterer kommune eller boligorganisation (tal ikke vist), er der blandt de kommunale bestyrelsesmedlemmer flere, der svarer 'ved ikke' på, om aftalen er velegnet til at styre det daglige boligsociale arbejde (12%), mens der er flere af bestyrelsesmedlemmerne fra boligorganisationerne, der svarer, at den i høj grad er velegnet til at styre det daglige arbejde (25%). Dermed er bestyrelsesmedlemmerne fra boligorganisationerne væsentligt mere positive end projektlederne på dette spørgsmål.



Figur 19. Den strategiske samarbejdsaftale.

Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey. Note: procenttal under 5 % er ikke vist.

I spørgeskemaundersøgelsen spørges både projektledere og bestyrelsesmedlemmer også ind til deres opfattelse af potentielle forhindringer for at nå de strategiske mål. tabel 54 herunder viser, at den primære forhindring ifølge

projektlederne er, at målene ikke i tilstrækkelig grad kan påvirkes af de boligsociale indsatser. Dernæst kommer, at målene er urealistiske inden for helhedsplanens tidsramme. Dette er også de to forhold, hvor der er størst forskel mellem projektledere og bestyrelsesmedlemmers vurdering. Hvor næsten tre ud af fire projektledere i høj eller nogen grad mener, at målene ikke i tilstrækkelig grad kan påvirkes af de boligsociale indsatser, gælder dette kun for knap 2 ud af fem bestyrelsesmedlemmer, dvs. næsten halvt så lille en andel. Ikke desto mindre er det alligevel én af de potentielle forhindringer, som flest bestyrelsesmedlemmer peger på. En analyse af svarenes fordeling mellem forskellige typer af bestyrelsesmedlemmer viser desuden, at der her er forskel mellem repræsentanter for boligorganisation og kommune (tal ikke vist): de kommunale repræsentanter er mindre positive over for de boligsociale indsatsers mulighed for at påvirke målene i samarbejdsaftalen, end repræsentanter fra boligorganisationerne er. Samlet set tydeliggør ovenstående vigtigheden af koblingen mellem det boligsociale arbejde og øvrige indsatser, hvilket ligger i tråd med Landsbyggefondens forståelse af de boligsociale indsatser som indsatser, der ikke kan stå alene.

Halvdelen af projektlederne og hvert tredje bestyrelsesmedlem oplever i høj eller nogen grad, at målene er urealistiske inden for tidsrammen. For de øvrige mål er de to grupper relativt enige om, i hvor høj grad det udgør en potentiel forhindring. Knap halvdelen mener, at der i høj eller nogen grad er for mange mål. Til gengæld vurderes det i langt mindre grad at være en potentiel forhindring, at målene er uklare, eller at bestyrelsesmedlemmerne ikke er tilstrækkeligt enige om målene.

Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at der med den nye organisationsstruktur også er søgt at sætte fokus på, at de boligsociale indsatser netop ikke skal stå alene i forhold til at nå målene for de udsatte områder. Indsatserne er ikke kun aktiviteter men også en platform for koordinering med andre indsatser, der til sammen kan løfte udfordringerne i de udsatte områder. Ikke desto mindre viser analyserne, at der er brug for yderligere tydelighed om de boligsociale indsatsers rolle, samt at den nødvendige for-ventningsafstemning kan tage tid.

Tabel 54. Hindringer for at nå samarbejdsaftalens strategiske mål.

		Oplevelse af potentielle hindringer for, at samarbejdsaftalens strategiske mål kan nås:					
		I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Total
For mange mål	Projektledere	11% (6)	34% (19)	41% (23)	13% (7)	2% (1)	100% (56)
	Bestyrelsen	9% (17)	32% (59)	37% (68)	18% (34)	4% (8)	100% (186)
Urealistiske mål inden for tidsrammen	Projektledere	16% (9)	36% (20)	39% (22)	5% (3)	4% (2)	100% (56)
	Bestyrelsen	4% (7)	32% (60)	41% (77)	18% (34)	4% (8)	100% (186)
Uklare mål	Projektledere	0% (0)	20% (11)	46% (26)	30% (17)	4% (2)	100% (56)
	Bestyrelsen	2% (3)	16% (30)	47% (88)	32% (59)	3% (6)	100% (186)
Bestyrelsesmedlemmer ikke tilstrækkeligt enige om mål	Projektledere	2% (3)	11% (6)	25% (14)	36% (20)	27% (15)	100% (56)
	Bestyrelsen	4% (7)	15% (28)	34% (64)	42% (79)	4% (8)	100% (186)
Målene kan ikke i tilstrækkelig grad påvirkes af de boligsociale indsatser	Projektledere	25% (14)	46% (26)	16% (9)	9% (5)	4% (2)	100% (56)
	Bestyrelsen	9% (17)	28% (53)	39% (72)	19% (35)	5% (9)	100% (186)

Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey

Bestyrelsesmøderne og deres indhold

Bestyrelsesmøderne er det centrale, faste forum for at sikre det ledelsesmæssige samarbejde og den strategiske styring af de boligsociale indsatser.

Bestyrelsesmedlemmerne blev spurgt til antallet af afholdte møder. I mange tilfælde var besvarelsene for bestyrelsesmedlemmer fra den samme bestyrelse ikke ens. Det kan skyldes, at bestyrelsesmedlemmerne ikke har været vidende om alle afholdte møder, eller at de ikke husker dem alle. Metodisk er dette løst ved at samle besvarelsene fra de forskellige medlemmer af den samme bestyrelse og udvælge det højeste antal møder angivet af mindst et medlem af bestyrelsen. Tabel 55 er baseret på dette mål, som viser, at de fleste bestyrelser har afholdt fire eller flere møder på tidspunktet for dataindsamlingen. Én bestyrelse har endnu ikke mødtes og en anden kun en enkelt gang. Variationen imellem antallet af møder illustrerer formentligt forskellen i igangsættelsestidspunktet for helhedsplanerne og ikke nødvendigvis, at nogle bestyrelser mødes sjældnere end andre.

Tabel 55. Antal bestyrelsesmøder

Antal bestyrelsesmøder afholdt:						
	4 eller flere	3	2	1	Ingen	Total
	65% (33)	22% (11)	10% (5)	2% (1)	2% (1)	100% (51)

Kilde: Bestyrelsessurvey

Note: Der er under nogle helhedsplaner forskel på antallet af møder, som bestyrelsesmedlemmerne har angivet. Tallene her er baseret på det højeste antal angivne møder inden for en helhedsplan.

Foruden møderne viser tabel 56 herunder, at tre ud af fire bestyrelser har løbende fælles e-mail-korrespondance. Dette kan være afgørende for at sikre løbende håndtering af konflikter og andre udfordringer, der skal tackles mellem møderne. Den strategiske koordinering, der er central for netværksstyring, kræver løbende dialog, der muliggør koordineringen mellem de forskellige aktører i det tværgående, tværsektorielle samarbejde. Løbende korrespondance er især relevant, hvis der kun holdes de to årlige bestyrelsesmøder, der er påkrævet. Hvis der opstår udfordringer for implementeringen, er det lang tid at vente på en løsning, hvis det skal til diskussion i bestyrelsen, og der er op til et halvt år til næste bestyrelsesmøde. Det er en stor andel af de boligsociale indsatsers periode på fire år. Derfor kan løbende korrespondance være afgørende for at sikre fremdriften.

Tabel 56. Fælles e-mail-korrespondance i bestyrelsen.

Fælles e-mail-korrespondance mellem bestyrelsesmøder?			
	Ja	Nej	Total
	78% (40)	22% (11)	100% (51)

Kilde: Bestyrelsessurvey. Note: Der er under nogle helhedsplaner angivet forskellige svar for de forskellige bestyrelsesmedlemmer. Kategorien "Ja" dækker derfor over, at mindst ét bestyrelsesmedlem inden for helhedsplanen har sagt ja.

For at få en fornemmelse af, hvad bestyrelsesmøderne bruges til, er bestyrelsesmedlemmerne blevet spurgt, hvad der har været adresseret på møderne. I tabel 57 er de udvalgte temaer præsenteret i prioriteret rækkefølge. Som det fremgår, er det *implementering og fremdrift* af de boligsociale indsatser og *strategiske overvejelser*, der dominerer. Dernæst kommer *sammenhængen mellem de boligsociale indsatser og kernerdriften* i hhv. kommune og boligorganisationer. Især samspillet med den kommunale kernerdrift står højt på dagsordenen til bestyrelsesmøderne. Sammenhæng mellem helhedsplanen og politimæssige indsatser, andre parter fx frivillige organisationer og især erhvervsliv adresseres i væsentligt mindre omfang. Dette afspejler, at det er bestyrelsens centrale opgaver (som er beskrevet tidligere i dette afsnit), der prioriteres, frem for koblingen med eksterne parter.

Tabel 57. Emner adresseret på bestyrelsesmøder.

Har følgende i høj grad været adresseret på bestyrelsesmøder:			
	Ja	Nej	Total
Implementering og fremdrift af de boligsociale indsatser	88% (45)	12% (6)	100% (51)
Strategiske overvejelser	69% (35)	31% (16)	100% (51)
Sammenhængen mellem de boligsociale indsatser og kernerdrift i kommune	63% (32)	37% (19)	100% (51)
Sammenhæng mellem de boligsociale indsatser og kernerdrift i boligorganisation	53% (27)	47% (24)	100% (51)
Sammenhæng mellem boligsociale indsatser og politimæssige indsatser	35% (18)	65% (33)	100% (51)
Sammenhæng mellem helhedsplanen og andre indsatser, der også er i gang i områderne	45% (23)	55% (28)	100% (51)
Sammenhæng mellem helhedsplanen og erhvervsliv	16% (8)	84% (43)	100% (51)
Sammenhæng mellem helhedsplanen og andre parter fx frivillige organisationer	33% (17)	67% (34)	100% (51)

Kilde: Bestyrelsessurvey. Note: Tabellen viser, hvis mindst ét bestyrelsesmedlem inden for en helhedsplan har angivet, at følgende i høj grad har været adresseret på hidtil afholde bestyrelsesmøder(r).

Samtidig er bestyrelsesmedlemmerne blevet spurgt, hvad der efter deres mening er de tre vigtigste emner at drøfte til bestyrelsesmøderne, ud over orientering om fremdriften af de boligsociale indsatser, som er et krav (tabel 58). Her viser der sig interessante forskelle mellem bestyrelsesmedlemmerne fra hhv. kommune og boligorganisation. Der er enighed mellem de to grupper for tre af emnerne: knap 60% mener, at strategiske overvejelser er et af de tre vigtigste emner, mens knap 30% mener, at sammenhængen mellem helhedsplanen og andre parter er det. Godt 10% synes, at sammenhængen mellem helhedsplanen og erhvervsliv er vigtigst. For de resterende fire emner er det markante forskelle. Ikke unaturligt mener væsentligt flere bestyrelsesmedlemmer fra kommunen, at et af de vigtigste emner at drøfte er sammenhængen mellem de boligsociale indsatser og kernerdriften i kommunen (86% overfor 66%), mens der omvendt er flere fra boligorganisationerne, der mener, at sammenhængen med kernerdrift i boligorganisationen er et af de vigtigste emner at drøfte (36% overfor 14%). Ikke desto mindre er der for begge grupper flere, der vurderer kommunal kernerdrift som vigtig end kernerdrift i boligorganisationerne. Dette afspejler Landsbyggefondens fokus på koblingen med den kommunale kernerdrift, som igen afspejles i samarbejdsaftalernes fokus på koblingen med kommunale indsatser og strategier (jf. kapitel 3). Samtidig er der forskel for de to emner om hhv. sammenhæng med politimæssige indsatser og andre indsatser, der også er i gang i området. Her mener flere bestyrelsesmedlemmer fra boligorganisationerne, at sammenhængen med politimæssige indsatser er et vigtigt emne, mens flere kommunale bestyrelsesmedlemmer mener, at sammenhængen med andre indsatser i området er et vigtigt emne. Sidstnævnte kan skyldes, at en del af disse indsatser formentligt er kommunale, og at de kommunale repræsentanter derfor især synes, at disse er vigtige at drøfte.

Ovenstående forskelle behøver ikke nødvendigvis udgøre et problem for bestyrelsesarbejdet. Men hvis der ikke tages højde for de forskellige prioriteter, er der en risiko for, at bestyrelsesarbejdet opleves som mindre relevant for den ene gruppe, såfremt de oplever, at det ikke er de rigtige ting, der adresseres på møderne, som jo udgør det primære kontaktpunkt for bestyrelsen. Derfor er det afgørende, at der sker en forventningsafstemning, og at der til møderne skabes plads til emner af relevans for begge grupper.

Tabel 58. De vigtigste emner til bestyrelsesmøderne.

	Kommune	Boligorga- nisation	Alle
De tre vigtigste emner at drøfte til bestyrelsesmøderne			
Strategiske overvejelser	55%	57%	62% (116)
Sammenhængen mellem de boligsociale indsatser og kerne- drift i kommunen	86%	66%	77% (143)
Sammenhæng mellem boligsociale indsatser og politimæs- sige indsatser	24%	41%	34% (63)
Sammenhæng mellem helhedsplanen og andre indsatser, der også er i gang i området	55%	43%	49% (91)
Sammenhæng mellem de boligsociale indsatser og kernerdrift i boligorganisation	14%	36%	26% (49)
Sammenhæng mellem helhedsplanen og erhvervsliv	12%	11%	9% (23)
Sammenhæng mellem helhedsplanen og andre parter	29%	26%	12% (52)

Kilde: Bestyrelsessurvey.

Datadreven monitorering

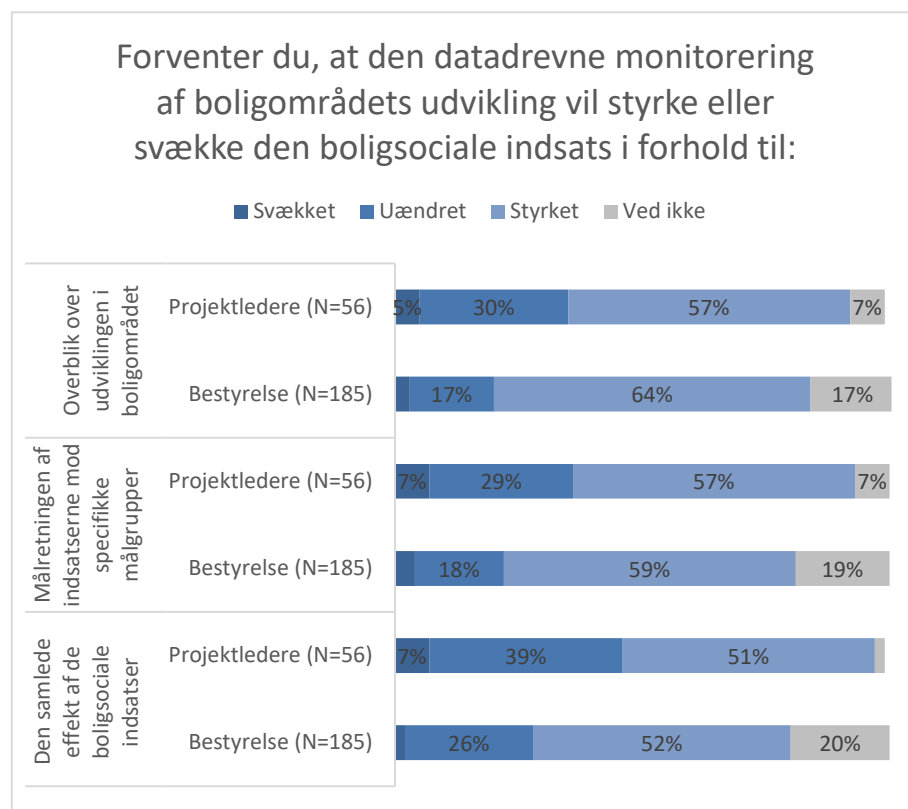
Datadreven monitorering er et centralt element i den nye organisationsstruktur, da det er et krav fra Landsbyggefondens side, at boligområdet og de prioriterede målgruppers udvikling følges. Den boligsociale bestyrelse har ansvaret for, at målene i den strategiske samarbejdsaftale nås. Dette forudsætter, at de kan følge udviklingen for boligområdet for de forskellige indsatsområder og for de prioriterede målgrupper, så de kan reagere på eventuel manglende fremdrift. Datadreven monitorering er todelt. For det første benyttes et fælles monitoreringssystem udviklet af Landsbyggefonden. Systemet gør det muligt at følge udviklingen i boligområderne på en række sammenlignelige statistiske parametre som fx andelen af sigtede unge eller karaktergennemsnittet i dansk og matematik (Landsbyggefonden, 2015a). For det andet formuleres lokalt bestemte succeskriterier og målinger, som kommune og boligorganisation selv fremskaffer data for. Herudover er der opstillet målinger i delaftalerne, som refererer til de konkrete indsatser.

Både bestyrelsesmedlemmer og projektledere er blevet spurgt til deres forventninger til betydningen af datadreven monitorering i relation til tre forskellige forhold (figur 20). Det første forhold omhandler betydningen af datadreven monitorering for overblikket over udviklingen i boligområdet. Det andet forhold omhandler betydningen af datadreven monitorering for målretningen af indsatserne mod specifikke målgrupper. Besvarelserne er stort set identiske for disse to spørgsmål. Næsten en tredjedel af projektlederne og knap hver femte af bestyrelsesmedlemmerne mener, at det ikke vil hverken styrke eller svække overblikket og målretningen. Knap hver femte bestyrelsesmedlem ved ikke, om det vil styrke eller svække overblikket og målretningen.

Det tredje forhold omhandler betydningen af datadreven monitorering for den samlede effekt af de boligsociale indsatser. For begge grupper af informanter svarer ca. 10 procentpoint flere, at det hverken vil styrke eller svække den samlede effekt af indsatserne. Til gengæld er der færre, der mener, at det vil styrke den samlede effekt.

For alle tre forhold gælder det desuden, at de kommunale bestyrelsesmedlemmer er væsentligt mere positive end bestyrelsesmedlemmerne fra boligorganisationerne: de mener i langt højere grad, at datadreven monitorering vil styrke den boligsociale indsats (tal ikke vist). Eksempelvis mener 78% af

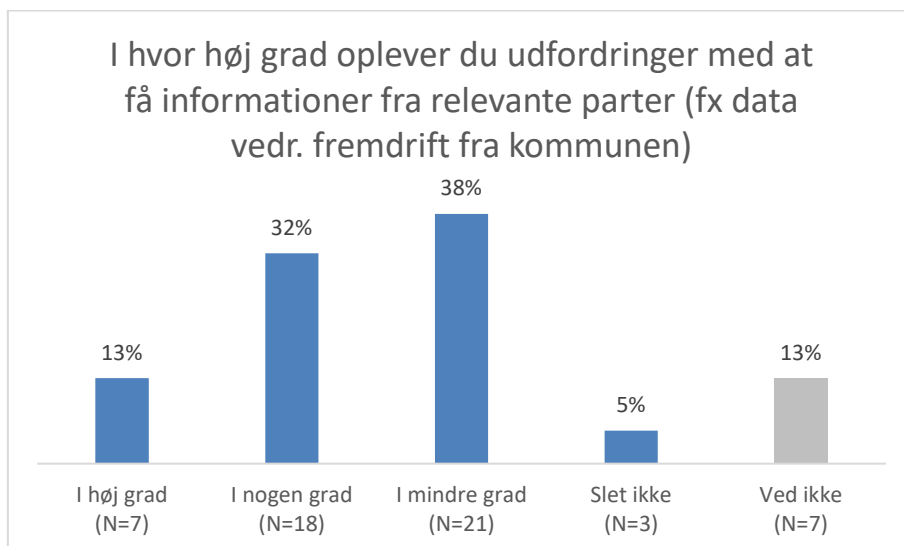
de kommunale repræsentanter mod kun 53% af repræsentanterne fra boligorganisationerne, at det vil styrke overblikket over udviklingen i områderne. De få bestyrelsesmedlemmer, der mener, at det vil svække de boligsociale indsatser, er alle undtagen en enkelt fra boligorganisationerne. Denne forskel kan skyldes, at monitorering i høj grad allerede er et udbredt redskab i kommunerne.



Figur 20. Betydningen af datadreven monitorering.

Kilde: Projektleder- og bestyrelsessurvey. Note: Respondenter havde mulighed for at svare på en skala fra 1 (svækket) til 5 (styrket). Kategorierne, 1 og 2, er slået sammen og ligeledes er 4 og 5. Procenttal under 5 % er ikke vist.

Alt i alt er der således blandt både projektledere og bestyrelsesmedlemmer et flertal, der mener, at datadreven monitorering vil styrke den boligsociale indsats. Men der er stadig en høj andel, der ikke mener, at det vil gøre en forskel; især i forhold til den samlede effekt af de boligsociale indsatser. Da datadreven monitorering af Landsbyggefonden anses for at være et centralt værktøj til at styrke de boligsociale indsatser, bør det fremadrettet undersøges, hvad dette skyldes, og hvilke løsninger der kan bringes i spil for at sikre, at datadreven monitorering løfter den tiltænkte opgave i relation til endelig ledelse: at skabe enighed om målene og at sikre opmærksomheden på, om disse nås. Samtidig giver næsten halvdelen af projektlederne udtryk for, at de i høj eller nogen grad oplever udfordringer med at få informationer fra relevante parter (fx data vedr. fremdrift fra kommunen) (figur 21). Dette tyder således også på, at de nødvendige data til datadreven monitorering ikke er lette at få fat i. Det bør adresseres fremadrettet, så det ikke hindrer den datadrevne monitorering. En mulighed er at tænke mest muligt i at benytte data, som kommuner eller andre involverede parter allerede indsamler.



Figur 21. Udfordringer med at få informationer fra relevante parter.

Kilde: Projektledersurvey

Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer i fokusgrupperne anså data-monitorering for at være vigtig og et godt redskab til at synliggøre effekterne af det boligsociale arbejde og samtidig skabe politisk opbakning og offentlig gennemsigtighed. Derimod var det karakteren og validiteten af den data, der blev brugt, der skabte bekymring hos begge grupper. Især to forbehold blev fremhævet af interviewpersonerne. For det første bruges der ofte data, der ifølge interviewpersonerne ikke siger noget specifikt for effekten af den konkrete indsats, men er af mere generel karakter. Et eksempel er karakterniveauet i skolerne, som siger noget om en bred uddannelsesindsats, men ikke om lektiehjælp specifikt. Det samme gælder beskæftigelsestallet, som ikke udelukkende går på de indsatser, der skal hjælpe unge ind på arbejdsmarkedet, men derimod på generelle udsving på arbejdsmarkedet. Datadreven monitorering er fra Landsbyggefondens side tiltænkt at dække både de brede tværgående målinger for de strategiske mål via monitoreringssystemet og de mere specifikke, lokale målinger i relation til delmålene. Ikke desto mindre tyder svarene fra både spørgeskemaundersøgelse og fokusgrupper på, at der er en diskrepans mellem Landsbyggefondens forståelse og projektledernes og bestyrelsesmedlemmernes oplevelse. For det andet giver datadreven monitorering ifølge interviewpersonerne ikke altid et retvisende billede af virkeligheden. Fx kan et fald i antal af sigtelser ikke nødvendigvis sige noget om trygheden i et boligområde. Her kræver det en lokal, specifik fortolkning: Er antallet af sigtelser faldet, fordi der er mindre kriminalitet, eller fordi det ikke opdages, fordi ingen tør anmelde ulovlighederne? På den baggrund efterlyses mere valid, datadreven monitorering. Det afgørende er, at det er de rigtige parametre, der fokuseres på, og det er det ikke pt., mener flere. En udfordring i den sammenhæng, som blev rejst i fokusgruppen med bestyrelsen, er, at det ikke nødvendigvis er de samme parametre, der giver mening i forskellige områder.

Både projektledere og bestyrelsesmedlemmer i fokusgrupperne oplever, at afrapporteringskravet til Landsbyggefonden over tid er blevet mindre og mere overkommelig. Det opleves dog stadig som værende stort. Hos projektlederne opleves afrapporteringsopgaverne som et væsentligt redskab til at holde status over opgaverne, men samtidig som et værktøj, der kræver en del tidsmæssige og kompetencemæssige ressourcer, som projektlederne i forvejen synes, at de mangler. Samlet set er der et behov for at bistå projektlederne med at indhente og bearbejde data. Hos bestyrelsesmedlemmerne argumenteres der samstemmigt for, at afrapporteringen også kan have en demotiverende effekt på det strategiske samarbejde omkring bestyrelsesbor-

det. Detaljeringsgraden i afrapporteringen stiller krav til bestyrelsesmedlemmernes indsigt i det praktiske niveau, som de enten ikke har adgang til, og/eller som ikke er relevant for de diskussioner, der tages i dette forum.

Etårs-gennemgang

I fokusgrupperne fremhæves Landsbyggefondens etårs-gennemgang af de boligsociale indsatser som et vigtigt redskab til koordinering mellem det strategiske og det praktiske niveau. Dette gælder både blandt bestyrelsesmedlemmer og projektledere. Etårs-gennemgangen ses som en oplagt og brugbar anledning til at gennemgå de forskellige indsatser og diskutere fremdrift, både hvad angår bemanning, koordinering, målgrupper og effekten af indsatserne samt på den baggrund at aftale eventuelle nødvendige justeringer. For projektlederne er etårs-gennemgangen en kanal til bestyrelsen og et redskab til at kommunikere en samlet status på de konkrete udfordringer og fremdriftsspørgsmål i de enkelte indsatser. Her lægges vægt på en samlet status, som giver projektlederne mulighed for at synliggøre både større og mindre problemstillinger eller indsigter, som kan have relevans for fremdriften i de enkelte indsatser. Særligt i forhold til prioriteringen af ressourcer er dette vigtigt.

Bestyrelsesmedlemmerne ser etårs-gennemgangen som en mulighed for at komme tættere på det praktiske niveau. Dermed er etårs-gennemgangen for begge grupper afgørende for koordineringen mellem det strategiske og praktiske niveau. Bestyrelsesmedlemmerne har dog et ønske om at ændre proceduren, så gennemgangen sker på et bestyrelsesmøde, før Landsbyggefonden involveres. Det vil give bestyrelsesmedlemmerne mulighed for at drøfte evt. justeringer i delaftalerne forud for en dialog med fonden og få indflydelse herpå, frem for at etårsgennemgangen bliver en sag blot til orientering af bestyrelsen. Samtidig er de værktøjer, der i det hele taget findes i regi af de boligsociale indsatser, hovedsageligt målrettet ledelse og styring af de konkrete indsatser. Derimod mangler der værktøjer, der kan styrke bestyrelsen i samarbejdet omkring det bystrategiske fokus.

7. Litteratur

Andersen, L-B. & L.H. Pedersen (2014) *Styring og motivation I den offentlige sector*, København, DJØF Forlag.

Aner, L.G., A. Høst, W. Alim, A. Amilon, I.K. Nielsen & C.L. Rasmussen (2013). *Boligsociale indsatser og huslejestøtte. Midtvejsevaluering af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje*. København: SFI.

CFBU (2017). *Entydig Ledelse. Ny organisering og ledelse i det boligsociale felt*. Hvidovre: CFBU.

Christensen, G., V. Jakobsen, M.H. Enemark, J.G. Widding, C.L. Stabell, C.D. Søgaard, H. Nielsen & L.G. Aner (2018a). *Børn og unges uddannelseschancer – de boligsociale indsatsers bidrag. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14-midlerne*. København: VIVE.

Christensen, G., V. Jakobsen, M.H. Enemark, H. Nielsen, J.G. Widding, C.L. Stabell, C.D. Søgaard & L.G. Aner (2018b). *En vej til arbejdsmarkedet med de boligsociale indsatser. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14-midlerne*. København: VIVE.

Conklin, J. (2007). Rethinking wicked problems [interview]. *NextD Journal*, 10, 1-30. Available from <http://nextd.org>.

Engberg, L.A (2006). *Kommunernes indsatser i udsatte boligområder – erfaringer fra 24 kommuner*. København: Programbestyrelsen for dialog og balance i udsatte boligområder.

Engberg, L.A. (2008). *Den horisontale søjle. Et strategisk udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune*. Hørsholm: SBi 2008:16.

Espersen, H.H. & L.L. Andersen (2017). *Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde: om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion*. I: Aner, L.G. & B. Mazanti (red.) *Socialt arbejde i udsatte boligområder*. København: Hans Reitzels Forlag.

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

Landsbyggefonden (2015a). *Boligsociale indsatser 2015-2018. Nyt regulativ – og hva' så?* København: Landsbyggefonden.

Landsbyggefonden (2015b). *Regulativ om støtte fra Landsbyggefonden til opretning, udbedring, vedligeholdelse, forbedring, ombygning, sammenlægning af lejligheder og miljøforbedring i alment byggeri samt infrastrukturændringer i udsatte almene boligområder*. København: Landsbyggefonden.

Lykkebo, Ole Bech 2016: *Innovationsbarometeret – højere effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor gennem innovation*. København: Center for Offentlig Innovation og Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Møller, M.Ø., K. Iversen & V.N. Andersen (2016). Review af resultatbaseret styring. Resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet. København: KORA.

Scharpf, F.W. (1997). Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 4:4, pp. 520-538.

Sørensen, E., & J. Torfing (2005). *Netværksstyring: fra government til governance*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Enhancing public innovation through collaboration, leadership and New Public Governance

Sørensen, E. & Torfing, J., 2015, *New Frontiers in Social Innovation Research*. Nicholls, A., Simon, J. & Gabriel, M. (red.). Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 145-169 25 s.

Torfing, J., E. Sørensen & A. Røiseland (2016). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, pp. 1-31.

Torfing, J. & P. Triantafillou (red.) (2017). *New Public Governance på dansk*, København: Akademisk Forlag.

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

Bilag 1: Beskrivelse af datagrundlag

Vi præsenterer i dette kapitel datagrundlaget for analyserne i rapporten. Kapitlet beskriver de forskellige datatyper samt procedurer og udfordringer i forhold til dataindsamling og -behandling. Derudover indeholder kapitlet information om spørgeskemaundersøgelsen, såsom indsamlingsproces og bortfaldsanalyse.

Datatyper

Overordnet er det empiriske materiale baseret på:

- Data fra Driftsstøttesystemet (Landsbyggefondens sagsbehandlingssystem)
- Besvarelser fra to spørgeskemaundersøgelser – én rettet mod projektledere og én rettet mod bestyrelsesmedlemmer af boligsociale bestyrelser
- Indsamling af oplysninger om bestyrelser og styre-/følgegrupper indhentet gennem e-mail korrespondance med projektledere for helhedsplanerne
- To større fokusgruppeinterviews med projektledere og bestyrelsesmedlemmer
- Data fra Statistikbanken (Danmarks Statistik) og Landsbyggefonden

Driftsstøttesystemet

Driftsstøttesystemet er Landsbyggefondens digitale portal for samarbejdet med boligorganisationerne. Her foreligger samtlige dokumenter fra ansøgningsprocessen, herunder de dokumenter der grundlag for bevillingen: strategisk aftale, delaftaler, budget, organisationsdiagram, kommissorium for bestyrelsen og beredskabsplan, en række deskriptive data om boligafdelinger, organisering, økonomi, indsatsområder samt projektstatus. Driftsstøttesystemet fungerer som styringsværktøj for Landsbyggefonden og den løbende opdatering af dokumenter og informationer er et krav til de helhedsplaner, der opnår tilsagn om tilskud. I relation til evalueringen af de boligsociale indsatser rummer driftsstøttesystemet således væsentlige informationer. Driftsstøttesystemet er især anvendt i forbindelse med de parametre, der er identificeret som relevante for organiseringen af de boligsociale indsatser, samt som udgangspunkt for en tentativ screening af samarbejdsaftalerne samt af alle delaftaler inden for indsatsområdet Tryghed og Trivsel.

Blandt de for evalueringen relevante dokumenter er de strategiske samarbejdsaftaler, som beskriver organisering, problemkompleks, målsætning og strategiske samarbejder for den enkelte helhedsplan. Herudover foreligger for samtlige helhedsplaner et kommissorium indeholdende organisationsdiagram, planer for mødefrekvens, sekretariatsbetjening mv. Derudover kan man trække en række kvantitative data for helhedsplanerne, såsom økonomi fordelt på indsatsområder, tilskud, budgetter, dato for igangsættelse, medfinansiering mv.

Spørgeskemaundersøgelser

For at undersøge betydningen af den nye organisationsstruktur for aktører på forskellige niveauer i det boligsociale arbejde har vi udformet et spørgeskema til hhv. projektledere af de boligsociale helhedsplaner og medlemmer af de boligsociale bestyrelser. Ud fra ønsket om at sammenligne opfattelser

mellem projektledere og bestyrelsesmedlemmer indeholder de to spørgeskemaer mange af de samme spørgsmål. Spørgeskemaerne er dog tilpasset til den enkelte gruppe for ikke at stille unødigt mange spørgsmål. Begge spørgeskemaer blev sat op og udsendt ved hjælp af, SurveyXact. Databasehåndling blev foretaget i SurveyXact, Stata og Microsoft Excel.

Projektlederne og bestyrelsesmedlemmerne blev lovet fortrolig behandling af deres besvarelser. Således vil ingen projektledere eller bestyrelsesmedlemmer kunne genkendes i analyserne. De blev således ikke lovet fuldstændig anonymitet, da vi var nødt til at bruge deres navn og mail til indsamling af besvarelser.

I udgangspunktet var styregrupperne for delaftalerne også planlagt til at være målgruppe for spørgeskemaundersøgelsen for at beskrive mødet mellem det praktiske - og det strategiske niveau. På tidspunktet for gennemførelse af spørgeskemaundersøgelsen, var styregrupperne imidlertid i vid udstrækning stadig under udarbejdelse. I forbindelse med indhentning af kontaktoplysninger på styregruppemedlemmerne tegnede sig desuden et meget broget og fragmenteret billede af styregruppelaget. Derfor er styregruppeneiveauet i stedet analyseret på baggrund af fokusgruppeinterviews med hhv. projektledere og bestyrelsesmedlemmer, samt den løbende dialog med projektlederne omkring nedsættelsen af grupperne og et kort overblik over medlemmernes stilling og organisation.

Projektlederspørgeskema

Spørgeskemaet til projektlederne af de boligsociale helhedsplaner havde to primære formål. Det ene formål var at få viden om projektledernes opfattelser af og forventninger til den nye organisationsstrukturens betydning for forskellige aspekter af det boligsociale arbejde med afsæt i de indikatorer evaluatoren vurderede relevante i forhold til at kunne analysere strategisk styring og udvikling. Det andet formål var at bruge projektlederne til at få viden af mere faktuel karakter, fx i forhold til bestyrelsesmøder (hvis de havde deltaget) og samarbejdet på tværs af niveauer i det boligsociale arbejde (fx strategisk og praktisk niveau). Spørgeskemaet blev udarbejdet ud fra disse to formål på baggrund af en operationalisering af entydig ledelse inden for det boligsociale arbejde. Derudover blev spørgeskemaet diskuteret på et arbejdsgruppemøde med mange væsentlige input samt pilottestet på to projektledere.

Oplysninger om projektledernes navn og e-mailadresser blev indhentet via Landsbyggefonden. Vi udsendte spørgeskemaet til projektlederne den 21. februar 2018 til 53 projektleder via SurveyXact, hvor hver projektleder fik sit eget unikke link. Det viste sig herefter, at nogle af disse af forskellige årsager ikke skulle have haft spørgeskemaet tilsendt. Senere erfarede vi også, at flere af vores introduktionsmail med link var blevet stoppet af spamfiltre. Derfor måtte vi til enkelte projektledere benytte en anden strategi for at få dem til at besvare spørgeskemaet. Den 1. marts 2018 sendte vi første rykkermail til 28 projektledere, og den anden rykkermail blev sendt af Landsbyggefonden den 13. marts 2018 til 21 projektledere. Til sidst sendte Landsbyggefonden mails direkte henvendt til de sidste projektledere. Den 21. marts var der således kun to besvarelser, som manglede, som kom ind i løbet af de følgende uger.

Alle projektledere fra de igangsatte helhedsplaner har således besvaret spørgeskemaet. Det er de forpligtet til af Landsbyggefonden. Dermed resulterede spørgeskemaundersøgelsen i besvarelser fra 56 projektledere fra helhedsplaner, der er i gang, mens to øvrige besvarelser kommer ind senere i år fra helhedsplaner, der lige er startet eller snart starter. De to sidstnævnte når dog ikke at blive en del af nærværende rapport.

Bestyrelsesspørgeskema

Hovedformålet med spørgeskemaet til medlemmerne af de boligsociale bestyrelser var at få viden om deres opfattelse af den nye organisationsstruktur gennem at måle på en række relevante indikatorer. Bestyrelsesspørgeskemaet var væsentligt kortere end projektlederskemaet. Flere af bestyrelsesmedlemmerne var medlem af flere bestyrelser og dermed involveret i mere end én boligsocial helhedsplan. Spørgeskemaet blev derfor tilpasset ud fra, hvor mange bestyrelser den enkelte sad i. Undersøgelsen blandt bestyrelsesmedlemmer endte med en svarprocent på 72,9 %, da 183 ud af 251 bestyrelsesmedlemmer havde besvaret skemaet. Otte personer, svarende til 3,2 %, har delvist besvaret spørgeskemaet.

Flere af bestyrelsesmedlemmerne var medlem af flere bestyrelser. Dette gælder især for medlemmerne af *Bydelsbestyrelserne* i Københavns Kommune. Derudover er bydelsbestyrelserne kendetegnet ved at dække mere end én helhedsplan. Det samme gælder for samtlige helhedsplaner i Århus Kommune, der alle hører under den *Bydækkende Bestyrelse*. Derudover har man tre steder i landet samlet to helhedsplaner under samme boligsociale bestyrelse. Dette er tilfældet for de to ud af tre helhedsplaner i Aalborg Kommune, der begge ligger geografisk inden for området Aalborg Øst (9220 AlabuBolig/Lejerbo (Aalborg Øst II) og Ålborg Øst I). Ligeledes har helhedsplanerne for Charlotteager og Gadehavegaard i Høje Taastrup nedsat en fælles bestyrelse. Det samme gælder for helhedsplanerne Nivå Nu og Kokkedal 2016-2020. Disse forhold betyder, at det enkelte bestyrelsesmedlem kan være involveret i mere end én boligsocial helhedsplan. Dette var et opmærksomhedspunkt i relation til de spørgsmål i undersøgelsen, der omhandlede de konkrete helhedsplaner. Her udvalgte vi tilfældigt tre helhedsplaner, som bestyrelsesmedlemmerne skulle svare i forhold til, frem for at bede dem svare for samtlige helhedsplaner under den/de boligsociale bestyrelser, de sad i.

Eftersom flere introduktionsmails var blevet stoppet af spamfiltre i forbindelse med projektlederskemaet, benyttede vi brevlet til udsendelse af spørgeskemaer til bestyrelsesmedlemmerne. Respondenterne fik således tilsendt en e-mail med en personlig kode og et link til undersøgelsen, frem for et personligt link udsendt gennem SurveyXact.

Samtidig med at vi udformede et spørgeskema til bestyrelsesmedlemmer, forberedte Center for Boligsocialudvikling (CFBU) en brugerundersøgelse af deres eget virke, som blev udført af Implement. For at undgå for mange e-mails rettet mod bestyrelsesmedlemmerne udsendte vi distributionsmail og første rykkermail sammen med Implement. Derfor indeholdt distributionsmailen både et link til Implements spørgeskema, udført for CFBU, og den personlige kode til besvarelse af vores spørgeskema. Vi sendte distributionsmailen den 22. marts 2018 til 262 bestyrelsesmedlemmer. Flere af disse viste sig ikke at være bestyrelsesmedlemmer, fx var nogle stoppet eller havde anden rolle i forhold til bestyrelsen. Den 10. april 2018 sendte vi første rykkermail til 167 bestyrelsesmedlemmer, og anden rykkermail blev udsendt den 26. april 2018 med Landsbyggefonden som afsender til 130 bestyrelsesmedlemmer. Til sidst sendte vi en ekstra rykkermail til ni bestyrelsesmedlemmer, som havde delvise besvarelser. Det skete den 23. maj 2018, hvorefter vi lukkede for besvarelser den 31. maj. Vi endte med en svarprocent på 72,9 %, da 183 ud af 251 bestyrelsesmedlemmer havde besvaret skemaet, mens 8 personer, svarende til 3,2 % delvist havde besvaret spørgeskemaet. Bestyrelsesmedlemmernes kontaktoplysninger blev indhentet via e-mail-korrespondance med projektlederen for hver enkelt helhedsplan. I forbindelse med helhedsplanerne inden for Københavns Kommune er kontaktoplysningerne på bydelsbestyrelserne og den samlede boligsociale bestyrelse indhentet via Boligsocialt Sekretariat København.

Indsamling af oplysninger fra projektlederne

Den løbende dialog med projektlederne blev indledt i forbindelse med udlevering af kontaktoplysninger på hhv. medlemmerne af de boligsociale bestyrelser og styre-/følgegrupperne. Kontaktdata på projektlederne blev udleveret af Landsbyggefonden. Dialogen med projektlederne har været god og præget af stor velvilje fra projektledernes side. Dog var kontakten præget af en række generelle udfordringer, der er beskrevet nærmere i bilag 9, men som blandt andet handler om de mange henvendelser, projektlederne oplever at få og usikkerhed om, hvilken runde af boligsociale indsatser, der spørges til, når evalueringerne overlapper.

Som datakilde er dialogen med projektlederne præget af en varierende datakvalitet og et generelt stort behov for at ensrette og bearbejde data, for at kunne bruge det i forbindelse med analysen. Der har generelt været stor spredning i detaljeringsgraden i de informationer, vi har indhentet gennem projektlederne. Dertil kommer, at helhedsplanernes virkelighed ser forskellig ud, hvorfor det kan være en udfordring at omsætte den tilsendte information til sammenlignelige tal.

Kontakten med projektlederne bar præg af en række generelle udfordringer:

Mange henvendelser: Flere projektledere gav udtryk for, at de får mange henvendelser i forbindelse med forskellige evalueringer og undersøgelser, og det kan være svært for dem at skelne mellem dem og huske, hvem der har efterspurgt hvad. Der opstod især forvirring i forhold til, hvem der havde efterspurgt hvilke informationer, idet vi rettede henvendelse i forbindelse med nærværende evaluering, samtidig med at Rambøll rettede henvendelse i forbindelse med opsamlingen på evalueringen af sidste rundes helhedsplaner. Denne form for tidsmæssigt overlap bør fremadrettet undgås.

Tidsperspektiv: Flere projektledere udtrykte usikkerhed i forhold til, hvilken runde af indsatser evalueringen omhandlede. I flere tilfælde blev det formodet, at vores kontakt omhandlede evalueringen af de på daværende tidspunkt netop afsluttede helhedsplaner, idet evalueringer oftest handler om allerede gennemførte projekter. Vi fik således flere tilbagemeldinger om, at der ikke var nedsat en bestyrelse for helhedsplanen, og vores efterspørgsel på medlemmer af eventuelle styregrupper blev forvekslet med styregrupperne under den tidligere organisering. Der var således flere misforståelser, der måtte korrigeres i forbindelse med etableringen af kontakten til projektlederne.

Terminologi: I forbindelse med henvendelsen angående styre-/følgegrupper har der været udbredt usikkerhed i forhold til, hvad disse betegnelser dækker over. Kontakten med projektlederne har vist, at der er stor forskel på, hvilke fora der er nedsat i forbindelse med helhedsplanen, og hvorvidt de betegnes som styregrupper, følgegrupper eller noget helt tredje. Derfor krævede denne del af kontakten ofte telefonisk kontakt eller opklarende mailkorrespondance.

Beskyttelse af bestyrelsesmedlemmer og beboere: I flere tilfælde mødte vi utryghed hos projektlederne i forhold til at udlevere kontaktdata. Utrygheden hang sammen med et ønske om at beskytte medlemmerne af de forskellige fora mod for mange (evt. uvedkommende) henvendelser. I forhold til medlemmerne af de boligsociale bestyrelser var det en udbredt bekymring, at denne gruppe består af travle mennesker, der i forvejen er eksponeret for en høj grad af henvendelser. I forhold til medlemmerne af styre- og følgegrupperne bestod bekymringen i, at flere af medlemmerne var beboerrepræsentanter og dermed ikke professionelt involverede aktører. Udlevering af

denne gruppes kontaktinformation krævede, at projektlederne først fik tilladelse til at give kontaktoplysningerne videre.

Fokusgruppeinterviews

Der er afholdt to større fokusgruppeinterviews af hver 1,5 times varighed i forbindelse som afrunding på spørgeskemaundersøgelsen: Én for medlemmer af de boligsociale bestyrelser og én for projektledere. Deltagerne blev rekrutteret fra helhedsplaner beliggende i kommuner af forskellig størrelse og type i en overskuelig afstand fra København, hvor fokusgrupperne blev afholdt.

Kontakten til deltagerne er etableret telefonisk. Der var i udgangspunktet 8 deltagere i projektledergruppen og 7 deltagere tilmeldt bestyrelsesgruppen. Vi havde sat en grænse ved 8 deltagere ud fra en betragtning om, at alle skulle have mulighed for at komme til orde inden for tidsrammen på 1,5 time. På dagen for fokusgrupperne fik vi tre afbud fra projektlederne, hvorfor denne gruppe endte med at bestå af 5 deltagere.

Fokusgrupperne havde et overordnet fokus på, hvordan entydig ledelse udmøntes rundt om i helhedsplanerne. Under dette tema, blev der spurgt mere direkte ind til følgende punkter:

- Samarbejdsformer, roller, ansvarsfordeling
- Samspil mellem strategisk og praktisk niveau
- Vertikalt og horisontalt samarbejde
- De boligsociale indsatsers bidrag til og gearing af øvrige velfærdsindsatser, herunder kobling med kommunal kernerdrift

Begge fokusgrupper startede med en kort præsentationsrunde, hvorefter deltagerne fik en kort introduktion til undersøgelsen. Herefter gennemgik vi kort væsentlige fund fra spørgeskemaundersøgelserne på power-point, hvorefter deltagerne én for én fik mulighed for at udtrykke deres erfaringer og holdninger til det konkrete tema. Denne struktur gentog sig for en række udvalgte temaer med relevans for hhv. projektledergruppen og bestyrelsesmedlemmerne. Fokusgrupperne blev optaget med diktafon, og der blev taget noter på både tavle og computer undervejs. Data fra fokusgrupperne behandles fortroligt, ved at de primært gengives på generaliseret plan, så ingen information kan tilbageføres, og så deltagernes identitet ikke kan gendekkes.

Data fra Statistikbanken og Landsbyggefonden

Der er indhentet oplysninger om antal indbyggere og andelen af almene beboere i de danske kommuner. Disse data er trukket fra Danmarks Statistiks Statistikbanken⁵. Efterfølgende har vi grupperet oplysningerne på baggrund af fordelingen i de 35 kommuner, der har enten én eller flere igangværende boligsociale helhedsplaner.

Oplysninger angående størrelse og professionaliseringsgraden i de boligorganisationer, som administrerer en eller flere boligsociale helhedsplaner, er oplyst af Landsbyggefonden. Boligorganisationerne er herefter grupperet i forhold til, om de er involveret i én eller flere boligsociale helhedsplaner, og hvorvidt de har professionelle konsulenter ansat på det boligsociale område.

⁵ <http://statistikbanken.dk/>

Databehandling

Det meste af data fra spørgeskemaundersøgelserne er blevet præsenteret i beskrivende tabeller, hvilket vil sige, at vi ikke har behandlet data udover at omformulere tekst til variablene. Der er derimod også enkelte spørgsmålsbatterier, som vi har sat sammen til skalaer. Det vil for eksempel sige, at vi har spurgt til forskellige aspekter af det samme emne for at få flere nuancer med, men også for at kunne 'samle' disse aspekter til at give et bedre mål for det 'emne', vi var interesseret i. For eksempel har vi i både projektleder- og bestyrelsesspørgeskemaet spurgt til oplevelse af enighed inden for det praktiske niveau på fire områder, såsom problemløsning og primære problemer. Svarene fra disse fire områder har vi sat sammen til én skala, der måler, hvorvidt projektlederen eller bestyrelsesmedlemmet oplever enighed inden for det praktiske niveau. Dernæst har vi normaliseret skalaen for at skabe ensartet skalaer, som alle går fra 0 til 1⁶. I eksemplet med de fire områder af enighed inden for det praktiske niveau er skalaen derfor ændret fra at gå fra 4 til 16 til at gå fra 0 til 1. Derudover har vi foretaget omkodninger af variable blandt andet for at kunne lave krydstabeller.

Metodiske overvejelser

Grundlæggende bør det bemærkes, at en samlet population på 56 enheder for projektledernes vedkommende er et relativt lille datagrundlag for statistiske analyser. Dette har sat naturlige grænser for, hvilke statistiske sammenhænge der kan undersøges og hvordan. Men da datagrundlaget er den samlede population af projektledere, kunne grundlaget for analyserne ikke have været større. Det er således et gennemgående forbehold, når man arbejder med statistiske analyser af populationer på denne størrelse, at fordelinger og eventuelle sammenhænge i data altid er meget usikre, da det samlede billede ændrer sig markant, hvis der sker enkelte ændringer i data. Derudover er det svært at teste, om en sammenhæng eller forskel mellem to grupper er statistisk signifikant, når man har at gøre med datapopulationer af denne størrelse. Det er således et gennemgående forbehold for analyserne i nærværende evaluering, at de er følsomme overfor relativt små forandringer i data, særligt analyser som baserer sig på krydstabeller af variable med få observationer i hver celle. Selvom det er svært at vise statistiske tendenser i data med få observationer, bygger analyserne på en fuld population i den forstand, at vi igennem alle datakilder har information om alle de helhedsplaner, som var sat i gang med udgangen af april 2018.

Bortfaldsanalyse

Spørgeskemaet er besvaret af projektledere fra 56 af de i alt 58 boligsociale helhedsplaner. Den ene af de resterende to planer var endnu ikke igangsat på tidspunktet for spørgeskemaundersøgelsen, og den anden var midlertidigt uden projektleder. Der er derfor ikke spørgeskemadata på disse to planer i denne del af evalueringen. Således er bortfaldsanalyse ikke relevant, da data dækker populationen.

Spørgeskemaundersøgelsen for bestyrelsesmedlemmerne er rettet mod samtlige boligsociale helhedsplaner – også de to, som endnu ikke indgår i projektleder-undersøgelsen. Dette skyldes, at disse planer er placeret i hhv. København og Aarhus Kommune, hvor der er nedsat boligsociale bestyrelser, som dækker samtlige af kommunernes boligsociale helhedsplaner. Der

⁶ Dette kaldes også 'unity-based' normalisering ([https://en.wikipedia.org/wiki/Normalization_\(statistics\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Normalization_(statistics)))

er opnået besvarelser fra samtlige boligsociale bestyrelser, men andelen af besvarelser varierer fra bestyrelse til bestyrelse. Det samme gør bestyrelsernes størrelse.

Tabel 59 herunder viser sammensætningen blandt hhv. den gruppe af bestyrelsesmedlemmer der besvarede spørgeskemaet, og dem der ikke gjorde. Som tabellen viser, er det primært repræsentanter fra kommune og boligorganisationer, der udgør de boligsociale bestyrelser, og således også disse to grupper, der udgør hovedparten af både respondenterne og bortfaldsgruppen. Samlet set er der ikke væsentlig forskel på repræsentationen i de to grupper. Andelen af kommunale repræsentanter i bortfaldsgruppen er en smule lavere end den er blandt respondenterne. Vi vurderer herudfra, at der er en lille forskel på gruppen af bestyrelsesmedlemmer, som vi har svar fra, og gruppen af bestyrelsesmedlemmer, som ikke har besvaret spørgeskemaet. Det tyder således på, at vores stikprøve og de efterfølgende besvarelser ikke er væsentligt *biased* i forhold til stikprøverammen.

Tabel 59. Bortfaldsanalyse ift. bestyrelsens aktørsammensætning.

Medlem af bestyrelsen som repræsentant for...	Respondenter		Reel sammensætning
	Respondenter	Bortfald	
Kommune	45% (86)	33% (20)	42% (106)
Boligorganisation	53% (101)	55% (33)	53% (134)
Andre	2% (4)	12% (7)	4% (11)
Total	100% (191)	100% (60)	100% (251)

Note: Data om de bestyrelsesmedlemmer, der ikke har besvaret spørgeskemaet, er baseret på informationer om medlemmerne af de boligsociale bestyrelser udleveret af projektlederne. Bortfaldsanalysens gruppering af bestyrelsesmedlemmerne baserer sig således ikke på bestyrelsesmedlemmernes egne tilkendegivelser, som det er tilfældet for respondentanalysen.

Ved ikke

I bestyrelsesskemaet er der flere spørgsmål, hvor besvarelsen *ved ikke* udgør 10 % eller mere af de samlede besvarelser. En mulig forklaring kunne være, at for en del af bestyrelsesmedlemmerne er den nye organisationsform og de boligsociale bestyrelser stadig en meget ny størrelse, som de endnu ikke kan forhold sig til betydningen af. Dette understøttes til dels når man ser på relationen mellem 'ved ikke'-svar og antallet af møder, det enkelte bestyrelsesmedlem har deltaget i. Kun få bestyrelsesmedlemmer angiver, at de ingen møder har deltaget i, og det er derfor ikke relevant at se på denne gruppe. 13% har kun deltaget i ét møde. For en række spørgsmål om betydningen af den nye organisationsstruktur er der en højere andel, og til tider en langt højere andel, der svarer 'ved ikke' blandt dem, der kun har deltaget i ét møde, end blandt de øvrige. Dette gælder især for spørgsmålene om betydning af den nye organisationsstruktur i forhold til datadreven monitorering, fokus på den boligsociale helhedsplan blandt forskellige aktører samt gennemsigtighed, koordinering, smidighed, afhjulpethed og tydeligere retning.

Samtidig viser en opdeling af spørgsmålene på repræsentanter fra hhv. kommune og boligorganisation, at der for en række spørgsmål er en større andel af de kommunale bestyrelsesmedlemmer, der svarer 'ved ikke'. Hvor der er relevante fund herom, vil det blive beskrevet nærmere i analysen. Det er dog interessant i sig selv, at de kommunale repræsentanter generelt i højere grad svarer 'ved ikke'. Det kunne tyde på, at de oplever, at de har mindre indsigt i arbejdet med de boligsociale indsatser.

Denne rapport præsenterer første del af evaluering af strategisk styring og udvikling af de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne uddelt af Landsbyggefonden. I denne bevillingsperiode er der blevet indført krav om entydig ledelse for at styrke den ledelsesmæssige opmærksomhed på og gennemslagskraften af indsatserne. Indførelsen af entydig ledelse har betydet etablering af boligsociale bestyrelser, som er blevet omdrejningspunktet for øget strategisk styring af indsatserne. Denne evaluering undersøger, hvordan entydig ledelse udmøntes, og hvilke virkninger den nye organisationsstruktur foreløbig har haft. Evalueringen udmunder desuden i fem foreløbige anbefalinger, der kan være med til at styrke implementeringen af entydig ledelse. Evalueringen er gennemført af Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) i et samarbejde med VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

1. udgave, 2018

ISBN 978-87-93585-13-3