

KOMMUNERNE PÅ BANEN

Udfordringer og potentialer i kommunernes arbejde med helhedsplaner



KOMMUNERNE PÅ BANEN

Udfordringer og potentialer i kommunernes arbejde med helhedsplaner

Rikke Engly Mygind
Majken Rhod Larsen

ISBN-NR 978-87-92798-37-4
© 2015 Center for Boligsocial Udvikling

Center for Boligsocial Udvikling
Sadelmagerporten 2A
2650 Hvidovre

Tlf: 28 35 58 85
E-mail: info@cfbu.dk
www.cfbu.dk

DECEMBER 2015

Forside og alle andre fotos: Lundtoftegade, København
Fotograf: Kristian Brasen - Alle rettigheder tilhører CFBU

Udgivelsen kan frit hentes på www.cfbu.dk
CFBU's udgivelser kan frit citeres med tydelig kildegengivelse



er en selvejende institution under Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Centrets overordnede formål er at undersøge effekten af sociale indsatser i udsatte boligområder, at indsamle erfaringer fra nationale og internationale boligsociale indsatser og at yde kvalificeret rådgivning og processtøtte til centrale aktører indenfor det boligsociale område.

INDHOLD

Indledning	5
Sådan har vi gjort	7
Konklusion	10
Læsevejledning	15
Kommuner med helhedsplaner	16
Potentialer i (sam)arbejdet med helhedsplaner	21
Fælles forståelse og tillid	28
Organisering af tværorganisatorisk samarbejde	33
Kommunens interne samarbejde om helhedsplaner	39
Den kommunale ledelse af helhedsplansarbejdet	45
Litteratur	53
Interviewpersoner	56
Bilag 1: Casekommunernes karakteristika	57

INDLEDNING

Hvordan får kommuner mest muligt ud af samarbejdet om helhedsplaner med boligsocialt indhold? Organisering, koordinering, fælles retning, tillid og loyalitet er kodeordene.

Landets udsatte boligområder er kendetegnet ved, at en stor andel af borgerne er uden beskæftigelse, og at beboerne har flere sociale og sundhedsmæssige problemer end resten af kommunernes borgere (Programbestyrelsen 2008:6f). Det betyder, at kommunerne har mange udgifter til sociale ydelser i de udsatte boligområder. I arbejdet med at løse sociale udfordringer i de udsatte boligområder¹, har kommunerne forskellige handlemuligheder.

I denne rapport stiller vi skarpt på kommunernes arbejde med helhedsplaner der har boligsocialt indhold. Vi ser på, hvilket udbytte kommunerne kan opnå ved at indgå samarbejde med boligorganisationer og helhedsplaner om at løfte de udsatte områder, og vi giver bud på, hvordan samarbejdet kan optimeres, så det størst mulige udbytte opnås.

Etablering af en helhedsplan er ikke noget kommunerne juridisk er forpligtet til, som f.eks. at gennemføre beskæftigelsesfremmende initiativer, drift af skoler og børneinstitutioner. Til trods for dette gennemføres der i 44 af landets 98 kommuner en eller flere helhedsplaner med boligsocialt indhold (www.cfbu.dk).

Helhedsplanerne støttes af Landsbyggefonden, og bevillingen gives til en af de boligorganisationer, der har boliger i det udsatte område. Denne boligorganisation er også ansvarlig for ledelsen og økonomistyring. Det er fondens krav, at de boligorganisationer, der modtager bevillingen, samarbejder med beliggenhedskommunen om helhedsplanen (Landsbyggefonden 2011b og 2015a).

Det boligsociale helhedsplansarbejde er karakteriseret ved at være tværfagligt og områdeorienteret, og

det udfordrer i større eller mindre grad kommunerne når der skal indgås samarbejde om helhedsplaner. De kommunale rammebetingelser med fagforvaltninger med egne politiske udvalg, lovgivningskrav og budgetter, skaber ikke de bedste betingelser for tværfagligt samarbejde mellem forvaltningerne i kommunen og samarbejdet med eksterne aktører, såsom boligorganisationerne og helhedsplanerne med boligsocialt indhold (Engberg 2008:10f; SFI 2012:32).

I rapporten belyses, hvordan kommunerne kan skabe konstruktive interne og tværorganisatoriske rammer for det boligsociale helhedsplansarbejde. Vi beskriver, hvorledes bløde værdier som tillid og dialog bidrager til at styrke samarbejdet mellem kommune, boligorganisation og helhedsplan. Endelig forholder vi os til kommunernes muligheder for at styrke sammenhængene mellem det boligsociale helhedsplansarbejde og de kommunale kerneopgaver.

Formålet med rapporten er, at hjælpe kommuner med at opnå det størst mulige udbytte af samarbejdet med boligorganisationer og andre aktører om helhedsplaner med boligsocialt indhold. Rapporten er målrettet kommunale medarbejdere og ledere.

1. Når vi i denne rapport omtaler udsatte boligområder, henvises til boligområder, som kommunerne vurderer er belastet af kriminalitet, lav beskæftigelse og flere sociale og sundhedsmæssige udfordringer end i resten af kommunen. Med udsatte områder mener vi således ikke blot områder på regeringens liste over særligt udsatte boligområder.



SÅDAN HAR VI GJORT

En landsdækkende survey, kvalitative interviews og forskningsbaseret viden danner baggrund for vores analyser og anbefalinger til samarbejdet på strategisk, taktisk og udførende niveau.

Denne rapport bygger på kvalitative interviews i udvalgte kommuner, en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt alle kommuner med helhedsplaner med boligsocialt indhold, en række interviews med udvalgte eksperter og praktikere samt en workshop med boligsocialt ansvarlige kommunale medarbejdere. Endvidere anvender vi forskningsbaseret viden om den offentlige sektor, den kommunale ledelse og tillid i samarbejde og ledelse.

KVALITATIVE INTERVIEWS I CASEKOMMUNER

I rapporten indgår der fem kommuner:

- Albertslund
- Herning
- Køge
- Odense
- Sønderborg

Se bilag 1 for indblik i kommunernes karakteristika, såsom indbyggertal, antal helhedsplaner med boligsocialt indhold etc.

Kommunerne er udvalgt, så de i videst muligt omfang afspejler landets kommuner med helhedsplaner, geografisk og størrelsesmæssigt. Vi har lagt vægt på, at kommunerne har flere års erfaring med boligsocialt helhedsplansarbejde. Udvælgelsen af kommuner er sket i et samarbejde med Kommunernes Landsforening og Landsbyggefonden. For at forstå kommunernes arbejde med helhedsplanerne med boligsocialt indhold, har vi interviewet kommunale topledere, mellemledere og medarbejdere samt en projektleder fra en helhedsplan i hver af kommunerne. Der er gennemført 4-8 interviews i hver kommune, og vi har interviewet følgende fagprofessioner:

- Kommunaldirektører eller fagdirektører.
- Konsulenter med ansvar for den kommunale koordinering af det boligsociale helhedsplansarbejde.
- Fagkonsulenter eller teamledere placeret i kommunens centraladministration.
- Udførende kommunale medarbejdere, der har daglig gang i kommunens udsatte boligområder.
- Projektleder for en helhedsplan med boligsocialt indhold.

Kommunerne er forskellige, hvad angår omfanget af boligsociale udfordringer, politisk fokus og intern organisering, og vi har set mange gode måder at gribe det boligsociale helhedsplansarbejde an på. Det betyder, at konklusionerne i denne rapport ikke er entydige og konkrete løsninger på f.eks., hvordan kommunen bør organisere det boligsociale samarbejde om og med helhedsplanerne. I stedet omhandler konklusionerne primært overordnede principper om f.eks. vigtigheden af fælles forståelse af begrebet boligsocialt helhedsplansarbejde, fælles målsætninger og tillid.

SPØRGESKEMA

Center for Boligsocialudvikling (CFBU) og Kommunernes Landsforening (KL) har foretaget en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse. Spørgeskemaet er sendt til de 44 kommuner, hvor der er helhedsplaner med boligsocialt indhold. Vi har dels benyttet spørgeskemaet til at give et generelt billede af kommunernes arbejde med helhedsplanerne med boligsocialt indhold, og dels til at sammenligne kommunerne.

Spørgeskemaet er sendt til den kommunale medarbejder i hver kommune, der arbejder mest med koordinering af det boligsociale helhedsplansarbejde. 41 af kommunerne har svaret.

EKSPERTINTERVIEWS

Forud for undersøgelsen og udvælgelsen af kommuner har vi gennemført en række ekspertinterviews med en forsker, erfarne kommunale medarbejdere og ansatte i Landsbyggefonden. Følgende personer er interviewet:

- Jacob Torfing, professor i Politik og Institutioner, Roskilde Universitet
- Kathrine Bek Nyboe, boligsocial konsulent, Kommunernes Landsforening
- Jørgen Olsen, specialkonsulent, Landsbyggefonden
- Anne Stampe, konsulent, Landsbyggefonden
- Bo Andersen, konsulent, Landsbyggefonden
- Mette Lund, projektleder, Halsnæs Kommune

WORKSHOP

For at styrke vores analyse af de indsamlede data afholdt vi en workshop for kommunale konsulenter, der arbejder med koordinering af det boligsociale helhedsplansarbejde. Workshoppen blev afholdt i samarbejde med Kommunernes Landsforening, og i alt 20 kommuner deltog. På workshoppen afprøvede vi de foreløbige resultater. Input fra workshoppen er anvendt i rapporten.

DET BOLIGSOCIALE ARBEJDE I HELHEDSPLANERNE

Denne rapport omhandler det boligsociale arbejde, der foregår i helhedsplaner støttet af Landsbyggefonden. Rapporten har fokus på kommuners samarbejde med boligorganisationer og helhedsplaner. Derudover har vi i undersøgelsen fokus på kommuners målsætninger for og koordinering af helhedsplansarbejdet i forhold til øvrige kommunale tiltag i og målsætninger for de udsatte områder. Det betyder, at kommunernes egne indsatser og boligsociale arbejde i de udsatte områder kun berøres i relation til, hvordan dette arbejde koordineres med arbejdet med helhedsplanerne.

HELHEDSPLANER MED BOLIGSOCIALT INDHOLD

Helhedsplaner med boligsocialt indhold vil mange steder i rapporten blot være refereret til som helhedsplaner. De enkelte gange, hvor vi omtaler andre former for helhedsplaner end helhedsplaner med boligsocialt indhold, er disse refereret til som f.eks. fysiske helhedsplaner.

SAMARBEJDE MED ANDRE AKTØRER

Kommunernes arbejde med helhedsplaner omfatter ofte også et samarbejde med andre aktører, såsom politi, frivillige organisationer og borgere. Samarbejde med disse andre aktører er kun i begrænset omfang berørt i denne rapport.

Politisk, strategisk, taktisk og udførende niveau

I rapporten har vi opsat fire undersøgelsesniveauer, der omfatter politikere, ledere og medarbejdere fra såvel kommune, boligorganisation som helhedsplan.

- Det politiske niveau indbefatter kommunalpolitikere, organisations- og afdelingspolitikere i boligorganisationerne
- Det strategiske niveau er den øverste administration i kommune eller boligorganisation, f.eks. forvaltningschefer, kommunaldirektører, øvrige direktører og højt placerede ledere.
- Det taktiske niveau er typisk konsulenter eller evt. mellemledere placeret i kommunen og boligorganisationens centralorganisation. Det er medarbejdere, der hyppigt ikke har direkte "hands on" på konkrete borgernære opgaver, men har et koordinerende eller analytisk arbejde
- Det udførende niveau omfatter de medarbejdere i kommunen og i helhedsplanen, der har borgernære opgaver og daglig eller ugentlig gang i de udsatte områder.

De fire niveauer er opsat for at gøre det nemmere at analysere og illustrere det vertikale samarbejde om helhedsplanerne.

I rapporten benytter vi ikke medarbejdere og leders titler, når de citeres, men betegnelserne strateg, taktiker og udførende medarbejder. Dette for at sikre kommunernes og interviewpersonernes anonymitet.

UNDERSØGELSESFOKUS

Denne undersøgelse er struktureret efter tre niveauer, der tilsammen udgør kommunens samarbejde om og med helhedsplanerne:

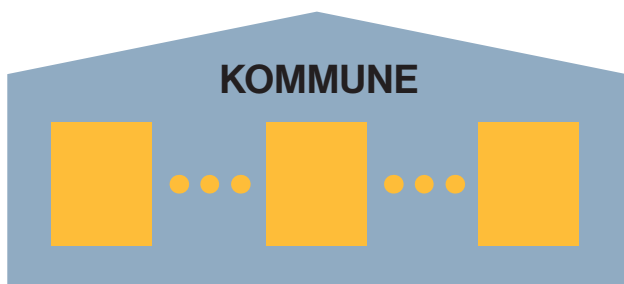
1. Kommunens strategiske og taktiske samarbejde med boligorganisationerne om helhedsplan.



2. Kommunens udførende samarbejde med helhedsplanen.



3. Kommunens interne samarbejde om den boligsociale helhedsplansindsats.



KONKLUSION

Forskellige rammebetingelser, målsætninger og tilgange til arbejdet med udsatte borgere udfordrer samarbejdet med boligorganisationer og kommunen. Fælles målsætninger, tydelig ledelse, tværgående mødefora, entydig koordinering, personligt kendskab og loyalitet styrker samarbejdet.

ANTAL, OMFANG OG KOMMUNALE FORSKELLIGHEDER

44 af landets 98 kommuner har et samarbejde med en eller flere almene boligorganisationer om en eller flere helhedsplaner med boligsocialt indhold. I næsten 2/3 af kommunerne med helhedsplaner bor der under 4000 borgere i de områder i kommunen, der er omfattet af en helhedsplan. Helhedsplanerne omfatter derfor ikke mange borgere i de enkelte kommuner.

De kommunale medarbejdere med ansvar for koordineringen af det kommunale bidrag til helhedsplaner, vurderer, at kommunen prioriterer samarbejdet om og med helhedsplaner tilstrækkeligt. Der er dog forskel på, hvor meget tid kommuner med over og under 4000 indbyggere i boligområder med helhedsplaner bruger på at koordinere det boligsociale helhedsplansarbejde.

44 % af kommunerne med mere end 4000 indbyggere i områder med en helhedsplan, bruger en fuldtidsansat eller mere på koordinering af området. Til gengæld bruger kun 13 % af kommunerne med under 4000 indbyggere en fuldtidsansat eller mere på koordinering.

KOMMUNAL MEDFINANSIERING

Kommunerne er ikke forpligtet til at medfinansiere til helhedsplaner, men boligorganisationen er forpligtet til at samarbejde med beliggenhedskommunen om gennemførelsen af helhedsplanen. Alle kommuner

med helhedsplaner med boligsocialt indhold har dog valgt at medfinansiere til helhedsplanen.

Medarbejdertimer er den mest anvendte form for kommunal medfinansiering til helhedsplaner. I den form for medfinansiering ligger, at en række kommunalt ansatte medarbejdere har udførende eller koordinerende opgaver i forbindelse med gennemførelsen af det boligsociale helhedsplansarbejde.

Medfinansiering som medarbejderressourcer betyder, at den kommunale medarbejder får førstehåndskendskab til det boligsociale arbejde på helhedsplanen, samtidig med at medarbejderen kender den kommunale organisation. Med et kendskab til begge organisationer kan medarbejderen bidrage til at sikre en god koordinering mellem kommunale indsats og helhedsplansindsatser for udsatte borgere.

POTENTIELT UDBYTTE AF SAMARBEJDET

Etablering af helhedsplaner samt et prioriteret kommunalt samarbejde om og med helhedsplanerne, har en række potentialer i forhold til at løse sociale udfordringer for de udsatte borgere.

Helhedsplansarbejdet er blandt andet karakteriseret ved at have mere tid og en større fleksibilitet i indsatsen over for den enkelte borger, end det er muligt i det offentlige system. Det skyldes blandt andet, at helhedsplansmedarbejderen ikke er underlagt lovgivningsmæssige proces- og formkrav.

Et samarbejde mellem udførende og taktiske medarbejdere ansat i kommunen og i helhedsplanen, kan bidrage til fælles opgaveløsning, hvor organisationernes forskellige rammebetingelser samt styrker og kompetencer kombineres, så der skabes synergi i indsatsen for udsatte borgere.

Kommunalt ansatte medarbejdere, der indgår i helhedsplanens udførende arbejde, kan også bidrage til udvikling samt forankring af nye givtige metoder og aktiviteter i den kommunale kernerdrift. Sidst, men ikke mindst, kan et godt samarbejde med helhedsplaner også give kommunerne inspiration til en mere tværfaglig opgaveløsning i arbejdet med udsatte borgere.

Karakteren af samarbejdet og parternes prioritering af samarbejdet har betydning for, hvor stort et udbytte samarbejdet giver.

ET UDFORDRENDE SAMARBEJDE

Samarbejdet mellem kommunen og boligorganisationer om helhedsplaner kan være udfordrende. Udfordringerne i samarbejdet opstår til dels, når parterne oplever, at den anden ikke prioriterer samarbejdet.

Forskellige rammebetingelser og organisationsmål-sætninger samt ofte også forskellige tilgange til arbejdet med udsatte borgere, er nogle af årsagerne til, at partnerne oplever at samarbejdet udfordres, og at den anden part ikke prioriterer opgaven.

Kommunernes organisatoriske opdeling i fagforvaltninger med politiske og lovgivningsmæssige resultat- og proceskrav fremmer generelt ikke samarbejdet. Det skyldes, at de organisatoriske rammer som udgangspunkt mindsker det kommunale incitament



til tværfagligt og tværorganisatorisk samarbejde om opgaver, der ikke direkte eller kortsigtet bidrager til opnåelse af de resultatkrav, der ligger inden for fagforvaltningen.

Samarbejdet mellem kommune og boligorganisation udfordres yderligere af, at der ikke findes en entydig definition af, hvad boligsocialt helhedsplansarbejde er. Hvis kommunen, boligorganisationer og helhedsplaner ikke har opbygget en fælles lokal forståelse af indholdet og målsætningerne for arbejdet på helhedsplanen, spænder det ben for et godt samarbejde.

TVÆRORGANISATORISK LOYALITET, DIALOG OG MØDEFORUM

Tillid er et fundament i det gode samarbejde mellem såvel kommune, boligorganisation som helhedsplan. Tillid udgør fundamentet for vidensdeling og skabelsen af merværdi, ved at alle samarbejdsparter bidrager med gode idéer og ressourcer. Det sker ved, at den enkelte bliver stærkere og bedre til at løse egne opgaver gennem det fællesskab, han bidrager til.

Det anbefales at bruge tid på at opbygge tillid mellem kommune, boligorganisation og helhedsplan. Dette gøres gennem en åben dialog om styrker, svagheder og rammebetingelser for ens arbejde og ved at optræde loyalt og respektfuldt over for hinanden.

Med tværorganisatoriske mødefora lærer parterne hinanden at kende, og det fordrer også opbygning af tillid. Derudover bidrager tværorganisatoriske mødefora til at sikre koordinering og fælles retning i samarbejdet. Etablering af tværorganisatoriske mødefora på såvel det udførende, taktiske som strategiske niveau, fremmer fokus på helhedsplansarbejdet på alle niveauer i organisationerne. En eller flere medarbejdere skal sikre, at niveauerne bindes sammen, så der er sammenhæng mellem beslutninger og tiltag på de forskellige niveauer.

BARRIERER OG POTENTIALER VED TVÆRFAGLIGT SAMARBEJDE I KOMMUNERNE

Den kommunale organisationsstruktur og de kommunale rammebetingelser, udfordrer ikke kun det eksterne samarbejde med f.eks. boligorganisationer og helhedsplaner, men også det interne samarbejde mellem fagenheder i kommunen.

Vidensdeling på tværs af fagenheder og mellem hierarkier fremmer kommunale ledere og medarbejdernes viden om det boligsociale helhedsplansarbejde. Gennem vidensdelingen øges de kommunalt ansatte medarbejders opmærksomhed på helhedsplansarbejdet. Der opnås en øget viden om helhedsplanernes ressourcer, kompetencer og medarbejdere, som gør det lettere at udnytte hinandens potentialer og derigennem opnå synergi mellem kommunale og helhedsplansindsatser i udsatte boligområder. Vidensdelingen styrker endvidere den gensidige tillid og indsigt i de kommunale fagenheders arbejde, herunder koordineringen af de kommunale indsatser i de udsatte områder.

BOLIGSOCIAL KOORDINATOR FREMMER FOKUS PÅ HELHEDSPLANSARBEJDET

I 90 % af de kommuner, der har en helhedsplan med boligsocialt indhold, har man valgt at udnævne en/få medarbejdere eller ledere som ansvarlige for at koordinere kommunens boligsociale helhedsplansarbejde.

Når kommunen har valgt at prioritere, at en medarbejder eller leder skal stå for at koordinere kommunens strategiske og udførende boligsociale helhedsplansarbejde, styrkes kommunens fokus på helhedsplanerne. Et fokus på helhedsplanerne fremmer koordineringen i forhold til kommunale (kerne)opgaver, og det styrker indsatserne i de udsatte områder. Den ansvarlige for helhedsplansarbejdet kaldes ofte "den boligsociale koordinator".



Specielt i de kommuner, hvor udfordringerne i de udsatte områder ikke er så store, og der dermed ikke er så meget helhedsplansarbejde, er der risiko for, at den boligsociale koordinator kommer til at sidde isoleret med det boligsociale helhedsplansarbejde.

Tværfaglige mødefora om kommunens boligsociale arbejde og indsatserne i helhedsplanerne fremmer koordinatorens muligheder for at sikre, at de forskellige fagenheder i kommunen har fokus på optimering af helhedsplansindsatserne samt koordinering i forhold til kommunens øvrige tiltag i de udsatte områder.

PLACERING AF DEN BOLIGSOCIALE KOORDINATOR

I godt halvdelen af kommunerne er den boligsociale koordinator placeret i borgmesterkontoret. I de øvrige kommuner er den boligsociale koordinator placeret i en fagforvaltning. Placeringen af den boligsociale ko-

ordinator i en fagneutral enhed styrker det tværfaglige samarbejde, da koordinatoren ikke har sine interesser koblet til et bestemt fagområde. Placering af koordinatoren i en fagforvaltning giver dog omvendt god mening, hvis det boligsociale helhedsplansarbejde primært omhandler dette fagområde.

TYDELIG RETNINGSANGIVELSE OG KLARE MÅLSÆTNINGER

Selvom de boligsociale koordinatore vurderer, at kommunen overordnet set prioriterer samarbejdet om og med helhedsplanerne tilstrækkeligt, har halvdelen af de boligsociale koordinatore samtidig en oplevelse af, at de kommunale ledere kunne prioritere emnet højere.

Ledelsen spiller en vigtig rolle i forhold til at få kommunikeret kommunens visioner og målsætninger for det boligsociale helhedsplansarbejde. Lederen skal

sikre, at der er en sammenhæng mellem det arbejde, kommunalt ansatte medarbejdere udfører i forbindelse med helhedsplanen og vedkommendes øvrige kommunale opgaver.

Hvis de kommunalt ansatte medarbejdere, der har opgaver på helhedsplanen, ikke kender ledelsens målsætninger for helhedsplansarbejdet, er der risiko for, at medarbejderne ikke arbejder hen imod de kommunale mål og visioner for området.

TILLIDSLEDELSE OG VELVALGTE MEDARBEJDERE

Det er en væsentlig ledelsesopgave at vælge de mest relevante kommunalt ansatte medarbejdere til at indgå som medfinansiering i helhedsplanen. Kommunalt ansatte medarbejdere, hvis almindelige opgaver har

tydelige snitflader til indsatserne i helhedsplanerne, finder samarbejdet med helhedsplanens medarbejdere mere interessant og prioriterer dette mere.

De kommunalt ansatte medarbejdere med opgaver, der har snitflader til de boligsociale helhedsplansindsatser, har samtidig også et større målgruppekendskab og fagviden i forhold til den konkrete indsats, der skal samarbejdes om. Disse medarbejdere har dermed bedre grundsætninger for, sammen med helhedsplansmedarbejderne, at samskabe gode og nye løsninger på de komplekse sociale udfordringer, der kendetegner udsatte borgere og boligområder.

Sidst, men ikke mindst, fremmer en kommunal tillidsledelse, med tilpas frie rammer og uden en for stram opgave- og resultatstyring, de innovative tanker og nye metoder til opgaveløsning.



LÆSEVEJLEDNING

Rapporten er opdelt i fire fokuspunkter af relevans for kommunerne samarbejde om helhedsplaner. Hvert fokuspunkt behandles særskilt i de sidste fire kapitler

I 1. kapitel "Kommuner med helhedsplaner" er der en beskrivelse af, hvad en helhedsplan med boligsocialt indhold er. Vi sætter også fokus på omfanget af samarbejdet om og med helhedsplanerne i kommunerne, og på om der er forskel på, hvordan kommuner, med mange eller få borgere i udsatte boligområder, håndterer og prioriterer arbejdet med de boligsociale helhedsplansindsatser.

I kapitel 2 "Potentialer i (sam)arbejdet med helhedsplaner" undersøges, hvad kommunerne kan opnå ved at etablere helhedsplaner med boligsocialt indhold og ved at pleje et godt samarbejde med boligorganisationer og helhedsplaner.

I kapitel 3 "Fælles forståelse og tillid" undersøges, hvordan samarbejdet mellem kommune, boligorganisation og helhedsplan udfordres af forskelle i mål, metoder og rammebetingelser. Dernæst ser vi på, hvordan en fælles forståelse af det boligsociale helhedsplansarbejde samt tillid kan fremme samarbejdet og dermed udbyttet af dette.

I kapitel 4 "Organisering af tværorganisatorisk samarbejde" kigger vi på, hvordan tværorganisatoriske mødefora kan fremme et godt samarbejde, og der gives eksempler på gode tværorganisatoriske organiseringer.

I kapitel 5 "Kommunens interne samarbejde om helhedsplaner" undersøges kommunens interne organisering af samarbejdet om og med helhedsplanerne. I kapitlet sættes fokus på kommunernes muligheder for at styrke det tværfaglige boligsociale samarbejde. Vi forholder os ligeledes til indholdet af den boligsociale koordinators funktion.

I kapitel 6 "Kommunal ledelse af helhedsplansarbejdet" analyseres den kommunale leders rolle i kommunens arbejde med helhedsplaner med boligsocialt indhold. Vi ser blandt andet på, hvordan lederen kan støtte op om de kommunalt ansatte medarbejdere, der har boligsociale opgaver i forbindelse med helhedsplanen, så kommunen får mest muligt ud af indsatserne i helhedsplanerne.

KOMMUNER MED HELHEDSPLANER

Hvad er en helhedsplan med boligsocialt indhold for en størrelse, og hvor stort er det boligsociale helhedsplansarbejde i kommunerne? Hvordan arbejder kommunen med helhedsplansindsatserne, og er der en sammenhæng mellem måden, kommunerne håndterer det boligsociale helhedsplansarbejde på, og hvor mange af kommunens borgere bor i boligområder med helhedsplaner?

HELHEDSPLANER MED BOLIGSOCIALT INDHOLD

En helhedsplan er et lokalt sekretariat med et antal medarbejdere placeret lokalt i et udsat boligområde. Det overordnede formål med en helhedsplan er at bidrage til at løse de sociale udfordringer i de udsatte boligområder. Helhedsplaner med boligsocialt indhold løber over en fireårig periode og er karakteriseret ved minimum at være topartsfinansieret. Landsbyggefonden yder et økonomisk bidrag på 75 % af helhedsplanen. Derudover stiller fonden krav om 25 % lokal medfinansiering fra boligorganisation, kommune eller andre.

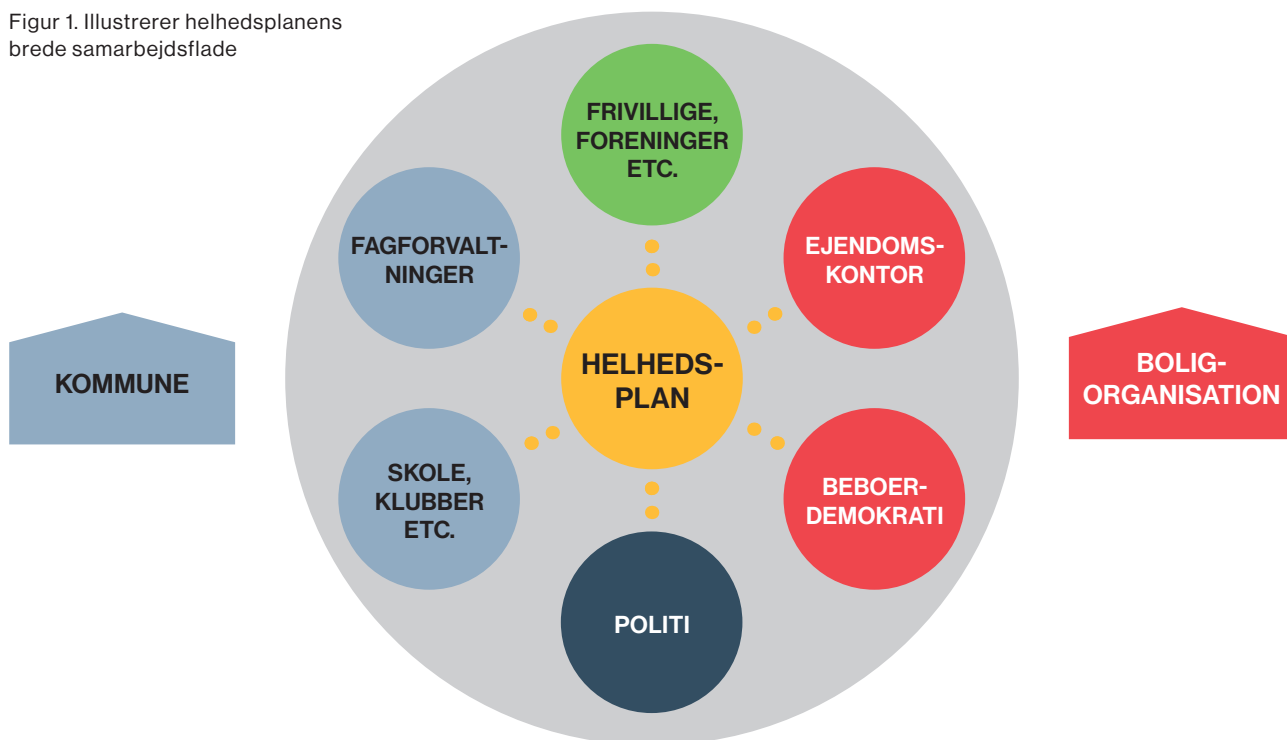
Det boligsociale arbejde i helhedsplaner skal ligge inden for rammen af puljebestemte indsatsområder givet af Landsbyggefonden. Derudover afhænger de konkrete målsætninger i helhedsplanen af de lokale udfordringer der eksisterer i området. I mange helhedsplaner arbejdes der med målsætninger som kriminalitetsforebyggelse, bedre trivsel, tryghed og højere beskæftigelse. Der er ikke en standardopskrift på, hvad en helhedsplan skal indeholde af aktiviteter, men som eksempler på almindelige aktiviteter i helhedsplaner kan nævnes: familiekurser, mentorprojekter for unge eller ledige, fritidsjobvejledninger og sociale viceværter, der opsøger udsatte borgere og hjælper med håndtering af alt fra økonomi til sociale problemer.

Helhedsplaner med boligsocialt indhold er i langt de fleste tilfælde organisatorisk forankret i boligorganisationen, og medarbejderne på helhedsplanen er som udgangspunkt ansat i boligorganisationerne. Ofte er det komplekse udfordringer, helhedsplaner skal bidrage til at løfte. Dvs. sociale udfordringer, hvor både problemet og løsningen i udgangspunktet er uklare.

Helhedsplanernes koncept bygger grundlæggende på et samarbejde mellem den offentlige og private sektor samt civilsamfundet, herunder særligt borgerne i boligområdet. Udvikling og implementering af aktiviteter i helhedsplaner sker i et mere eller mindre udbygget netværkssamarbejde mellem helhedsplanens medarbejdere, politi, kommunale institutioner, afdelingsbestyrelser, borgere, forenings- og forretningsliv. I helhedsplaner arbejdes der ofte aktivt med at engagere civilsamfundet i frivilligt arbejde, og borgerne, såvel som private aktører, betragtes som betydelige ressourcer i forhold til at løfte udfordringer med de socialt udsatte borgere.

Figur 1 nedenfor illustrerer helhedsplanens placering mellem boligorganisation og kommune. Derudover viser figuren den kompleksitet af professionelle og civile aktører, der ofte agerer i de udsatte boligområder, og som helhedsplanssekretariatene ofte samarbejder med.

Figur 1. Illustrerer helhedsplanens brede samarbejdsflade



HVOR OG HVOR MANGE BORGERE?

De 44 kommuner med helhedsplaner er fordelt over hele landet, men koncentrerer sig mest omkring landets større byer.

I næsten to tredjedele af de 44 kommuner med helhedsplaner² bor der under 4000 borgere i de boligområder, der er omfattet af en helhedsplan. Selvom disse boligområder på beboerantal udgør en meget lille andel af kommunens samlede antal borgere, fortæller flere af de interviewede, at kommunerne har forholdsmæssigt mange sociale udgifter i disse områder.

KOMMUNAL MEDFINANSIERING OG EJERSKAB

Selvom Landsbyggefonden ikke specifikt stiller krav om en kommunal medfinansiering, har alle kommuner, hvor der i øjeblikket er helhedsplaner, valgt at lægge en medfinansiering (Landsbyggefonden 2015c).

Forskning peger på, at når en part har økonomiske

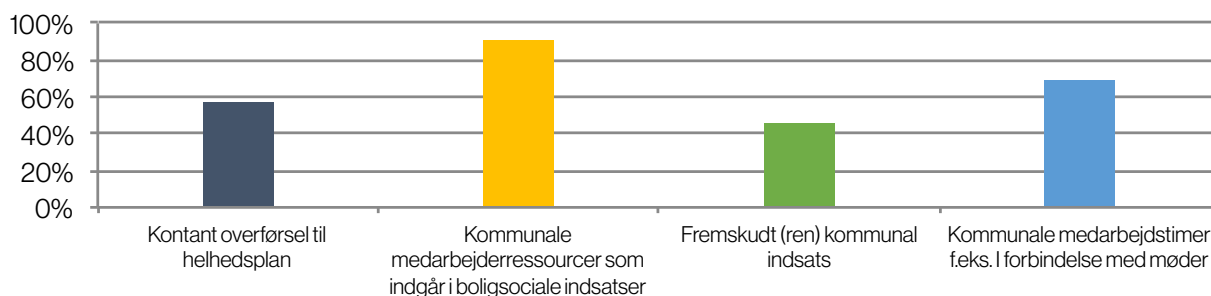
midler bundet i et samarbejde, skabes der generelt et større ejerskab (Rambøll, Nielsen, Mølgaard & Dybdal 2012:48), og det er derfor umiddelbart godt for samarbejdet mellem kommune, helhedsplan og boligorganisation, at kommunerne medfinansierer det boligsociale helhedsplansarbejde.

Den kommunale medfinansiering hentes nogle gange fra det overordnede kommunale budget, andre gange fra en eller flere fagforvaltningsbudgetter. Uanset hvor medfinansieringen tages fra, udgør den kun en lille andel af det respektive kommunale budget eller de samlede kommunale medarbejderressourcer (Landsbyggefonden 2015c). I nogle casekommuner gives der udtryk for, at medfinansieringen, pga. dens størrelse, har begrænset betydning for kommunens ejerskab til helhedsplansarbejdet.

Interviewene viser til gengæld, at ejerskab og engagement i helhedsplansarbejdet i høj grad skabes qua

2. Data stammer fra en spørgeskemaundersøgelse, som CFBU og KL foretog i foråret 2015 blandt landets kommuner med helhedsplaner med boligsocialt indhold. 41 kommuner besvarede spørgeskemaet.

Fordelingen af kommunernes medfinansiering



Figur 2. Fordelingen af indholdet i kommunernes medfinansiering til helhedsplaner med boligsocialt indhold. Procentsatsen angiver hvor mange kommuner der yder denne form for medfinansiering. N=38, Kilde: CFBU og KLs spørgeskema.

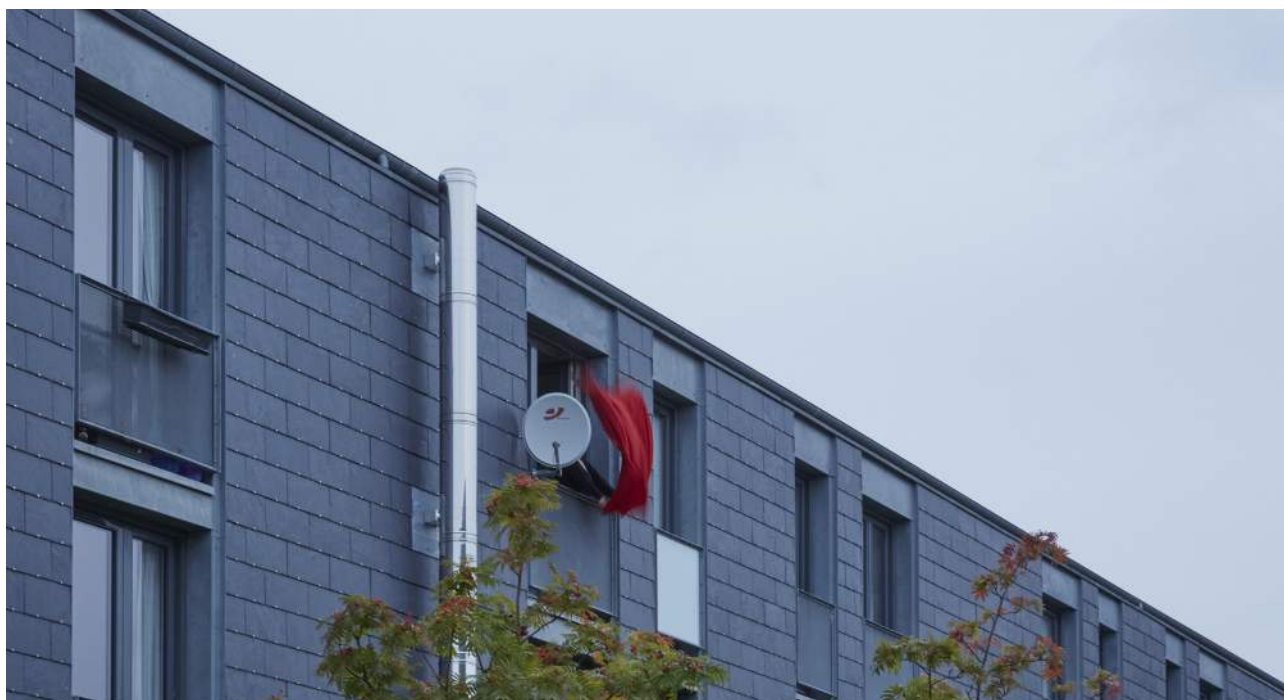
de mange udgifter til sociale ydelser, trygheds- og bandeproblematikker i de udsatte områder.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at kommunerne benytter sig af fire former for medfinansiering, samt at mange kommuner benytter sig af flere af de fire medfinansieringsmetoder.

Ovenstående figur 2 viser samtidig, at medfinansiering via medarbejderressourcer er den mest udbredte medfinansieringsform. Den benyttes af 91 % af de

44 kommuner. Samtidig er medfinansiering via medarbejderressourcer den medfinansieringsform, som interviewpersonerne vurderer skaber det største ejerskab og engagement i forhold til helhedsplanen.

Medfinansiering via medarbejderressourcer kan gives ved, at én eller flere udførende medarbejdere skal lægge x antal medarbejdertimer om ugen i helhedsplanen eller ved, at en eller flere kommunalt ansatte medarbejdere udstationeres fuldtid i boligområdet – f.eks. i helhedsplanen. Medarbejderressourcer kan



endeligt gives som udførende, taktisk eller strategisk deltagelse i forskellige koordinerende eller besluttede mødefora omkring helhedsplanen.

ORGANISERING OG RESSOURCEFORBRUG

CFBU og KL har sendt spørgeskemaet til den medarbejder eller leder i kommunen, der arbejder mest med koordinering af kommunens helhedsplansarbejde. Vi har spurgt disse ledere eller medarbejdere om deres syn på kommunens samarbejde om og med helhedsplanerne.

Som nævnt i indledningen stiller Landsbyggefonden krav om, at boligorganisationerne samarbejder med kommunerne om helhedsplanen. Samarbejdet omfatter både udviklingen, formuleringen af helhedsplanen og et løbende samarbejde om denne (Landsbyggefonden 2011a, 2011b).

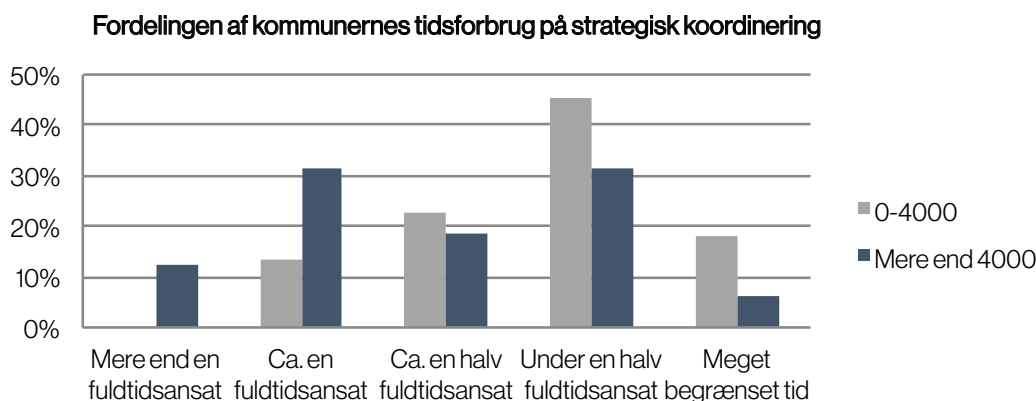
Spørgeskemaundersøgelsen viser, at langt de fleste kommuner har valgt, at en eller flere personer skal have ansvaret for at koordinere helhedsplansarbejdet i kommunen. Kun 10 % af kommunerne har ikke valgt at give en medarbejder eller leder ansvaret for at sikre koordineringen af det kommunale boligsociale helhedsplansarbejde.

Fra både interviews i kommuner og interviews med konsulenter i Landsbyggefonden (interview LBF,

2015) og Kommunernes Landsforening (interview KL, 2015), påpeges det, at selvom kommunerne har valgt en boligsocial ansvarlig koordinator, er der stor forskel på, hvor mange ressourcer store og små kommuner afsætter til det boligsociale helhedsplansarbejde. Figur 3 viser, at der er en sammenhæng mellem, hvor meget tid de boligsociale koordinatore brugt på at koordinere det boligsociale helhedsplansarbejde, og hvor mange af kommunens borgere der bor i udsatte boligområder. Under 15 % af de små kommuner bruger en fuldtidsstilling eller mere på at koordinere det boligsociale arbejde i helhedsplanerne, hvorimod næsten 45 % af de store boligsociale kommuner bruger en fuldtidsstilling eller mere. I de små kommuner bruger over 60 % kun en halvtidsstilling eller meget begrænset tid på at koordinere det boligsociale helhedsplansarbejde³.

Derudover viser interviewene, at det er forskelligt fra kommune til kommune, om der internt i kommunen er en formaliseret organisering, f.eks. i form af faste mødefora, til koordinering af samarbejdet om og med helhedsplaner.

3. Data stammer fra CFBU og KLs spørgeskemaundersøgelse med besvarelse fra 41 af de 44 kommuner med helhedsplaner med boligsocialt indhold. 38 kommuner har besvaret spørgsmålet, hvor meget ugentlig tid deres boligsociale koordinator bruger på området. Opdeles besvarelsene i store og små kommuner, er der 16 store og 22 små kommuner. %-tallene for ressourceforbrug dækker således over et begrænset antal respondenter.



Figur 3. Fordelingen af tidsforbrug på strategisk koordinering af helhedsplaner med boligsocialt indhold mellem henholdsvis kommuner med under og over 4000 borgere i udsatte boligområder. N=38, Kilde: CFBU og KLs spørgeskema.

POLITIKERE OG LEDERE

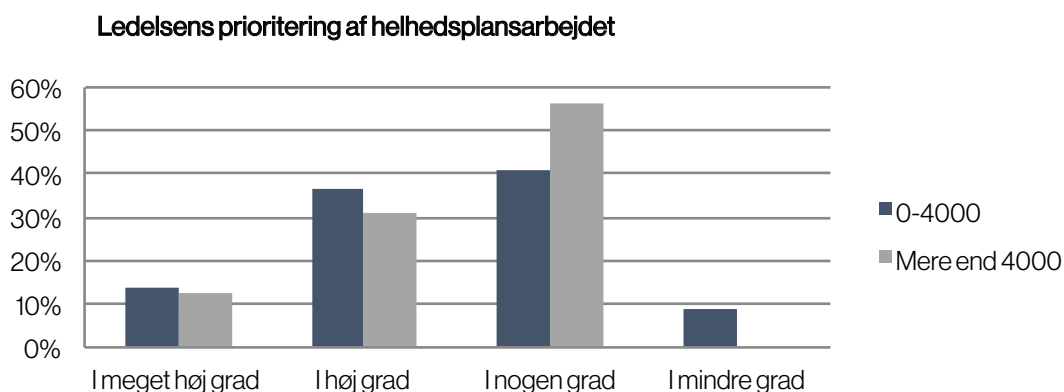
Det er ikke så mærkeligt, at der blandt små og store kommuner er forskel på, hvor meget tid der bruges på samarbejdet om og med helhedsplaner. Spørgeskemaundersøgelsen viser til gengæld, at uanset kommunens andel af borgere i boligområder med helhedsplaner, er de boligsociale koordinators oplevelse af kommunalpolitikernes og ledernes prioritering af det boligsociale helhedsplansarbejde nærmest ens (jf. figur 4 nedenfor).

Vi vurderer, at besvarelserne for det første skal ses i lyset af, at det ikke udelukkende er antallet af borgere i de udsatte områder, der har betydning for ledelsens prioritering, men i højere grad karakteren af de udfor-

dringer, der findes i kommunens udsatte områder.

Derudover er helhedsplansarbejdet i de fleste kommuner trods alt en mindre opgave blandt mange. Besvarelserne er ikke ensbetydende med en høj prioritering, men at oplevelsen er, at helhedsplansarbejdet er prioriteret tilstrækkeligt i forhold til opgavens størrelse på den samlede kommunale dagsorden.

Alt i alt viser undersøgelsen, at kommunerne er opmærksomme på det boligsociale helhedsplansarbejde, men at der også er stor forskel på, hvordan kommunerne arbejder med det. I det følgende kapitel viser vi, hvilke potentialer kommunerne kan opnå ved at etablere og løbende prioritere et tæt og godt samarbejde med helhedsplaner og boligorganisationer.



Figur 4. Kommunale koordinators angivelse af tilfredshed med den kommunale (administrative) ledelsens prioritering af arbejdet med helhedsplaner med boligsocialt indhold mellem henholdsvis kommuner med under og over 4000 borgere i udsatte boligområder. N=38, Kilde: CFBU og KLs spørgeskema.

POTENTIALER I (SAM)ARBEJDET MED HELHEDSPLANER

Etablering af helhedsplaner samt et tæt samarbejde mellem kommunen, helhedsplaner og boligorganisationer kan styrke de sociale indsatser i de udsatte områder. Derudover kan et samarbejde med helhedsplaner bidrage til forankring af virkningsfulde og innovative indsatser, metoder og tværfaglige organiseringer i den kommunale drift.

I den offentlige sektor efterspørges i disse år nye løsninger på velfærdsproblematikker. Mens en del af debatten er rettet mod at få flere, og gerne frivillige borgere, til at løfte velfærdsopgaverne, er omdrejningspunktet i en anden del af debatten at finde frem til, hvordan tværgående samarbejder mellem offentlige, private og civilsamfund kan skabe innovative løsninger på komplekse problemer (Mandag Morgen 2013), som f.eks. dem, der karakteriserer de udsatte boligområder.

Tidligere var det en udbredt opfattelse, at innovation var forbeholdt den private sektor, hvor konkurrence mellem virksomheder skabte incitament for udvikling og innovation (Hedensted & Vaaben 2014:111). I de seneste år er det dog blevet en udbredt opfattelse, at innovation ikke er et resultat af uafhængige parter der presser hinanden, men at udvikling af metoder og opgaveløsninger skabes gennem vidensdeling og samarbejde mellem gensidige, afhængige parter, der har tillid til hinanden (Hedensted & Vaaben 2014:113). F.eks. i et samarbejde mellem kommunen, helhedsplaner og boligorganisationer, der sammen forsøger at løfte sociale udfordringer i de udsatte boligområder.

HVAD ER INNOVATION?

Innovation i forhold til velfærdsproblematikker udgør en proces der bearbejder ny viden og genererer nye idéer, hvoraf de bedste idéer udvikles til nye muligheder. De nye muligheder opstår ofte i krydsningen mellem forskellige typer viden eller ved at kombinere kendte tilgange på nye måder. For at være innovativ skal de nye muligheder implementeres, så de genererer en merværdi hos borgerne. (www.socialeopfindelser.dk, Socialt Udviklingscenter, SUS)

Fælles innovationsudvikling anses ofte som topmålet med et samarbejde, men et samarbejde kan også bidrage med mindre, der kan have stor betydning for indsatsen over for de udsatte borgere. Samarbejdet mellem kommunen, boligorganisationer og helhedsplaner er på et meget forskelligt stadie i forskellige kommuner (Interviews i casekommunerne, Mygind 2014; Mygind, Kjeldsen & Rhod 2014).

Samarbejdet om helhedsplansindsatserne kan, med inspiration fra Mandell & Keast 2009 og Torfing 2015,



illustreres ved hjælp af nedenstående samarbejds-trappe.

På første trin er udbyttet af samarbejdet en simpel vidensdeling mellem samarbejdspartnerne. På det andet trin, kaldet negativ koordinering, er udbyttet af samarbejdet, at der undgås dobbeltarbejde og opsættes snitflader mellem samarbejdspartnerne opgaver og aktiviteter. Det tredje trin kaldes den positive koordinering. Her begynder samarbejdspartnerne at løse opgaver sammen og positivt at trække på hinandens ressourcer. På det sidste trin på trappen udvikler samarbejdspartnerne innovative løsninger, der kan forbedre den eksisterende fælles opgaveløsning i boligområdet eller skabe udvikling i opgaveløsningen i parternes respektive organisationer.

Samarbejdet mellem kommunen, boligorganisationer og helhedsplaner ligger flere steder på de nederste to trin af samarbejdsstrappen – nemlig på niveauerne vidensdeling og negativ koordinering (Mygind, Kjeldsen & Rhod 2014; Frederiksen & Breau 2015; Frederiksen, Bøje-Kovacs & Lindstad 2014; Frederiksen & Madsen 2013). I denne form for samarbejde udnytter parterne ikke optimalt de potentialer, som samarbejdet har, da man ikke har tænkt fælles målsætninger og ej heller

konkret arbejder med, hvordan partnere kan supplere hinanden.

Et samarbejde mellem kommune, boligorganisationer og helhedsplaner kan bevæge sig op på tredje og fjerde trin på samarbejdsstrappen og blive meget udbytterigt for kommunen. Det er der eksempler på fra denne undersøgelse og tidligere CFBU-rapporter (Mygind, Kjeldsen & Rhod 2014; Frederiksen, Bøje-Kovacs & Lindstad 2014; Frederiksen & Madsen 2013).

Skal samarbejdet op på de øverste to trin i trappen, forudsætter det, at kommunen, boligorganisationer og helhedsplaner har skabt et tæt og godt samarbejde. Derudover har undersøgelsen vist, at det er vigtigt, at man også internt i kommunen prioriterer og samarbejder tværfagligt om de sociale udfordringer i de udsatte områder, herunder får koordineret helhedsplansindsatserne med kommunale strategier og øvrige kommunale opgaver i de udsatte områder.

I det følgende uddyber vi samarbejdsstrappen, og vi giver tre eksempler på, hvad kommunerne kan få ud af at benytte helhedsplaner som redskab til at løfte de sociale udfordringer i de udsatte områder.

POSITIV KOORDINERING SKABER SYNERGI

Som skrevet i indledningen er der i de udsatte boligområder en fortætning af mennesker med sammensatte udfordringer, såsom psykiske lidelser, arbejdsløshed, ringe uddannelse og svag tilknytning til samfundet. Det er borgere, som det ordinære kommunale system nogle gange kan have svært ved at nå og hjælpe ud af deres livssituation.

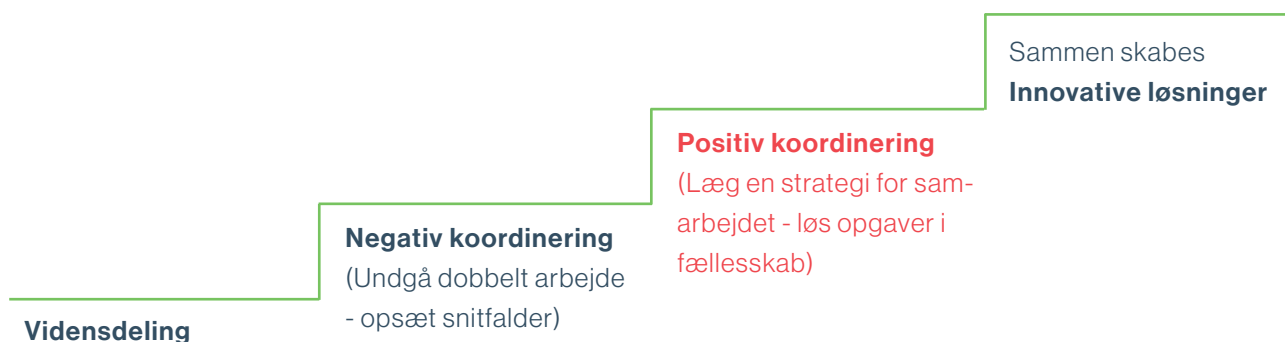
Kommuner kan i et samarbejde med helhedsplaner etablere fælles indsatser eller en positiv koordinering af indsatser, så begge parter respektive styrker udnyttes, og der opnås en synergieffekt i indsatsen (Mygind, Kjeldsen & Rhod 2014; Frederiksen, Bøje-Kovacs & Lindstad 2014; Frederiksen & Madsen 2013).

EKSEMPEL: POSITIV KOORDINERING SKABER SYNERGI I BESKÆFTIGELSESDSATS FOR LEDIGE

Et tæt samarbejde mellem jobcenter og en boligsocial jobvejledning under en helhedsplan, er et eksempel på, at helhedsplansmedarbejdere kan bidrage til at løfte velfærdsudfordringer, der ligger inden for kommunens juridiske forpligtigelser, samtidig med at helhedsplansmedarbejderne imødekommer helhedsplanens målsætninger.

I de boligsociale jobvejledninger arbejdes der primært med udsatte borgere, som har svært ved at navigere i det offentlige system, eller som har behov for en ekstra indsats. Det kan være borgere, der får én-til-én-hjælp til ansøgningskrivning, da de pga. dårligt dansk – eller IT-kundskaber – ikke opnår udbytte af det kommunale kursustilbud. Det kan også være borgere, som har behov for ekstra støtte til at håndtere familiære eller personlige udfordringer, der står i vejen for at kunne opnå job.

Helhedsplanernes rammebetingelser betyder, at medarbejdere, der er ansat i helhedsplaner, har mulighed for at benytte andre metoder og tilgå samarbejdet med borgerne på en anden måde end de kommunale jobcentermedarbejdere. Ofte har helhedsplansmedarbejdere f.eks. mere tid til den enkelte borger end den kommunalt ansatte. Helhedsplansmedarbejderen er heller ikke underlagt lovgivningsmæssige proces- og formkrav i forhold til, hvordan og hvor hyppigt indsatsen skal udføres. Det betyder, at helhedsplansmedarbejdernes indsats i højere grad end den kommunale indsats har mulighed for at tage afsæt i borgerens aktuelle situation og hjælpe ad hoc ved behov. Derudover betyder den lokale tilstedeværelse i boligområdet, at helhedsplansmedarbejderen måske har kendskab til borgeren uden for samtalerummet og f.eks. kan se nogle ressourcer hos ved-



kommende, som det kan være svært at udpege via korte samtaler på jobcenteret (Mygind, Kjeldsen & Rhod 2014; Mygind 2014:34).

CFBU har i en tidligere rapport (Mygind, Kjeldsen & Rhod 2014) set eksempler på, at de kommunale sagsbehandlere henviser borgere til en jobvejledning i helhedsplanen, hvis borgerne har brug for en indsats, der ligger udover, hvad kommunen kan tilbyde, f.eks. eneundervisning i IT eller jobsøgning. Hermed kan helhedsplanens medarbejdere, hvis der er givet samtykke til vidensdeling, direkte understøtte den kommunale indsats for borgeren og de målsætninger, der er opsat for denne (Mygind, Kjeldsen & Rhod 2014:44-45). Således kan et tæt koordineret samarbejde mellem helhedsplanens medarbejdere og kommunale sagsbehandlere bidrage til at løfte udsatte borgere og imødekomme en velfærdsudfordring.

Denne undersøgelse har også vist, at et tæt samarbejde mellem ansatte i kommune og helhedsplan kan være gavnligt i akutte situationer. I Albertslund Kommune var man glade for, at der var opbygget et tæt samarbejde med helhedsplanens medarbejdere, da en teenagedreng blev smidt ud hjemmefra af sin mor. Beboere i opgangen tog kontakt til helhedsplanens medarbejder og fortalte, at drengen nu på 3. uge boede i opgangen. Grundet det tætte samarbejde med kommunen, vidste helhedsplansmedarbejderen, hvilken kommunal instans der skulle kontaktes.

Medarbejdere på helhedsplanen og i kommunen fik derefter hurtigt iværksat et "task force" bestående af forskellige offentlige, private og civilsamfundsaktører, der i fællesskab løste problemet.



BOLIGSOCIALT HELHEDSPLEAN- ARBEJDE OG KOMMUNAL INDSATSINNOVATION

Samarbejdet mellem kommunen og helhedsplaner kan også nå helt op på det fjerde trin, hvor der i fællesskab skabes innovative løsninger.

De kvalitative interviews i casekommunerne har vist, at de metoder, der anvendes i helhedsplans-arbejdet, inspirerer kommuner til at benytte nye metodiske tilgange i ordinære kommunale indsatser. Det kan styrke kommunens indsatser for de udsatte borgere.

I helhedsplaner udvikles metoderne ofte i et direkte samspil med lokalområdet og dets borgere. I samarbejde med de lokale institutioner, det lokale idræts- og foreningsliv, politi, lokale borgere og forretningsliv, opnås den tværfaglige vidensdeling, som innovation fordrer, og i samspillet mellem disse parter opstår der nye metoder og løsninger på udfordringer.

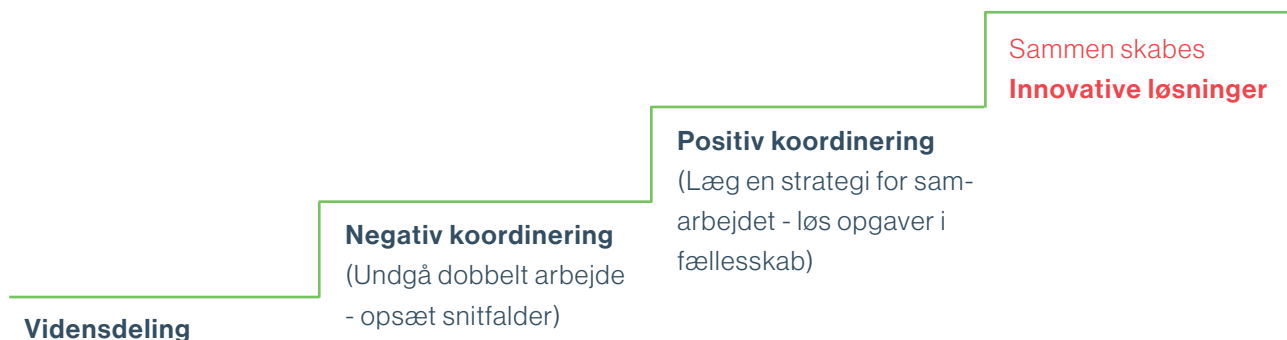
EKSEMPEL: KOMMUNAL INDSATSINNOVATION VIA INDDRAGELSE AF UNGE

I Sønderborg har helhedsplanens medarbejdere gennem en årrække haft en tæt og involverende dialog med boligområdets unge. Unge har derved haft en stemme i boligområdet, og haft indflydelse på områdets udvikling. På grund af helhedsplanens inddragende og anerkendende tilgang har de opbygget gode tillidsfulde relationer og herigennem haft lettere

ved at bygge bro mellem de unge og offentlige tilbud, som eksempelvis fritidsklubber. Sønderborg Kommune har taget helhedsplanens metoder til sig og benytter nu disse i kommunale indsatser andre steder i kommunen. Konkret arbejder kommunen med inddragende dialog i arbejdet med unge omkring en skaterbane i midtbyen.

Da skaterbanen blev etableret, valgte kommunen at ansætte en ungekoordinator til at være fast i hallen. Koordinatorens opgave er at tale med de unge, høre hvilke ønsker de unge har til eget liv og til byens udvikling. Den viden hun får, bruger hun til at bygge bro mellem de unge og kommunen. Det gør hun dels ved at viderefordre de unges ønsker for byen og for deres egen udvikling til kommunens centralforvaltninger. Dels ved at motivere de unge til at bruge offentlige tilbud og eksempelvis at søge en ungdomsuddannelse.

Konkret refererer ungekoordinatoren ind i en faglig styregruppe med repræsentanter fra flere forvaltninger. Disse repræsentanter bringer de unges synspunkter videre til egne forvaltninger og ind i politiske udvalg. På den måde er der skabt en meget direkte adgang mellem de udsatte unge og kommunalpolitikkerne, der gør, at de udsatte unges synspunkter bliver anerkendt og inddraget i udviklingen af byen. En sådan tilgang højner både idérigheden og kvaliteten i opgaveløsningen, og giver samtidigt de unge ejerskab til løsningerne.



Vidensdeling

Negativ koordinering
(Undgå dobbelt arbejde
- opsæt snitfalder)

Positiv koordinering
(Læg en strategi for sam-
arbejdet - løs opgaver i
fællesskab)

Sammen skabes
Innovative løsninger

SAMARBEJDE MED HELHEDS- PLANER BIDRAGER TIL KOMMU- NAL ORGANISATIONSINNOVATION

Helhedsplaners områdeorienterede og tværfaglige tilgang stiller implicit en forventning om, at kommunernes bidrag til samarbejdet har fokus på lokale løsninger, der går på tværs af de klassiske fagforvaltninger.

Denne undersøgelse har vist, at et samarbejde med helhedsplanerne kan være løftestang for en yderligere udvikling af tværfagligt internt samarbejde i kommunen og potentiel kommunal organisationsinnovation.

EKSEMPEL: UDVIKLING AF DET TVÆRFAGLIGE SAMARBEJDE I KOMMUNEN

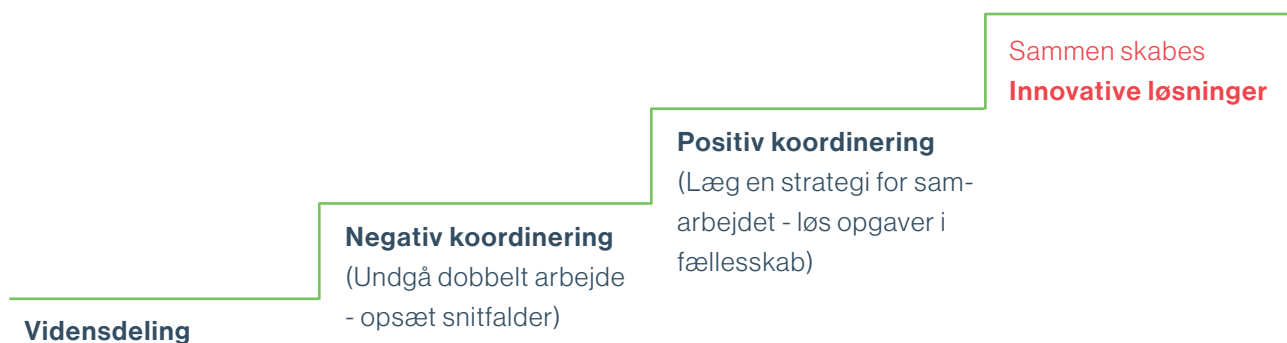
I Køge Kommune igangsatte man i 2013 en samlet helhedsplan for fire store boligområder. Midlerne kom både fra Landsbyggefonden, boligorganisationerne, kommunen og Regeringens Initiativaftaler. I bevillingerne var et krav om tværsektorielt samarbejde og nye løsninger. Kravene medvirkede til, at kommunen brød gamle mønstre og startede et mere tværfagligt samarbejde op:

“ Faktisk så er det lidt interessant, at det er sådan nogle projekter her, som kommer lidt udefra, som bryder siloerne ned.

- Kommunal taktiker

I Køge Kommune har projektet blandt andet resulteret i, at man har lavet "Den fælles indgang" for kommunes 30 mest sårbare familier. "Den fælles indgang" består af medarbejdere fra tre forvaltninger, som samarbejder med familierne om at løse familiernes udfordringer. Faktisk er det sådan, at der ikke holdes møder om de enkelte familier, uden at familien og alle forvaltninger er til stede. Tilgangen betyder, at hele familiens situation behandles samtidigt, ligeværdigt og koordineret.

I kommunen havde man tidligere oplevet, at et begrænset samarbejde mellem fagforvaltningerne betød, at eksempelvis en enlig mor med en søn i den kriminelle gråzone havde forskellige handleplaner i to forvaltninger. Hvor den ene forvaltning sendte hende i aktivering, arbejdede den anden samtidig på en handleplan for hende og hendes søn, der betød, at hun skulle være mere aktivt til stede i sønnens liv. To planer, der kan være svære for en enlig mor at følge samtidig.



Vidensdeling

Negativ koordinering
(Undgå dobbelt arbejde
- opsæt snitfalder)

Positiv koordinering
(Læg en strategi for sam-
arbejdet - løs opgaver i
fællesskab)

Sammen skabes
Innovative løsninger

Foregående tre eksempler viser, at hvis parterne prioriterer at samarbejde tæt om helhedsplansindsatserne, kan der skabes synergi og innovation i indsatsen for borgere i udsatte områder.

CFBU og KL's spørgeskemaundersøgelse viser, at de boligsocialt ansvarlige i kommunerne generelt vurderer, at deres kommune prioriterer helhedsplansarbejdet. Af spørgeskemaundersøgelsen kan vi dog ikke se, hvordan kommuner samarbejder om og med helhedsplaner. Tidligere CFBU-rapporter (Mygind 2014; Frederiksen & Breau 2015; Frederiksen, Bøje-Kovacs & Lindstad 2014; Frederiksen & Madsen 2013) samt

kvalitative interviews fra denne undersøgelse, understreger, at trods mange gode takter, er der stadig en række forhold, der udfordrer kommunens samarbejde om og med helhedsplaner.

I resten af rapporten kan du læse om, hvad der udfordrer samarbejdet om det boligsociale helhedsplansarbejde, og hvordan disse udfordringer kan overkommes, så der skabes et tæt og godt samarbejde, hvor de potentialer, der ligger i samarbejdet med helhedsplaner, udnyttes.



FÆLLES FORSTÅELSE OG TILLID

Samarbejdet mellem kommunen, boligorganisationer og helhedsplaner er udfordret af forskelle i mål og rammebetingelser. En fælles forståelse og strategi for det boligsociale helhedsplansarbejde skaber fælles retning i arbejdet og gør samarbejdet nemmere og mere udbytterigt. Derudover styrker gensidig tillid det løbende samarbejde.

FORSKELLIGE RAMMEBETINGELSER KAN SPÆNDE BEN FOR ET GODT SAMARBEJDE

Det empiriske materiale i denne undersøgelse viser, at samarbejdet mellem kommune, helhedsplan og boligorganisation vanskeliggøres, når parterne ikke anerkender hinandens respektive styrker, når rollefordeling og snitflader i samarbejdet ikke er tydeliggjort, eller når parterne oplever, at den anden part ikke prioriterer samarbejdet.

Udfordringer i samarbejdet mellem kommune, helhedsplan og boligorganisation opstår ofte pga. forskelle i fagkulturer, organisationsrammebetingelser og parternes målsætninger. Boligorganisationernes primære formål er at drive ejendommene i de udsatte områder og gøre disse attraktive for nuværende og kommende beboere. I de større boligorganisationer er der ofte ansat en eller flere konsulenter til at varetage den boligsociale koordinering, men i de mindre boligorganisationer varetages opgaven typisk af det lokale driftspersonale som et appendiks til deres primære opgaver vedrørende det bebyggede miljø. De kvalitative interviews viser, at nogle kommuner oplever, at boligorganisationerne kunne prioritere det boligsociale arbejde højere. Samtidig viser såvel denne undersøgelse som en tidligere rapport fra CFBU (Mygind 2014), at boligorganisationerne også nogle gange oplever, at de kommunalt ansatte medarbejde-

re ikke prioriterer helhedsplansarbejdet. Dette skyldes i mange tilfælde, at de kommunale medarbejdere føler sig bundet af de kommunale mål- og proceskrav og oplever, at det ikke er muligt at finde overskud eller incitament til at indgå et prioriteret samarbejde med boligorganisationer eller helhedsplaner. Dette skyldes ofte, at det boligsociale helhedsplansarbejde og resultaterne af dette ikke tydeligt ligger inden for rammen af kommunale forvaltningers målkrav (Mygind 2014:22f).

Løsning af sociale udfordringer i de udsatte områder er både kommuner og helhedsplaners målsætninger, men parterne benytter ret forskellige metoder i deres arbejde. Blandt andet kan kommunale medarbejdere, grundet deres myndighedsfunktion, anvende mere indgribende metoder, f.eks. via sanktionering, end helhedsplanens medarbejdere, der ofte benytter en mere "blød" tilgang til borgerne (Mygind, Kjeldsen & Rhod 2014:45). En manglende anerkendelse af hinandens respektive styrker fremmer ikke samarbejdet.

HVAD ER BOLIGSOCIALT HELHEDSPANSARBEJDE, MÅLSÆTNINGERNE OG METODER?

Så hvordan skabes et godt samarbejde trods parternes forskellige rammebetingelser, målsætninger og metoder?

Det boligsociale helhedsplansarbejde i Danmark er kendetegnet ved, at der ikke er en officiel definition af boligsocialt helhedsplansarbejde. Det giver en frihed lokalt til at tilpasse arbejdet i helhedsplanen de lokale forhold. Det betyder også, at samarbejdet om helhedsplanerne kan bygge på forskellige målsætninger, benytte forskellige metoder og at indsatserne kan have et forskelligt indhold. Idealtypisk set kan det boligsociale helhedsplansarbejde opdeles i to typer med henholdsvis en civil eller offentlig rammesætning.

Den civile rammesætning: I den civile rammesætning er de boligsociale helhedsplansindsatser defineret og ofte implementeret af det civile samfund (Rhod 2014:31). Indsatsernes målsætninger er blandt andet trivsel, nabo- eller medborgerskab, og aktiviteterne er typisk rettet mod at skabe forbedringer for hele boligområdet og alle borgere i området.

Den offentlige rammesætning: I den offentlige rammesætning er målsætningerne for det boligsociale helhedsplansarbejde tættere på de kommunale kerneopgaver, og kan blandt andet omhandle beskæftigelse, kriminalitetsforebyggelse eller brydning af social arv. Implementeringen af indsatserne sker ved hjælp af professionelle, og er typisk rettet mod afgrænsede målgrupper med definerede behov, f.eks. ledige eller udsatte unge (Rhod 2014:30).

De to forskellige rammesætninger har hver sin styrke. Indsatser inden for den civile rammesætning bringer civilsamfundets interesser og ressourcer i spil, og der skabes ofte et ejerskab over indsatserne hos borgerne. I interaktionen med civilsamarbejdet skabes der også et godt potentiale for udvikling af nye metoder til at løfte komplekse udfordringer i det udsatte område, som tidligere beskrevet i eksemplet fra Køge. I den offentlige rammesætning, hvor det boligsociale helhedsplansarbejde ligger tæt op ad den eksisterende kommunale drift, eksisterer en række fordele i forbindelse med koordinering af helhedsplansindsatser og kommunale indsatser, herunder et stort potentiale for, at indsatser kan supplere og styrke hinanden. I de fleste helhedsplaner er der indsatser, der ligger både under en civil og offentlig rammesætning, og

inden for begge rammesætninger. Helhedsplanernes lokalstrategiske arbejde benytter sig således af begge idealtypiske rammesætninger.

Manglen på en klar definition af det boligsociale arbejde betyder, at kommuner og boligorganisationer selv skal definere, hvilke udfordringer det boligsociale helhedsplansarbejde skal løse, og hvilken forståelse af begrebet, der skal arbejdes med. Eksempelvis hvilken rammesætning man ønsker for indsatserne under en helhedsplan.

Interviews i casekommunerne viser, at man i flere kommuner og boligorganisationer ikke tydeligt har italesat indholdet og formålet med det boligsociale helhedsplansarbejde. Det skaber udfordringer, da parterne løbende genforhandler formål, retning, indhold og rollefordeling. Som en kommunal taktiker fortæller:

“ Vi skal snart have den drøftelse af, hvad det er, der ligger i boligsocialt arbejde? F.eks. hvornår er det en af [helhedsplans]medarbejderne, der kan være opsøgende på en borger derude, og hvornår skal kommunen? ”

- Kommunal taktiker

De kvalitative interviews samt forskning viser, at det som udgangspunkt for et samarbejde godt kan betale sig for parterne at bruge tid på at finde det fælles problem og opnå en fælles forståelse og enighed om begreber og målsætninger for arbejdet (Sørensen & Torfing 2013:48). En kommunal taktiker fra en kommune, der har arbejdet med at opnå fælles forståelse, fortæller, at det er værdifuldt for samarbejdet:

“ Vi har jo nogle fælles mål og nogle fælles pejlemærker, som vi er blevet enige om, og som vi sigter efter at nå. Både kommunen og boligorganisationerne og også politiet, som jo er med i den her samarbejdsstrategi. Og det gør jo, at ... vi har en fælles retning, og vi kender også rammen, som arbejdet foregår inden i [...] Og det synes jeg, er utrolig værdifuldt ... ”

-Kommunal taktiker

Forskningen viser derudover, at samarbejdet fremmes, hvis parterne anerkender hinandens styrker og oplever, at de vil få et større udbytte af at samarbejde om det fælles problem, end hvis de skulle løse opgaven selv (Sørensen & Torfing 2013:48).

EKSEMPEL: BORGERE OG PROFESSIONELLE DEFINERER DET BOLIGSOCIALE HELHEDSPLANSARBEJDE

I Køge blev samarbejdet i den boligsociale helhedsplan opstartet gennem en længere og inddragende proces, hvor først civilsamfund og senere kommunens forvaltninger, boligorganisationer og politideltog.

Kommunen inviterede borgerne i de boligområder, der skulle have en helhedsplan, til fire emneopdelte workshops. På workshopene kunne områdets borgere komme med ønsker og idéer til udviklingen af deres boligområde. Der blev efterfølgende afholdt fire workshops for professionelle, der tog udgangspunkt i beboernes idéer og realiseringen af disse.

Gennem processen fik samarbejdspartnerne en bedre fælles forståelse for indholdet og retningen for det

boligsociale arbejde i helhedsplanerne samt et bedre kendskab til parternes respektive mål, metoder og virksomhedsstruktur. Alt i alt en bedre forståelse af, hvordan samarbejdet kan koordineres.

FÆLLES FORSTÅELSE

Når den fælles forståelse af det boligsociale helhedsplansarbejde og overordnede strategi for samarbejdet er skabt, må parterne derefter vælge, hvilke metoder der skal benyttes i helhedsplansarbejdet samt fordele roller.

De metoder der anvendes i helhedsplaner, er nemlig også meget forskellige. Nogle steder er helhedsplanerne meget aktivitetsbaserede og udgør en række lokale aktiviteter, der er uafhængige af de kommunale indsatser, som f.eks. fodboldturneringer, væresteder og pigeklubber. I andre helhedsplaner arbejdes der imod primært opsøgende og brobyggende i forhold til f.eks. eksisterende kommunale tilbud. Det kræver således et reflekteret valg, hvilke metoder der bedst kan understøtte den rammesætning der er valgt, og imødekomme de behov og målsætninger, der er listet.



TILLID – EN GRUNDPILLE FOR TVÆRFAGLIGT SAMARBEJDE

Et andet væsentligt aspekt i et godt samarbejde er, at parterne har tillid til hinanden. Tillid er en grundlæggende forudsætning for et godt samarbejde (Sørensen & Torfing 2013) mellem kommune, boligorganisation og helhedsplan. Tillid skaber rammen for vidensdeling og merværdi. I et samarbejde mellem parter med fælles problemer, men forskellige metoder, skabes merværdien, da den enes bidrag i et samarbejde bevirker, at den anden føler sig forpligtet til deslige at bidrage. Den enkelte bliver dermed stærkere gennem det fællesskab, han bidrager til (Thygesen & Kampmann 2013:43-52).

Men tillid kommer ikke af sig selv. Det er en proces der tager tid, og som skal plejes løbende. I det næste afsnit ser vi nærmere på begrebet tillid. Vi ser på, hvordan gensidig tillid fremmer et godt samarbejde, og på, hvordan parterne kan arbejde med at opbygge tillid i samarbejdet.

TROVÆRDIGHED OG ÅBENHED SKABER TILLID

Da tillid er et socialt fænomen, ligger kimen til tillidsopbygningen i de sociale relationer. Altså i, hvordan samarbejdsparterne gensidigt behandler hinanden. Forskning viser, at det drejer sig om at kunne stole på hinanden, kende rationalerne bag hinandens handlinger og om at vide, at man vil hinanden det godt. Det handler ligeledes om at kunne sætte sig i den andens sted og udvise empati for andres handlinger (Kristiansen 2011:68ff).

De sociale relationer og tilliden styrkes positivt, hvis parterne udviser troværdighed og åbenhed (Henriksen & Skjøtt-Larsen 2011:277). En simpel metode er at overholde det, man aftaler. Det kan dreje sig om at levere opgaver til tiden, møde som aftalt og bidrage konstruktivt til samarbejdet. En anden metode er åbenhed om egne faglige og organisatoriske svagheder. Dette kan eksempelvis handle om, at kommunen eller helhedsplanen er åbne om deres ressourcer, kompetencer og kvalifikationer. Det kan f.eks. være, at helhedsplanens medarbejdere mangler kvalifikatio-

ner til at nå de unge kriminalitetstruede, og at de derfor har brug for hjælp. Gennem en åbenhed om behov for hjælp anerkendes samtidig den anden parts styrker. Sidst, men ikke mindst, styrkes tillid gennem uformel social kontakt, hvilket eksempelvis kan ske ved, at ledere fra kommunen og boligorganisationen, som i Køge, vælger at gå ud og drikke en øl sammen. Det bevirkede i Køge, at en ellers fastlåst forhandling om underskrivelse af helhedsplanen kom tilbage på sporet:

“ Jeg sagde til dem (boligorganisationerne, red.), at jeg syntes, de skulle overveje at slå til nu ... selvom der var nogle knaster ... Og så gik vi ud og spiste en frokost. Det lyder jo så banalt eller som Rio Bravo-forliget, men det at gå ud, drikke en øl sammen og snakke om noget helt andet gør, at man får en helt anden relation til hinanden.

- Kommunal strateg

Nogle skal starte med at vise tillid, og tillidslitteraturen peger på, at det kan være en god idé at være den første. Det styrker samarbejdspartens goodwill, og samarbejdsparten oplever sig anerkendt. Det bevirker samtidig, at samarbejdsparten oplever en følelse af at skulle leve op til tilliden og selv udvise tillid og bidrage til samarbejdet (Olesen & Hasle 2010:198).

Hvis der begås fejl undervejs i samarbejdet, eller den ene part alligevel ikke kan holde det lovede, bør baggrunden for dette også meldes åbent ud. Tillid kræver derved, at man viser sine svagheder, og at man tør lægge en del af ansvaret fra sig (Thygesen & Kampmann 2013:42).

LOYALITET OG FÆLLES EJERSKAB TIL SUCCES

Tillid bygger som beskrevet på gode sociale relationer. De gode sociale relationer skabes, ud over troværdighed og åbenhed, også ved, at samarbejdsparterne behandler hinanden loyalt.

I Køge har ledere og medarbejdere i kommunen og i helhedsplanen indgået en intern aftale om altid at omtale hinanden respektfuldt og loyalt – også selvom



parterne kan være uenige i en sags håndtering. Løftet om loyalitet praktiseres både internt i organisationernes medarbejdergrupper og i forhold til de borgere, der arbejdes og samarbejdes med. Parterne "taler hinanden gode" frem for at positionere sig på den andens bekostning:

“ Det er måden at omtale hinanden på, der er det afgørende ... og det kan godt være, at man (borger, red.) undrer sig lidt over, at der er nogen, der laver noget – hvorfor skal jeg altid stå her alene? Hvorfor kommer den boligsociale medarbejder ikke? Så er svaret: Det må vi finde ud af ... Der er ikke noget med på forhånd, at den samarbejdspartner er dømt ude eller idiot.

-Kommunal taktiker

Et sidste vigtigt element i tillidsopbygning er villigheden til at dele succeser og fiaskoer. Det skaber tillid, fælles ansvar og ejerskab til det fælles projekt. I en af kommunerne er man opmærksomme på dette:

“ Det er rigtig, rigtig vigtigt, at vi har en fælles tilgang og koordinering og tager det lange seje træk i fællesskab, men det betyder også, at når så tingene går galt, så må vi også stille os frem sammen. Det kan godt være, at vi internt får afstemt nogle forventninger til hinanden, men når vi står frem udadtil, så er vi fælles om fiaskoen.

- Kommunal strateg

Ovenfor har vi beskrevet udvalgte elementer af, hvad litteraturen siger om tillidsopbygning i et samarbejde mellem to organisationer, og vi har eksemplificeret med udtalelser fra casekommunerne. Som det sidste er det vigtigt at understrege, at tillid ikke blot bør udvises blindt og naivt, men bør udvises reflekteret i forhold til samarbejdspartens handlinger (Thygesen & Kampmann 2013:62). I et samarbejde bygget på en tillidslogik er det en god idé, at samarbejdspartnerne er eksplicitte om, at tillidsrationalet er rammen for samarbejdet, således at den ene samarbejdspartner ikke handler ud fra f.eks. et konkurrencerationale (Hedensted & Vaaben 2014:123).

ORGANISERING AF TVÆRORGANISATORISK SAMARBEJDE

Tværororganisatoriske mødefora fremmer en fælles forståelse af det boligsociale helhedsplansarbejde og målsætningerne for dette. Derudover skaber mødefora rammerne for en løbende koordinering, justering og udvikling af samarbejdet og skaber gode potentialer for forankring af innovative tiltag.

BEHOV FOR TVÆRORGANISATORISKE MØDEFORA

I det foregående har vi vist, at fælles forståelse af det boligsociale helhedsplansarbejde og en gensidig tillid mellem samarbejdspartnerne er vigtige forudsætninger for et godt samarbejde. Denne undersøgelse viser derudover, at tillid også fremmes via tværororganisatoriske mødefora, fordi parterne mødes jævnligt og dermed har dialog og lærer hinanden at kende. Vi har også set, at tværororganisatoriske mødefora skaber gode rammer for løbende at udvikle og koordinere indsatser:

“ Jeg oplever, at der er en god dialog omkring de her (boligsociale, red.) spørgsmål, sådan noget med tillid handler også meget om personlige relationer, om man kender hinanden og kan finde ud af at snakke sammen ... de enkelte beboerdemokrater, der sidder i de enkelte styregrupper og afdelingsbestyrelser ... har ikke det samme personlige kendskab til forskellige kommunalbestyrelsespolitikere ... og kan måske synes, at kommunen forekommer ... fjern og svær at forholde sig til og at have tillid til, men der, hvor det er en gruppe, som har noget konkret samarbejde og mødes, der oplever jeg, at det er et fint samarbejde.

Samarbejdet mellem kommune, boligorganisationer og helhedsplaner har forskellige delformål på det strategiske, taktiske og udførende niveau. Undersøgelsen viser, at det er væsentligt at have tværororganisatoriske mødefora på alle tre niveauer. På det strategiske niveau sættes den fælles retning, på det taktiske niveau forvaltes og koordineres denne retning, og på det udførende niveau arbejdes der konkret med opgaven sammen med borgerne. Trods forskellige delformål på de tre niveauer bør det være samme overordnede formål, der arbejdes med. Det er væsentligt, at de tre tværororganisatoriske mødefora er koblet sammen. Interviewene viser, at dette gøres ved, at der f.eks. er en gennemgående person, evt. fra hver organisation, der deltager i møderne på hvert niveau.

Hvordan organiseringen skal se ud, afhænger af de lokale forhold. I det følgende viser vi nogle af de tværororganisatoriske mødefora på det strategiske, taktiske og udførende niveau, som vi oplevede var givtige i casekommunerne. Derudover gennemgår vi de forskellige mødeforas roller og opgaver.

Kommunal taktiker

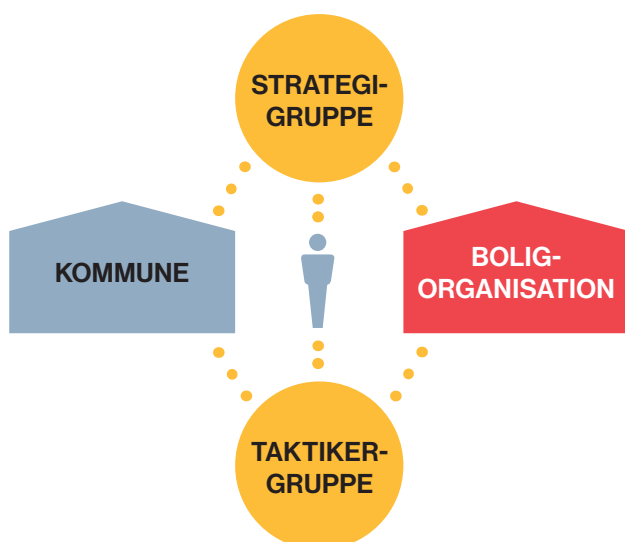
DET STRATEGISKE OG TAKTISKE TVÆRORGANISATORISKE SAMARBEJDE

I Albertslund har man dannet tværororganisatoriske mødefora om helhedsplansarbejdet på såvel det strategiske som det taktiske niveau (Illustreret i figur 5). Den boligsociale koordinator fungerer som bindeled mellem niveauerne. I det strategiske mødeforum er kommunens og boligorganisationens politiske niveau og administrative direktører repræsenteret.



Figur 5. Illustrerer det strategiske og taktiske samarbejde mellem kommune og boligorganisation.

I det taktiske mødeforum deltager konsulenter fra henholdsvis kommune og boligorganisation, leder/koordinator fra helhedsplan såvel som repræsentanter fra øvrige samarbejdsaktører, såsom politiet, frivilligorganisationer, ejendomskontoret etc.



Figur 6. Illustrerer strategisk og taktisk tværororganisatorisk mødeforum i Albertslund

LANDSBYGGEFONDEN SKÆRPER KRAV OM SAMARBEJDE

I Landsbyggefondens nye regulativ (Landsbyggefonden 2015a) for helhedsplaner med boligsocialt indhold stilles der krav om en entydig ledelse og koordinering af den lokale indsats og prioriteringer på tværs af alle niveauer og organisationer. Der stilles krav om nedsættelse af en bestyrelse, hvor både det administrative ledelsesniveau i boligorganisationer og kommuner er repræsenteret (Landsbyggefonden 2015a og b). Regulativet er en udmøntning af Regeringens Boligaftale 2014, hvori der udtrykkes forventning om en entydig ledelse af helhedsplanerne med boligsocialt indhold (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter 2014), hvilket skal sikre et skarpere fokus i de boligsociale indsatser.

Det strategiske mødeforum træder sammen to til fire gange om året. En væsentlig opgave for deltagerne i det strategiske mødeforum er at tage ansvar for, at indholdet og formålet med arbejdet på helhedsplanen er klart defineret. Det strategiske niveau skal vise retningen, og deltagerne skal sikre, at det er samme retning, der følges i henholdsvis kommune og boligorganisation/helhedsplan. Det er her, den fælles forståelse af helhedsplansarbejdet skabes, og det er her, parterne kommer til en fælles forståelse af, hvad problemerne er, og hvilke målsætninger der skal sættes op for arbejdet. En kommunal taktiker udtrykker fordelene ved et stærkt strategisk samarbejde, der tager ansvar for formål og målsætninger:

“ Når der er en fælles forståelse af, hvorfor vi gør, som vi gør, og vi har fælles mål, så rammer vi inden for samme skive.

Dernæst kan det strategiske mødeforum bruges, som det også er tilfældet i Albertslund, til i fællesskab at være fremsynet i forhold til, hvad man vil med de frem-

tidige boligsociale indsatser under helhedsplanerne.

En anden vigtig opgave for strategierne i det tværor-organisatoriske mødeforum er rollen som konfliktmægler. Når helhedsplansindsatser placeres i boligområder, hvor der ofte allerede er gang i mange andre kommunale såvel som frivillige indsatser, opstår der indimellem konflikter om snitflader og eksistensberettigelse på det udførende niveau. Her er det vigtigt, at strategierne fra kommunen og boligorganisationen prioriterer at håndtere de konflikter, der når op på det strategiske niveau, sammen. Ellers skaber udfordringer om f.eks. snitflader i det udførende samarbejde forringede betingelser for at opnå det fulde udbytte af helhedsplansarbejdet i de udsatte områder.

I de kommuner, hvor man har oprettet et tværor-organisatorisk taktisk mødeforum, kan vi se, at det ofte spiller en vigtig rolle, fordi det binder det strategiske og udførende niveau sammen. Det er oplagt, at det taktiske niveau udarbejder fælles tværor-organisatoriske beslutningsforslag og indstillinger til det strategiske tværor-organisatoriske mødeforum.

Endelig fortæller medlemmerne af det taktiske mødeforum i Albertslund, at dette forum deslige er en vidensdelingsplatform, hvor parterne hver især kan opnå relevant viden, som de bærer tilbage i deres respektive organisationer eller afdelinger. I mødet med egen organisation eller egen afdeling kan denne viden bidrage til nye tanker og evt. udvikling af nye metoder til løsning af de sociale udfordringer i de udsatte områder.

DEN ALMENE STYRINGSDIALOG - ET STRATEGISK OG TAKTISK MØDEFORUM

Det strategiske og taktiske samarbejde mellem kommunen, boligorganisationer og helhedsplaner er ikke udelukkende, som ovenfor beskrevet, karakteriseret ved mødefora, som parterne selv har opsat og defineret indholdet i.

I 2010 trådte reglerne om den "Den almene styringsdialog" i kraft. Styringsdialogen er et lovpligtigt årligt strategisk og taktisk møde mellem kommunen og boligorganisationen, hvor udviklingen af de enkelte bo-

ligområder gennemgås ud fra en række forskellige og på forhånd fastlagte forhold (Socialministeriet 2010)⁴. En landsdækkende evaluering af styringsdialogen viser, at økonomi og drift af bebyggelsen fylder størstedelen af dagsordenen for styringsdialogmøderne. Styringsdialogmøderne rummer dog også mere helhedsorienterede drøftelser af relevans for boligområdets sociale udsathed. I følge 65 % af landets kommuner indgår beboertryghed i styringsdialogmøderne. I 84 % af landets kommuner tages emnet beboersammensætning op på styringsdialogmøderne, og i 83 % af kommunerne drøftes også udlejningsreglerne på møderne. Styringsdialogen bruges derfor også af boligorganisationer og kommunen til at være på forkant med den sociale udvikling i de almene boligområder (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 2013).

Der er god grund til forsat at inddrage sociale emner i styringsdialogen. Det betyder, at kommune og boligorganisation kan følge udviklingen i ikke-udsatte boligområder, og derved bedre kan forbygge dannelsen af nye udsatte boligområder.

I mange områder med boligsociale helhedsplaner gennemføres også fysiske helhedsplaner for renovering af hele eller dele af bebyggelsen. Ved at inddrage sociale emner på styringsdialogmøderne øges koblingen mellem helhedsplaner med fysisk og socialt indhold, og en generel helhedsorienteret udvikling af de almene boligområder. På baggrund af vores caseinterview kan vi konkludere, at det styrker koordineringen og synergien mellem de to typer af indsatser, og at det fremmer boligorganisationernes fokus på det sociale.

CFBU og KL's spørgeskemaundersøgelse viser, at i de kommuner, hvor det er den samme person der koordinerer styringsdialogen og det boligsociale helhedsplansarbejde, optræder de boligsociale emner hyppigere på styringsdialogmøderne. I kommuner

4. Styringsdialogen indgik som en del af regeringens boligforlig 26.03.09 med regler, der trådte i kraft 01.01.2010. Styringsdialog indgår som en integreret del af det lovpligtige kommunale tilsyn med de almene boliger. Med ændringen blev det ensidigt kommunale tilsyn udvidet til at være en dialog, og dermed et samarbejde mellem kommuner og almene boligorganisationer om udviklingen af de almene boligområder.

med mange helhedsplaner og almene boligområder kan det dog blive en uoverskuelig medarbejderopgave, hvis én person skal have ansvaret for både styringsdialog og det boligsociale helhedsplansarbejde. I de kommuner, hvor koordineringen af det boligsociale helhedsplansarbejde og styringsdialogen ligger hos forskellige personer, kan koordineringen af styringsdialog og boligsociale emner med fordel ske gennem formaliserede møder mellem de ansvarlige for henholdsvis styringsdialog og helhedsplaner.

EKSEMPEL: PROJEKTLEDELSE OG BOLIGSOCIAL KOORDINATOR SAMLET HOS EN MEDARBEJDER

Som et af de eneste steder i landet er helhedsplanens projektleder i Sønderborg kommunalt ansat og helhedsplanens medarbejdere både ansat i kommunen og boligorganisationen. Med denne konstruktion ønsker man at skabe en meget direkte sammenhæng mellem helhedsplanen og kommunens øvrige arbejde – og at styrke forankringen af de boligsociale tiltag i kommunen.

Projektlederen er samtidig koordinator af kommunens interne arbejde med helhedsplanen og koordineringen i forhold til de øvrige kommunale indsatser i udsatte områder, herunder også styringsdialogen. Det betyder, at der er færre parter involveret, hvilket forsimples dialogen positivt, da det letter koordineringen internt i kommunen og mellem kommune og helhedsplan. Når de to funktioner samles hos en person, styrkes også sammenhængene mellem den boligsociale indsats, de kommunale visioner, målsætninger og drift. Det er derved den samme medarbejder, der har ansvaret for begge områder, og dermed et naturligt incitament til at skabe sammenhæng mellem dem.

Projektledelsen af helhedsplanen varetages jo traditionelt af boligorganisationerne. Hvis man vælger en kommunal projektledelse, er det vigtigt også at sikre et ejerskab til helhedsplanen i boligorganisationens øverste ledelse.

TVÆRORGANISATORISK SAMARBEJDE PÅ UDFØRENDE NIVEAU

Et forhold er det strategiske og taktiske samarbejde med boligorganisationen om retningen for helhedsplanen, noget andet er det udførende arbejde i helhedsplanen og de udførende kommunalt ansatte medarbejders samarbejde med helhedsplansmedarbejderne.



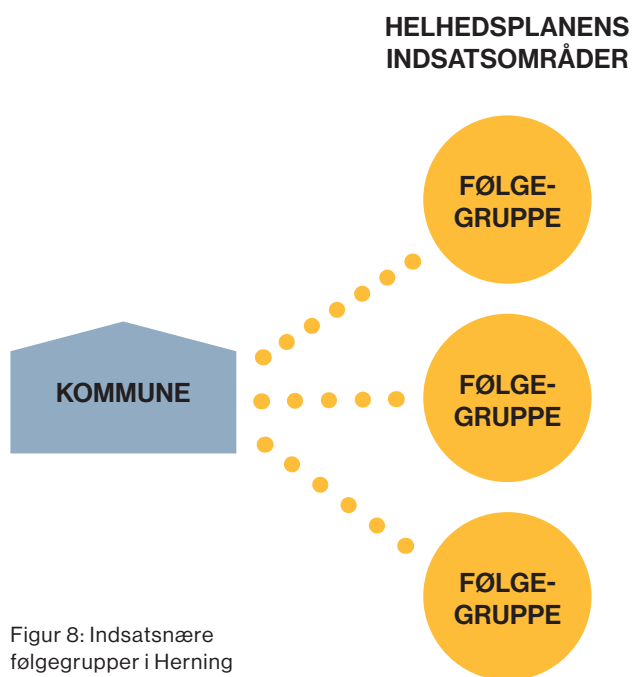
Figur 7. Illustrerer det udførende samarbejde mellem kommunen og helhedsplanen.

Denne undersøgelse viser, at det er vigtigt, at kommunalt ansatte udførende og evt. taktiske medarbejdere deltager i møder om udviklingen og koordineringen af helhedsplanernes indsatser. Vores caseinterviews viser, at det fremmer en kommunal forståelse for det konkrete boligsociale helhedsplansarbejde, og skaber gode rammer for koordinering med øvrige kommunale indsatser i de udsatte områder. Derudover bidrager tværgangsmøder på det udførende niveau til at understøtte en kobling mellem de strategiske tanker om helhedsplanens arbejde, og så det konkrete udførende boligsociale helhedsplansarbejde.

I Herning har man, som illustreret i figur 8, valgt at nedsætte en indsatsnær følgegruppe for hver af helhedsplanens indsatsområder. De indsatsnære følgegrupper mødes ca. fire gange om året, og der deltager en eller flere kommunale repræsentanter i hver indsatsnær følgegruppe.

I Herning oplever de, at organiseringen med indsatsnære følgegrupper skaber en række fordele i samarbejdet. De indsatsnære tværgangsmøder er gode rammer for tillidsopbygning mellem medarbejdere i kommune og i helhedsplan, der har beslægtede borgernære opgaver. Det skaber derudover mulighederne for, at kommunale medarbejdere

bejdere, f.eks. ved ad hoc opståede udfordringer i boligområdet, har nemt ved at trække på helhedsplanens medarbejders lokale tilstedeværelse, ressourcer og kompetencer.



Figur 8: Indsatsnære følgegrupper i Herning

De komplekse problemstillinger, der arbejdes med i helhedsplanerne, betyder, at der ofte i implementeringen af indsatserne er behov for at definere ansvarsområder og rollefordelinger mellem kommunale kerneopgaver og boligsociale indsatser under helhedsplanen. Undersøgelsen viser, at i tværororganisatoriske mødefora på det udførende niveau kan konflikter tages i opløbet, så de ikke behøver at lande på de taktiske eller strategiske tværororganisatoriske mødefora.

Mødefora på det udførende niveau skaber ligeledes gode rammer for forankring af virksomme metoder og indsatser fra det boligsociale helhedsplansarbejde i den kommunale normaldrift. Som nævnt tidligere i rapporten er den projektorienterede arbejdsmetode i helhedsplanerne ikke underlagt hverken kommunens eller boligorganisationens organisatoriske rammebetingelser eller proceskrav etc. Det gør det nemmere at afprøve og gennemføre nye tilgange. Det skaber

dog også udfordringer, da det kan være svært at implementere projektudviklede tilgange og metoder i den kommunale drift, fordi projekt og driftsverdener er for forskellige. Hvis et projekt undervejs har været kørt i tæt samspil med normaldriften, er det nemmere at overføre projektets metoder eller selve indsatsen til en normal drift (Aagaard, Sørensen & Torfing 2014a:350). Det betyder, at når kommunale aktører løbende har deltaget i indsatsnære tværororganisatoriske mødefora og eventuelt løbende haft mulighed for at justere og påvirke det udførende helhedsplansarbejde, vil det være nemmere at overføre ønskede innovative tiltag til den kommunale drift.

I Herning er aftalen om deltagelse i de indsatsnære følgegrupper formaliseret i kraft af en skriftlig aftale. Den boligsociale projektleder mener, at det bidrager til fremmøde. Samtidig påpeger hun, at organiseringen og aftalen ikke skal være mere rigid, end at der kan justeres, hvis en anden organisering eller andre deltagere vil give større fælles udbytte:

“ **Organiseringen er vigtig, fordi det skal bane vejen [for et tæt samarbejde]. Men det må ikke være en stiv organisering, den skal kunne forme sig efter virkeligheden. Hvis vi finder ud af, at (der er en afdeling, red.), der ikke kan sidde med i følgegrupperne, fordi det har de ikke tid til eller et eller andet, så finder vi en anden måde at have kontakten med dem på. Det er kontakten, der er det vigtige.**

- Boligsociale projektleder

EKSEMPEL: UFORMELLE MØDEFORA BRINGER TAVS VIDEN FREM

I tværfaglige samarbejdsfora vil parterne ofte hver især sidde inde med viden om samarbejdsemnet, som modparten ikke er i besiddelse af. Egen faglig fordybelse betyder nogle gange, at parterne, på trods af en gensidig tillid, ikke får delt relevant viden, fordi parterne ikke er opmærksomme på, hvilken relevant viden de har, og at denne viden kan bidrage positivt til samarbejdet (Wanscher & Nielsen 2010).

Som beskrevet tidligere er tillid en virksom mekanisme i samarbejdet. Vores interviews viser, at nogle

kommuner bruger uformelle møder til at bringe parternes tavse viden op til overfladen.

ORGANISATORISKE TILPASNINGER

En ting er etablering af mødefora på de tre niveauer, men de kvalitative interviews i kommunerne har også vist, at det er værd at overveje, om potentialerne i samarbejdet udnyttes bedre, hvis parterne foretager organisatoriske justeringer i deres organisation, så det bliver nemmere at samarbejde på det udførende niveau.

Det udførende samarbejde mellem kommune og helhedsplaner er ofte udfordret af, at kommuners tilgang til løsning af sociale udfordringer traditionelt er individorienteret, mens helhedsplaners tilgang er områdefokuseret.

På børn-, unge- og beskæftigelsesområdet, som er store boligsociale indsatsområder (www.driftstoette.dk), er borgerne generelt ikke fordelt mellem de kommunale sagsbehandlere efter, hvor de bor, men efter deres personlige udfordringer eller begyndelsestallet i deres CPR-nummer. Det betyder, at der kan være mange kommunale sagsbehandlere der har borgere i et udsat område. Således er der mange kommunale sagsbehandlere, der skal sætte sig ind i det boligsociale helhedsplansarbejde, samt prioritere og koordinere et samarbejde med helhedsplanens medarbejdere.

En tidligere rapport fra CFBU (Mygind 2014:35) viser, at det tætteste og bedst koordinerede samarbejde mellem helhedsplanen og kommunen opnås, hvis samarbejdet ligger hos få personer fra de to organisationer.

For at gøre samarbejdet mere smidigt og fremme, at det ligger på få hænder, kan kommunerne vælge at gøre borgernes bopæl til sagsfordelingsnøgle. Således vil ansvaret for borgere bosiddende i de udsatte boligområder med helhedsplaner blive koncentreret på en eller få sagsbehandlere.

Inden for bestemte målgrupper har Københavns Kommune valgt at lade de geografiske områder være sagsfordelingsnøglen, og i nogle tilfælde, at rykke de kommunale medarbejdere ud i boligområderne. Den geografiske opdeling af borgere betyder, at én eller få kommunale medarbejdere kan koncentrere sig om at skabe et godt og tæt samarbejde med helhedsplanens medarbejdere.

Som vist i kapitlet "Potentialer i (sam)arbejdet med helhedsplaner" kan kommunen profitere af et godt og tæt personorienteret samarbejde med helhedsplanens medarbejdere⁵, fordi disse ofte har en tættere kontakt til borgerne og ofte opnår en anden og mere uformel kontakt end en kommunal sagsbehandler.

5. Udveksling af personfølsomme oplysninger mellem kommunale og boligorganisationsansatte kræver en samtykkeerklæring fra borgeren.

KOMMUNENS INTERNE SAMARBEJDE OM HELHEDSPLANER

De kommunale rammebetingelser og lovgivningskrav samt de faglige enheder med egne politiske udvalg skaber stadig mange udfordringer for det tværfaglige samarbejde i kommunerne. Den boligsociale koordinator kan fremme kommunens tværfaglige samarbejde om sociale udfordringer i de udsatte områder, herunder koordinering af kommunens og helhedsplanens indsatser.

I dette kapitel vender vi blikket væk fra det tværororganisatoriske samarbejde mellem kommunen, boligorganisationer og helhedsplaner og ind i kommunen. Vi ser på, hvordan de kommunale fagenheder kan fremme det tværfaglige samarbejde om udfordringerne i de udsatte områder og samarbejdet om helhedsplansindsatserne.

POTENTIALER OG BARRIERER FOR TVÆRFAGLIGT SAMARBEJDE I KOMMUNEN

De komplekse udfordringer i de udsatte boligområder løses som beskrevet i kapitlet "Potentialer i (sam)arbejdet med helhedsplaner" ofte bedst ved tværfaglig håndtering – også fra kommunens side. Hermed bliver et fokus på kommunernes interne organisering og tværfaglige samarbejde aktuelt.

De kvalitative interviews viser, at et tværfagligt samarbejde i kommunen også fremmer samarbejdet med helhedsplanen. Med et tværfagligt samarbejde internt i kommunen opstår der mere vidensdeling, og flere kommunale medarbejdere opnår dermed mere viden om forskellige emner, herunder det boligsociale helhedsplansarbejde. Dette kan betyde større potentiale for, at diverse beslægtede og supplerende kom-

munale indsatser i de udsatte områder koordineres internt i kommunen og med helhedsplanerne.

I Albertslund har kommunens overordnede ledelse implementeret en netværksorganisation, der skal samarbejde tværfagligt. Med denne organisering nedsættes ad hoc tværfaglige teams med forskellige formål. Det betyder, at kommunale medarbejdere på tværs af faglige enheder vidensdeler mere – også om udfordringer og indsatser i de udsatte boligområder.

Konstitueret leder af det Boligsociale Sekretariat i Albertslund (ABC) fortæller, at man i helhedsplanen tydeligt kan mærke, at indførelsen af netværksorganisationen har betydet flere henvendelser og et større og tættere samarbejde med flere kommunale medarbejdere fra forskellige faglige enheder:

“ De sidste 1,5 års tid er ABC blevet trukket ind i flere ting, og vi bliver spurgt om flere ting. Jeg tror, at det handler om, at de (kommunen, red.) snakker bedre sammen på tværs og derigennem bliver klar over, hvad helhedsplanen er, og hvad de kan bruge helhedsplanen til.

- Projektleder, helhedsplan

DEN OFFENTLIGE RAMMESÆTNING OG STYRINGS PARADIGME ER EN BARRIERE

Trods mange kommuner i disse år foretager omorganiseringer, blandt andet for at fremme tværfagligt samarbejde, skaber kommunernes grundlæggende rammebetingelser stadig udfordringer for det tværfaglige samarbejde. Disse udfordringer skyldes blandt andet kommunernes fagenheder med dertilhørende lovgivningskrav, egne politiske udvalg, fagafgrænsede opgaver, målsætninger og proceskrav (Aagaard, Sørensen & Torfing 2014b).

Et andet forhold, der skaber udfordringer for det tværfaglige samarbejde, er styringsredskabet New Public Management (NPM). Trods NPM er på tilbage-tog i den offentlige sektor (Andersen 2015), benytter mange kommuner i større eller mindre grad stadig NPM som styringsredskab (Torfing red. 2012).

NPM bygger på en forståelse af medarbejderen som egennyttig optimerende, der søger egen vinding. Med en sådan forståelse af medarbejderen anses kontrakter og kontrol som nødvendigt for at sikre, at opgaver bliver løst i overensstemmelse med de politiske ønsker.

Kombinationen af styring via kontrol og kontrakter samt kommunernes fagenheder med politiske udvalg og dertilhørende lovgivning og krav, medfører, at medarbejderen bliver tilskyndet til at have et snævert fokus på egne opgaver og egen fagforvaltnings resultatmål. NPM bevirker altså, at kommunernes fagenheder stadig mange steder, i mere eller mindre grad, lukker sig om sig selv, da ledere og medarbejdere har fokus på at nå egne fagforvaltningsmålsætninger og overholde kontrakter og foreskrevne procedurer og proceskrav (Torfing red. 2012:226).

NPM efterlader således få tilskyndelser til udveksling af erfaring, viden og idéer samt til at indgå i tværfaglige samarbejdsfora og innovationsprocesser om emner og målsætninger, der ikke klart ligger inden for fagforvaltningen eller centerets ramme (Torfing red. 2012:229). Det understreger, at der er et kommunalt

potentiale for at øge det tværfaglige samarbejde, hvis kommunerne begrænser NPM-styringen og i stedet satser på at fremme f.eks. tilliden i organisationen (se mere i kapitlet "Kommunal ledelse af helhedsplansarbejdet").

Undersøgelsen har vist, at der, trods anvendelsen af NPM, i mange kommuner er både store og små tiltag, der fremmer det generelle tværfaglige kommunale samarbejde. I det følgende præsenteres til inspiration, tre eksempler på, hvordan tværfagligt samarbejde kan fremmes i kommunerne.

EKSEMPEL 1: SOCIALE INVESTERING I HERNING

I Herning har man i nogle år arbejdet for at indføre sociale investeringer i den offentlige sektor. Med sociale investeringer er det ønsket at prioritere forebyggende socialt arbejde og derved i det lange løb, reducere de store offentlige udgifter til tunge sociale problemstillinger. Eksempelvis ved at kunne gribe tidligt og ekstra effektivt ind over for børn og unge, der er i bekymringszonen. Kan der arbejdes mere forebyggende, vil kommunerne også bidrage til et bedre liv for mange af kommunes borgere.

I dag kan kommunerne godt prioritere deres budgetter og dermed udgifterne til forebyggende indsatser. I praksis kompliceres prioriteringerne dog af, at budgetterne er knyttet til de enkelte forvaltninger samt afdelinger, og af, at der er få frie midler i kommunerne til at investere forebyggende.

Sociale investeringer i den danske offentlige sektor kan dog også ske gennem private virksomheder, fonde eller lignende, ved at der dannes et selvstændigt selskab uden for kommunen, hvor investeringer i forebyggende indsatser placeres, og afkast betales fra. På grund af kommunal fuldmagt er det nemlig ikke tilladt kommunerne selv at udbetale afkast til investorer.

Sociale investeringer i den offentlige sektor må anses som radikal innovation og en interessant tankegang i forhold til, hvordan kommunerne i fremtiden kan arbejde mere tværfagligt og indgå tætte partnerskaber

med private investorer.

I Herning arbejder man stadig med tanker om sociale investeringer og med, hvordan man f.eks. overkommer nogle af de barrierer, som opstår med en så radikal innovation. Barriererne vedrører blandt andet, hvordan man dokumenterer afkastet. En anden barriere knytter sig til det tværfaglige samarbejde og økonomien i dette, når eksempelvis den ene offentlige instans investerer eller udfører arbejdet i forebyggende indsatser for unge i randzonen, mens den anden part høster afkastet, i form af f.eks. færre fængslinger.

EKSEMPEL 2: UFORMELLE KAFFEMØDER I KØGE

I Køge fremmes det tværfaglige samarbejde ved at facilitere uformelle mødefora, hvor parter, der normalt ikke taler sammen, møder hinanden og kan udveksle viden og erfaringer. Dette for at finde (innovative) nye samarbejdsflader og opgaveløsninger. Møderne tilrettelægges ved, at der først er et lille mundtligt oplæg til fælles inspiration, og en efterfølgende frokost. Under denne skal medarbejderne sætte sig sammen med nogle, man ikke normalt samarbejder med, og dialogen skal være aktivt spørgende og nysgerrig i forhold til hinandens opgaver. Eksempelvis førte et frokostmøde mellem en medarbejder fra den kommunale boliganvisning og boligorganisationens ejendomsadministration, til en fælles håndtering af og hjælp til udsættelsesramte borgere.

EKSEMPEL 3: FÆLLES INNOVATIONSMIDLER I AARHUS

Inden for NPM belønnes medarbejdere normalt ikke for tværfagligt samarbejde som en målsætning i sig selv. Men i Aarhus har de skabt incitament for tværfagligt samarbejde ved at oprette en pulje de kalder "Fælles innovationsmidler", der uddeles til innovative tværfaglige samarbejdsinitiativer. Puljen skal understøtte Aarhus Kommunes fokus på at stå sammen om at løse de største kommunale velfærdsudfordringer på en måde, så samarbejde og tværgående fagligheder kommer mest muligt i spil.

I den forbindelse har Byrådet afsat 30 millioner kr. om året til innovation og modernisering af kommu-

nens drift inden for fem udvalgte områder. Det forudsættes, at der i forhold til de fem temaer arbejdes på tværs i kommunen og med samskabelse i forhold til borgere og brugere, da en helhedsorienteret tilgang ses givtig i forbindelse med løsninger af komplekse udfordringer.

BOLIGSOCIALE KOORDINATORER KAN FREMME TVÆRFAGLIGT SAMARBEJDE

De kvalitative interviews viser, at de boligsociale koordinatorer også varetager en vigtig rolle i forhold til at sikre tværfagligt og vertikalt samarbejde om og med helhedsplanerne i kommunen.

Koordinatorens rolle er at binde kommunens strategiske, taktiske og udførende boligsociale helhedsplansarbejde sammen. Derudover er det koordinatorens opgave at sikre, at der etableres et udførende samarbejde mellem helhedsplanen og kommunen inden for de fagområder, hvor det findes relevant. Sidst, men ikke mindst, er det ofte den boligsociale koordinators rolle at være den primære kontaktperson til boligorganisationerne og varetage en koordinerende funktion i forhold til det strategiske og taktiske tværgangsboligsociale samarbejde.

I det følgende undersøger vi den boligsociale koordinators rolle og organisatoriske placering, og vi ser på, hvad der skaber de bedste forudsætninger for, at den boligsociale koordinator kan fremme det tværfaglige boligsociale samarbejde i kommunen.

UFORMEL LEDER I KONFLIKTFYLDT FARVAND

Den boligsociale koordinatorfunktion er dilemmafyldt. På den ene side skal koordinatoren sikre, at beslutninger truffet på det strategiske niveau slår igennem hos taktikere og udførende medarbejdere i kommunen. Koordinatoren kan således af andre kollegaer opfattes som en udsending fra direktionen, og dermed som ledelsens forlængede arm. På den anden side skal koordinatoren virke som ambassadør for de tværgående boligsociale samarbejdsfora ved blandt andet at bringe forslag fra det udførende

og taktiske niveau op til direktionen. Koordinatoren skal endvidere sikre, at der er en koordinering mellem kommunens indsatser og relevante helhedsplansaktiviteter. Endelig viser interviewene, at koordinatoren fungerer som bindeled mellem kommunen, boligorganisationer og helhedsplaner.

Den boligsociale koordinator skal således agere i potentielt konfliktfyldt farvand og ofte fungere som en mediator på tværs af fagforvaltningerne, på tværs af organisationer og inden for det kommunale hierarki.

Det kræver, at koordinatoren evner at forholde sig neutral og samtidig sætte sig i andre medarbejderes sted og forstå de rationaler, der ligger bag andre aktørers og faglighedens givne handlinger og interesser. Derfor bør koordinatoren også besidde en bred faglig viden om lovgivning, opgavefordelinger og fagligheder i andre forvaltninger og organisationer (Blønd & Møller 2006:43). Koordinatoren skal også have personlige evner til at trænge igennem med budskaber. Det nytter således ikke, at koordinatoren ikke tør gå videre med konfliktfyldte emner, for så mindskes koordinatorens medierende rolle og tilliden til, at koordinatoren kan varetage sin opgave.

Når den boligsociale koordinator skal facilitere møder og workshops, hvor alles interesser på tværs af hierarkier, fagforvaltninger og organisationer kommer i spil, udøver vedkommende en form for uformel ledelse (Laursen, Nørlem & Thøgersen 2010:21). Det kræver, at der er tillid til vedkommende, men også at hendes eller hans rolle betragtes som legitim af de andre aktører i samarbejdet.

Det kan derfor være en god idé, at en boligkoordinators rolle og ansvarsområde er klart defineret og synlig for alle parter i samarbejdet. F.eks. kunne der laves en skriftlig aftale om spilleregler og forventninger til koordinatoren (Blønd & Møller 2006:46).

ORGANISATORISK PLACERING AF BOLIGSOCIALE KOORDINATORER

CFBU og KL's spørgeskemaundersøgelse viser, at det er meget forskelligt, hvor i kommunen de boligsociale koordinators er placeret. I ca. halvdelen af

kommunerne er koordinatoren placeret i en fagneutral enhed, som borgmesterkontoret eller lignende. I den anden halvdel af kommunerne er koordinatoren placeret i en af de fagspecifikke forvaltninger/centre. Der er ikke en entydig organisatorisk placering, der kan fremhæves som den bedste, i forhold til at fremme kommunens tværfaglige samarbejde med helhedsplanerne om de sociale udfordringer i de udsatte områder. Hvad der er den bedste placering, kan afhænge af helhedsplanens fokus, om det er en lille eller stor kommune, og hvordan den vertikale og tværfaglige samarbejdskultur i øvrigt er i kommunen.

Nogle helhedsplaner har et stærkt fagligt fokus på f.eks. beskæftigelsesområdet, og det giver derfor mening, at den kommunale koordinator er placeret i denne fagforvaltning i kommunen. Det vil, som i Køge, sikre et skærpet kommunalt fokus på netop det mest centrale boligsociale fagområde.

De fleste helhedsplaner har dog flere indsatsområder, og en placering af den kommunale koordinator i en fagforvaltning vil forudsætte et skarpt fokus på, at de øvrige relevante forvaltninger bliver inddraget og tager ejerskab i forhold til det boligsociale helhedsplansarbejde.

Med en placering af den boligsociale koordinator i en fagforvaltning, aktualiseres behovet også for at skabe organisatorisk kobling til den kommunale direktion. Det fremmer koordinatorens mulighed for at skabe sammenhæng mellem de strategiske visioner og det udførende arbejde, hvis vedkommende har organisatorisk adgang til det strategiske niveau i form af faste mødefora.

Når den boligsociale koordinator er placeret i en fagneutral enhed, mindskes risikoen for, at nogle fagområder får mere vægt end andre, og at relevante fagområder, utilsigtet, ikke får tilstrækkeligt kendskab til de boligsociale helhedsplansindsatser. Hermed er der nemlig risiko for, at relevant koordinering med kommunale kerneopgaver ikke forekommer.

I Odense har man placeret det boligstrategiske arbejde, og herunder koordineringen af det boligsociale



helhedsplansarbejde, i Borgmesterforvaltningen. Det er bl.a. gjort for at sikre koordineringen på tværs af alle forvaltninger, og sikre sammenhæng til kommunens forskellige strategier og politikker. I store kommuner, hvor adgangen til den kommunale direktion måske er mindre end i mange små kommuner, kan placeringen i en fagneutral enhed tæt på den kommunale topledelse ligeledes bidrage til at koble det boligsociale helhedsplansarbejde tæt til den kommunale direktion, og kommunens overordnede bystrategier og visioner.

Det giver nogle strategiske fordele at placere koordinatoren i en stabsfunktion eller en anden enhed tæt på den øverste kommunale ledelse. Et opmærksomhedspunkt ved en placering tæt på direktionen er dog, at koordinatoren kommer for langt væk fra det udførende niveau. Hermed begrænses koordinato-

rens evne til at være katalysator for, at relevante nytænkende løsninger fundet i det udførende helhedsplansarbejde kommer videre ind i den kommunale organisation.

Det er vores vurdering, at der kan skabes gode betingelser for, at innovative boligsociale tiltag og gode samarbejdsrelationer kan dyrkes og styrkes, hvis den boligsociale koordinator placeres centralt og fagneutralt. Ved at placere den boligsociale koordinator fagneutralt og organisatorisk tæt på det kommunalstrategiske niveau, øges potentialet for, at den boligsociale helhedsplansindsats spiller sammen med kommunens øvrige strategier for udsatte grupper og byens udvikling. Hvis koordinatoren samtidig indimellem udlånes ad hoc, og konkret fysisk, til boligsociale koordinerings- og udviklingsopgaver i de fagspecifik-

ke enheder i kommunen, vil koordinatoren opnå praksisnær viden. Kombinationen af den tætte kobling til det kommunalstrategiske niveau og praksisnær viden kan bidrage til mulighederne for at binde det udførende arbejde sammen med de strategiske visioner. Udlånet af koordinatoren kan ske i kortere eller længere perioder alt efter behov og opgave (Torfing 2015).

Med en sådan organisatorisk konstruktion opnås førstehåndskendskab til forskellige fagligheder og deres igangværende fagspecifikke indsatser i kommunen. Koordinatoren vil på en og samme tid opnå fordelene ved den fagneutrale og fagspecifikke placering, og potentialerne for at kunne operere både på det strategiske niveau, samtidig med at vedkommende, via "hands on"-kendskab, vil kunne bidrage til at fremme tværfagligt samarbejde mellem forvaltninger og innovationsforankring af metoder eller helhedsplansindsatser i relevante forvaltninger.

TVÆRFAGLIGT MØDEFORUM STYRKER KOORDINATORENS ROLLE

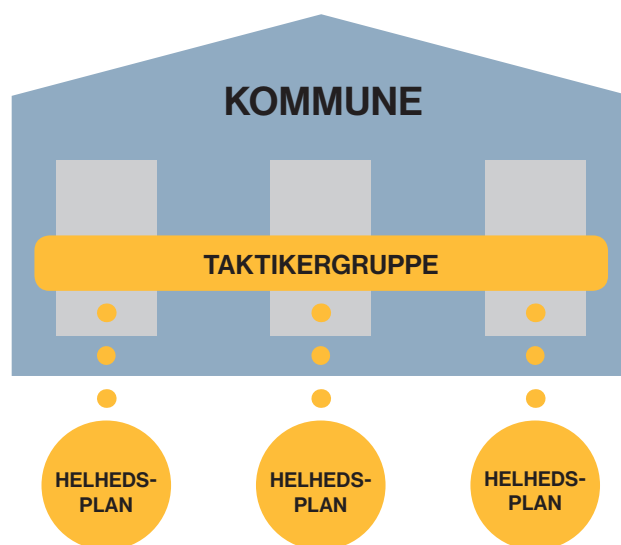
Tværfaglige boligsociale mødefora i kommunen er et andet forhold, der har betydning for den boligsociale koordinators mulighed for at fremme samarbejdet om og med helhedsplaner i kommunen.

Som nævnt før er kommunens samarbejde om og med de boligsociale helhedsplansindsatser ofte en mindre opgave, der ligger ud over den almindelige og obligatoriske kommunale drift. Det betyder, at den boligsociale koordinator potentielt kan komme til at sidde alene med området, hvis der ikke er opsat organisatoriske rammer, der sikrer, at strategier, taktikere og udførende medarbejdere i kommunen opnår kendskab og ejerskab til arbejdet i helhedsplanerne.

De kvalitative interviews viser, at det fremmer den boligsociale koordinators muligheder for at styrke kommunens vertikale og tværfaglige samarbejde om de sociale udfordringer i de udsatte områder, hvis der er etableret tværfaglige mødefora med boligsocial dagsorden omkring koordinatoren.

I Odense Kommune har man på det taktiske niveau, som illustreret i figur 9, etableret et tværfagligt bo-

ligstrategisk mødeforum med konsulenter fra alle forvaltninger. En af konsulenterne er ansvarlig for koordineringen af kommunens samarbejde om og med helhedsplanerne. Den taktiske tværfaglige gruppe mødes ca. en gang om måneden. Gruppen har fælles ansvar for at bidrage til dagsordenen. På møderne drøftes og koordineres bl.a. de boligsociale helhedsplansindsatser, styringsdialog og generelt kommunale udviklingsinitiativer inden for det boligstrategiske



Figur 9: Organisationsmodel for taktisk kommunalt boligsocialt mødeforum, Odense

felt. Møderne har også karakter af gensidig orientering, og efterfølgende har konsulenterne ansvaret for at bringe denne viden videre ud i deres respektive forvaltninger.

For at skabe en sammenhæng mellem det taktiske niveau i kommunen, og det udførende niveau i helhedsplanerne, deltager repræsentanter fra konsulentgruppen i styregrupperne for helhedsplanerne. Deres opgave er at koordinere taktiske og strategiske tiltag ind i helhedsplanen og sikre koordinering af og samspil med kommunale indsatser i forhold til helhedsplanerne.

DEN KOMMUNALE LEDELSE AF HELHEDS- PLANSARBEJDET

Direktionen og den faglige ledelseshåndtering har betydning for kommunernes udbytte af helhedsplansarbejdet. De faglige ledere må vise retningen for kommunens boligsociale samarbejde om og med helhedsplaner. Derudover må de udvise tillid og udvælge de relevante medarbejdere til samarbejdet med helhedsplanerne.

STRATEGISK LEDELSE AF DET BOLIGSOCIALE HELHEDSPANSARBEJDE

I et kommunalstrategisk arbejde med helhedsplaner aktualiseres vigtigheden af, at den kommunale ledelse har en fælles forståelse af begrebet boligsocialt arbejde. Kommunerne bør som tidligere beskrevet opnå en intern fælles forståelse og enighed om, hvad det boligsociale helhedsplansarbejde er. En sådan intern fælles forståelse stiller også kommunen bedre i drøftelserne med boligorganisationerne om helhedsplansarbejdets formål og målsætninger.

I Albertslund mødes den øverste kommunale direktion heriblandt både borgmester og kommunaldirektør fire gange om året for at drøfte og koordinere arbejdet i helhedsplanerne i forhold til kommunale strategier. Det skaber et fokus på det boligsociale arbejde i helhedsplanerne. Derudover betyder det, at der er sat en overordnet retning for det boligsociale helhedsplansarbejde, som taktikere og udførende kommunalt ansatte medarbejdere forestår i samarbejde med helhedsplaner.

Et andet grundlæggende forhold handler om at få indskrevet det boligsociale helhedsplansarbejde i de

overordnede visioner og strategier for kommunen.

I flere af kommunerne i denne undersøgelse er det boligsociale helhedsplansarbejde og målsætningerne for dette indskrevet i kommuneplanen eller forvaltningsstrategierne. Ved at skabe denne sammenhæng mellem helhedsplansindsatser og den overordnede kommunale udvikling, styrkes fokus på de udsatte områders betydning for udviklingen af hele byen.

I Odense Kommune er helhedsplanerne med boligsocialt indhold skrevet ind i kommuneplanen 2013-2025.

Om det udsatte boligområde Vollsmose står: "Vollsmose som strategisk udviklingsprojekt skal understøtte væksten og udviklingen af Odense som en moderne dansk storby, som har betydning for Odenses udviklingspotentialer" (Odense.dk; kommuneplanen 2013-2025).

I Odenses kommuneplan nævnes kommunens seks øvrige helhedsplaner ligeledes, og dette har blandt andet dannet grundlag for den tidligere omtalte samlede strategi for de almene boligområder i Odense. Den kæder udviklingen af de almene boligområder sammen med resten af byudviklingen i Odense, og det betyder:

“ ... at man tænker lidt bredere, altså lidt mere områdebaseret fremfor kun snævert, almennyttigt (når man laver en helhedsplan, red). Nu tænker jeg et helt lokalområde ind ... altså foreningsliv og erhvervsliv og så videre ... så det (helhedsplanerne red.) ikke bliver de her små isolerede øer, der ligger, men at der bliver en bredere tænkning på det.

Kommunal taktiker

SAMARBEJDSAFTALE KAN STYRKE DET KOMMUNALE FOKUS PÅ HELHEDSPLANER

I Landsbyggefondens vejledning til regulativet 2015-2018 stilles der krav om, at kommuner og boligorganisationer, i forbindelse med samarbejdet om helhedsplaner, udarbejder en strategisk samarbejdsaftale med fælles målsætninger (Landsbyggefonden 2015b). Dette nye krav kan understøtte kommunerne i, at der internt i kommunen sker en kobling mellem målsætningerne i helhedsplanerne og den overordnede kommunale strategi.

Men et forhold er at få indskrevet helhedsplanerne i kommuneplaner, visioner og strategier for de enkelte forvaltninger samt have direktionens opmærksomhed på det boligsociale helhedsplansarbejde. Et andet forhold er den faglige ledelse af kommunalt ansatte medarbejdere, der samarbejder med helhedsplansmedarbejdere, eller som har boligsociale opgaver på helhedsplanen, f.eks. som en form for kommunal medfinansiering.

I interviewene pointerer såvel de taktiske som udførende medarbejdere, at lederne spiller en vigtig rolle i forhold til at få kommunale visioner og målsætninger præsenteret og afstemt med medarbejderne. Som det sidste i denne rapport vil det næste afsnit omhandle den kommunale fagledelse og betydningen af ledernes prioritering samt håndtering af det boligsociale helhedsplansarbejde i kommunen.

FAGLIG LEDELSE OG UDBYTTE AF MEDARBEJDERINDSATSEN

Vi beskrev tidligere, hvordan over 9 ud af 10 af boliglighedskommunerne medfinansierer til helhedsplanerne via medarbejdertimer. Det betyder, at der i landets kommuner med helhedsplaner er en række kommunalt ansatte medarbejdere, der har udførende borgernære opgaver i helhedsplanerne, eller som deltager i koordinerende mødefora i forbindelse med det boligsociale helhedsplansarbejde.

Det er medarbejdere, der alle har en kommunal leder, hvis fokus på det boligsociale helhedsplansarbejde har betydning for, hvilket udbytte kommunen får af medarbejdernes indsats.

CFBU og KL's spørgeskemaundersøgelse viser, at halvdelen af kommunernes boligsociale koordinatører vurderer, at de kommunale ledere prioriterer det boligsociale helhedsplansarbejde tilfredsstillende. Den anden halvdel mener, at ledelsen kun i nogen grad prioriterer det boligsociale helhedsplansarbejde tilfredsstillende.

Kommunale ledere er ofte presset fra mange sider, og de fleste har politiske og lovgivningsmæssige proceskrav og målsætninger de står til ansvar for i deres respektive forvaltninger. Her finder nogle ledere det måske nødvendigt at nedprioritere de opgaver, der ligger i forbindelse med helhedsplanerne. Da arbejdet med de boligsociale helhedsplaner er et appendiks til de kommunale kerneopgaver, er det måske ikke ledernes højeste prioritet at få sat sig ind i og få afstemt kommunale visioner og målsætninger for det boligsociale helhedsplansarbejde med medarbejderne. Det er i hvert fald oplevelsen i nogle af casekommunerne:

“ Jeg tror, hvis du spurgte ind i ledergruppen for eksempel, så tror jeg, du ville få forskellige individuelle betragtninger ind i, hvad det [boligsociale] er for noget. Altså. Jeg tror ikke, det er det boligsociale arbejde, som står klart; hvad er det, man kan forvente sig af det, og hvad ligger der egentlig i det?

Kommunal taktiker

Når de kommunale ledere ikke har sat retningen og tilkendegivet målsætninger for kommunens samarbejde om og med helhedsplaner, har vi set, at de udførende medarbejdere selv søger at finde mening med arbejdet og opsætter egne målsætninger:

“ Det er en af de der opgaver, der bare er blevet delegeret ud [...] Jah, altså jeg kender ikke de tanker, der gik forud for det. Det var jo blevet besluttet et eller andet sted højere oppe [...] Altså. Jeg har jo bare budt ind med det, jeg tænker, jeg har kunnet.

Kommunal taktiker

Når den kommunale medarbejder selv skaber retning og mening i sin indsats i helhedsplanerne, kan kommunen ikke være sikker på, at arbejdet understøtter de kommunale visioner for indsatserne i de udsatte boligområder. Det kan betyde, at kommunen ikke får det optimale ud af deres medarbejders arbejde på helhedsplanen.

VELVALGTE MEDARBEJDERE

God faglig ledelse af tværfagligt samarbejde og ledelse af medarbejdere, der skal arbejde innovativt og løse komplekse udfordringer, forudsætter, at lederen har sat det rigtige hold og identificeret de relevante medarbejdere (Torfing, Sørensen & Aagaard 2014:32). Som en kommunal strateg understreger det:

“ ... det der med, at hvis man tror, at tingene bliver til noget, fordi man ledelsesmæssigt styrer og organiserer, så tror jeg, man tager grueligt fejl. Det, der afgør, om de her folk [han har udvalgt til at samarbejde med helhedsplanen], de bidrager, det er, om det giver mening for dem.

Kommunal strateg

Den kvalitative undersøgelse i kommunerne understreger, at det er godt givet ud at bruge tid på at få sat det rigtige hold til at indgå samarbejde med helhedsplanens medarbejdere. Det handler om at få udvalgt de kommunale medarbejdere, hvis kerneopgaver har emneoverlap og relevante snitflader til indsatserne på helhedsplanen. Derved får samarbejdet relevans for medarbejderne og bliver meningsfuldt for dem. Den valgte kommunale medarbejder skaber ligeledes bedre forudsætninger for sammen med helhedsplansmedarbejderen at samskabe gode og nye løsninger på de komplekse udfordringer i de udsatte boligområder. Det skyldes, at den valgte medarbejder besidder den relevante viden og erfaring i forhold til de opgaver, der skal løftes i samarbejdet om helhedsplanen.

NÅR MEDARBEJDEREN IKKE ER VELVALGT

I en af casekommunerne har det udførende samarbejde mellem helhedsplanen og kommunen været præget af, at den kommunale følgegrupperepræsentant ikke har relevante snitflader til helhedsplanens arbejde.

Den kommunale repræsentant arbejder med udsatte og har dermed umiddelbart snitflader til helhedsplanens indsatser for udsatte. Det viste sig dog, at man i kommunen og helhedsplanen har vidt forskellige forståelser af, hvad udsathed er, og dermed, hvem målgruppen for samarbejdet er:

“ Fordi når jeg tænker udsatte, så tænker jeg på den gruppe, jeg har med at gøre. Og det er sådan de rigtig dårlige, hjemløse, misbrugere, psykisk syge. Men når helhedsplanen tænker hjemløse, så er det [de hjemløse, misbrugere, psykisk syge] en lille del af det. Når de tænker udsatte ... for dem er det mere bredt.

Kommunal taktiker

De forskellige forståelser af udsatte affødte misforståelser samt definitions- og snitfladedrøftelser i samarbejdet mellem de ansatte i kommunen og i helhedsplanen. Med et mere velvalgt hold af kommunale medarbejdere havde det udførende tværorganisatoriske samarbejde muligvis ikke i så høj grad været præget af definitionsdiskussioner, og kommunen kunne måske have opnået et endnu større udbytte af samarbejdet med helhedsplanen.

TILLIDSLEDELSE MED TYDELIG RETNINGSGANG

Tidligere i rapporten har vi vist, hvordan tillid er fundamentet for et godt tværorganisatorisk samarbejde mellem kommune, helhedsplan og boligorganisation. Vi har også beskrevet, hvordan New Public Management (NPM) har været fremherskende som ledelsesredskab i den offentlige forvaltning de sidste mange år, og at det har betydet udpræget kontrol af det kommunale arbejde.

Forskningen peger på, at der er gode grunde til at fremme tillid internt i organisationer, og at tillid er noget, lederen skal fremme. Thygesen & Kampmann skriver sådan om tillidsledelse:

”Tillid er en ledelsesdisciplin, der beror på evnen til at aflæse og forstå egen organisation gennem et tillidsblik, og at kunne træffe beslutninger, der fremmer tilliden.” (Thygesen & Kampmann 2013:19)

Derudover tilføjer de, at virksomheder præget af tillid ofte er mere produktive end virksomheder præget af kontrol. Det skyldes blandt andet, at en organisation bygget på tillid skærper ned på kontrollen og dermed

de omkostninger, der er forbundet hermed. Samtidig skaber tillidsledelse også en merværdi, da det fremmer muligheden for udviklingstanker og samarbejde. Det skyldes, at tillid fremmer, at medarbejdere deler gode idéer, også på tværs af fagforum eller organisationer, og når der gives, så fås også noget tilbage (Thygesen & Kampmann 2013:43-52).

Når lederen fremmer tillid, fremmes også medarbejderens frihed, og det kan skabe fordele. De udførende kommunalt ansatte medarbejdere, der samarbejder med helhedsplanens medarbejdere, kender problemstillingerne og behovene hos den målgruppe de arbejder med, rigtig godt. Med tillidsledelse og dermed begrænset kontrol, men tilpas frie rammer for samarbejdet, kan medarbejderne nemmere bruge samarbejdet med helhedsplanen til at udvikle nye metoder. En kommunal taktiker fortæller blandt andet, hvordan hun udnyttede sine tilpas frie rammer og tilliden fra lederen til at udvikle samarbejdet med helhedsplanen til fordel for en udsat gruppe borgere.

Tillidsledelse forudsætter en anden forståelse af, hvad der motiverer medarbejderen, end den, som er mest udbredt inden for NPM. I NPM tager man som tidligere nævnt udgangspunkt i, at medarbejderen motiveres af egennyttmaksimering. Forskning viser dog (Andersen 2015), at medarbejderens motivation for arbejdet også kan opstå ved, at medarbejderen nyder opgaven og finder arbejdet spændende, samt at medarbejderen motiveres af at gøre noget godt for andre.

Trods et mere nuanceret syn på, hvad medarbejderen motiveres af, kræver tillidsledelse risikovillighed. Det er ledelsens beslutning, om han/hun vil løbe den risiko mod en forventet merværdi i form af færre udgifter til kontrol, øget samarbejde og udvikling, som ovenfor nævnt. Den primære risiko ved tillidsledelse er, at medarbejderne bliver ”gratister”, som udnytter den øgede frihed og ikke bidrager og yder som ønsket. Risikoen for ”gratister” mindskes, hvis de kommunalt ansatte medarbejdere, der skal samarbejde med helhedsplanen, er velvalgte, som beskrevet ovenfor. Dermed er der større sandsynlighed for, at disse medarbejdere vil finde samarbejdet meningsfuldt

og dermed nyde opgaven og samarbejdet. Velvalgte medarbejdere kan også ofte se egennyttige fordele i at deltage i samarbejdet, da dette kan bidrage til løsning af deres primære kommunale opgaver.

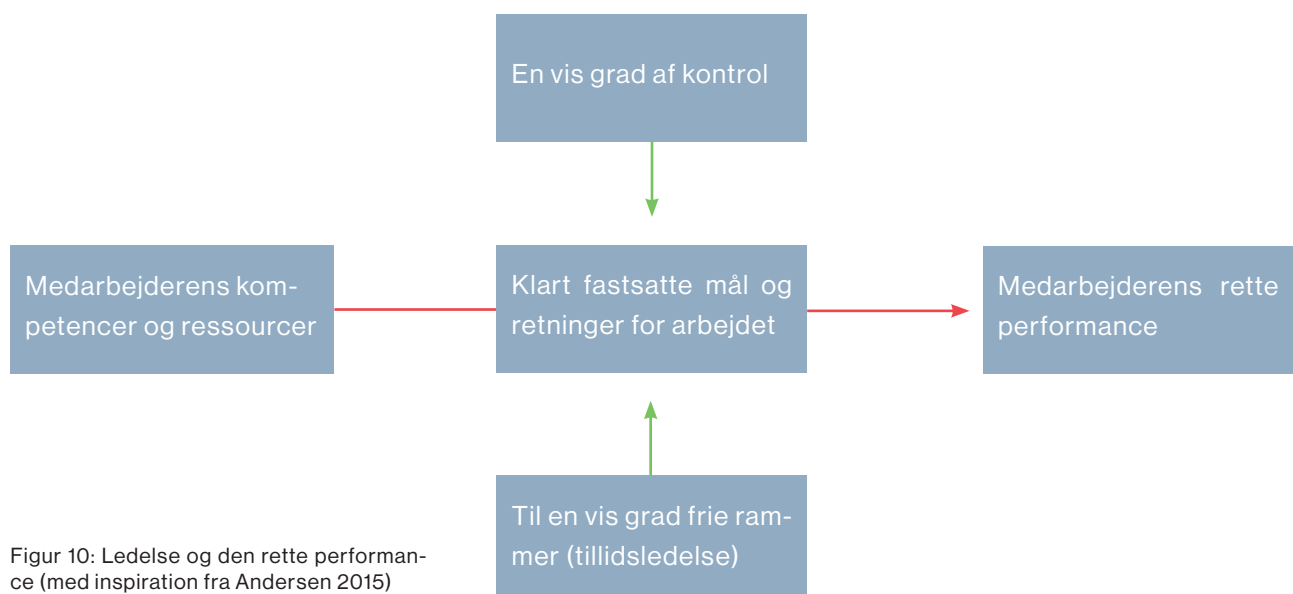
Trods gode egenskaber ved tillidsledelse, kan denne form for ledelse sjældent stå alene. Tillid vil skulle suppleres af en form for transformationsledelse, hvor lederen tydeligt kridter retning og målsætning op for medarbejderne (Andersen 2015). Derudover må lederen også udøve en vis grad af kontrol med medarbejdernes indsats (Thygesen & Kampmann 2013:42ff).

Denne undersøgelse viser, at specielt når det boligsociale helhedsplansarbejde står uden klare lovgivningskrav og rammer, bliver det endnu vigtigere, at lederen tydeligt sætter mål og retning for den indsats, som han/hun forventer af de kommunalt ansatte medarbejdere, der samarbejder med helhedsplaner. En god ledelse af det kommunale arbejde med helhedsplaner kan med inspiration fra Andersen 2015 illustreres som i figur 10 herunder.

EKSEMPEL: TILLID I KØGE

I Køge har kommunen over en årrække arbejdet målrettet mod at styrke det gode samarbejde og den gensidige tillid mellem interne og eksterne samarbejdspartnere. Det har blandt andet resulteret i, at kommunen har opstillet principper for dét at samarbejde, og disse forventes efterlevet af kommunale ledere. Ledelsen har ligeledes ansvaret for at implementere det ned gennem forvaltningerne. Principperne bygger på løbende dialog samt evaluering af samarbejdet og af dets resultater. Den løbende inddragelse og dialog anses som en forudsætning for opbygningen og vedligeholdelsen af tilliden i samarbejdet.

Samarbejdsprincipperne forudsætter, at der er dialog, dialog og atter dialog om målsætningerne med en indsats, den konkrete gennemførelse og ikke mindst dialog, når samarbejdet udfordres, og der opstår konflikter. Den løbende evaluering, eller "loop", som de kalder det i Køge, kommer til udtryk ved, at samarbejdspartnerne sammen løbende stopper op og stiller sig selv spørgsmålet: Nåede vi det, vi ville? Og hvis vi ikke gjorde, hvad er så årsagen? Hvad kan vi gøre bedre?



Figur 10: Ledelse og den rette performance (med inspiration fra Andersen 2015)

MELLEMLEDERE SOM FORANKRINGSKANAL

I flere af casekommunerne er der et bemærkelsesværdigt fravær af faglige ledere eller mellemledere i organiseringen omkring det boligsociale helhedsplansarbejde.

I nogle kommuner skyldes dette, at mellemlederne ikke er en del af den interne kommunale organisering omkring det boligsociale helhedsplansarbejde, men at de kommunale udførende eller taktiske medarbejdere, der arbejder med helhedsplaner, refererer direkte til direktionen i boligsociale anliggender. I andre kommuner handler det om, at mellemlederen ikke prioriterer at følge det boligsociale helhedsplansarbejde løbende, måske fordi kerneområder, i en presset hverdag, er nødt til at blive prioriteret højest:

“ ... da vi skulle evaluere på indsatsen her i december, sender jeg det nemlig til min chef i forhold til, om han har lyst til her fra afdelingen, altså Socialforvaltningen, at være den, der evaluerer indsatsen. Men jeg blev bedt om at stå for evalueringen.

Kommunal taktiker

Mellemlederne er det tætteste faglige ledelsesniveau for de udførende medarbejdere med boligsociale helhedsplansopgaver. Det er selvfølgelig en kommunal prioritering, hvor mange ledere og medarbejdere der skal indgå i organiseringen omkring det boligsociale helhedsplansarbejde. Men hvis mellemledelsesniveauet er uvidende om, hvad hans/hendes medarbejdere foretager sig i forbindelse med det boligsociale helhedsplansarbejde, betyder det, at medarbejderen mister konkret faglig sparring, der kan bidrage til at udvikle samarbejdet om og med helhedsplanen. Derudover er mellemlederne også de ledere, der er tættest på i forhold til at se potentialer i nye løsninger og sikre implementering og forankring af disse.

Det er således en overvejelse værd, om mellemledere skal være repræsenteret i den interne kommunale organisering af det boligsociale samarbejde om helhedsplaner. I Odense f.eks. deltager mellemledere i helhedsplanernes styregrupper. Herved skabes der gode potentialer for, at de bedste af indsatserne i det boligsociale samarbejde med helhedsplanerne, samt nye gode idéer, kan forankres i den kommunale drift.



DELTE MEDARBEJDERE KRÆVER KLARE AFTALER

Ledelsesprioritering, tillidsledelse og de organisatoriske rammer for mellemlederne er væsentlige forhold for den kommunale ledelse af det boligsociale arbejde. Et andet væsentligt forhold er den praktiske ledelse og samarbejdet om ledelsen af de kommunalt ansatte medarbejdere, der, qua medfinansiering, lægger arbejdstimer på helhedsplanen.

Mange kommuner fordeler medfinansieringen på flere medarbejdere, der så skal bruge et antal af deres arbejdstimer ugentligt på opgaver, der er indskrevet i helhedsplanen, og direkte understøtter helhedsplanens målsætninger. Det kan f.eks. være en kommunal jobkonsulent, der som en del af den kommunale medfinansiering til helhedsplanen 4 timer ugentligt tager ud i boligområdet og rådgiver om job og uddannelse. Eller en klubpædagog, der skal bruge 10 timer ugentligt på, i et samarbejde med de boligsociale helhedsplansmedarbejdere, at igangsætte lokale ungdomsaktiviteter i boligområdet.

Interviews i kommunerne viser, at når medarbejdere har opgaver på to arbejdspladser, kan det skabe loyalitetsproblemer for medarbejderen samt loyalitetsproblemer hos kollegaerne på de to respektive arbejdspladser. Det handler om, at medarbejderen måske er på den ene arbejdsplads, når det brænder på, på den anden. Loyalitetsproblemer kan derudover opstå, hvis de kommunale kollegaer ikke oplever, at vedkommendes arbejde på helhedsplanen bidrager tiltrækkeligt til løsningen af de kommunale opgaver. Dette er tilfældet i en af casekommunerne, hvor kollegaerne på jobcentret ikke synes, at den kollega, der bruger 10 timer om ugen til særligt udsatte ledige, skaber resultater, der løfter jobcentrets samlede resultatmål.

Hvis ledelsen er opmærksom på disse udfordringer, og håndterer dem "up-front", kan de begrænses eller elimineres. Undersøgelsen viser, at ledelsen bør være tydelig omkring, hvad forvaltningen kan få ud af "de boligsociale timer", herunder hvordan dette bidrager til forvaltningens øvrige opgaveløsninger. Derudover



viser de kvalitative interviews, at det er en god idé, at ledelsen, både for medarbejderen og kollegaernes skyld, tydeligt synliggør en sammenhæng mellem medarbejderens boligsociale opgaver i helhedsplanen, og den pågældende medarbejders kommunale opgaver.

Andre kommuner vælger en anden form for medfinansiering og udstationerer en eller flere medarbejdere fuldtid på helhedsplanen.

Denne form for medfinansiering kan imødekomme organisationernes forskellige geografiske rammebetingelser ved at give den kommunale medarbejder et områdefokus. Derudover giver denne form for medfinansiering den kommunale medarbejder en tæt relation til beboerne og til helhedsplanens medarbejdere, hvilket styrker dialogen og tillidsrelationen blandt medarbejderne i samarbejdet. Forhold, der netop er essentielle i et samarbejde og skaber potentialer for kreative løsninger.

Med udstationering af medarbejdere er der dog en risiko for, at medarbejderen mister det faglige fællesskab med kommunale kollegaer samt kontakten og følingen med det kommunale system og organisation.

Det betyder, at medarbejderen potentielt kommer for langt væk fra den kommunale drift til, at vedkommende kan være en god garant for at få eventuelle tiltag forankret i den kommunale organisation.

Det er derfor væsentligt, at de kommunale ledere er opmærksomme på, at den udstationerede medarbejder ikke "glemmes" i helhedsplanen, men at ledelsen sikrer, at medarbejderen får en jævnlig gang på kommunen, så vedkommende fastholder kendskab til den kommunale organisation.

En tidligere CFBU-rapport (Mygind 2014) viser, at delte medarbejdere kan give knaster i det ledelsesmæssige samarbejde. Knasterne kan opstå, hvis ledelsen på kommunen og helhedsplanen ikke har foretaget en tydelig forventningsafstemning og sikret afklaring af fælles mål for de delte medarbejdere. Det handler blandt andet om, at parterne kan blive i tvivl om, hvem der har ledelsesansvaret, og hvilke opgaver de delte medarbejdere skal prioritere, f.eks. hvorvidt den kommunale medarbejder, i den boligsociale arbejdstid, samtidig skal løse kommunale forvaltningsopgaver, der ikke direkte understøtter helhedsplanens målsætninger (Mygind 2014:22).

LITTERATUR

BØGER, RAPPORTER & TIDSSKRIFTER

Blønd, Flemming & Møller, Jørn Kjølseth (2006) Ledere i netværk – en ledelsesstrategi, Væksthus for Ledelse

Engberg, Lars A. (2008) Den horisontale søjle: Et strategisk udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune. Statens Byggeforskningsinstitut, Ålborg Universitet

Frederiksen, Nana Øland & Breau, Vinther Sidsel (2015) Fokus på sårbare familier – En kortlægning af problemstillinger og indsatser, CFBU

Frederiksen, Nana Øland, Bøje-Kovacs, Bence & Lindstad, Jonas (2015) Relationsarbejde i udsatte boligområder – Hvad får de unge ud af det? CFBU

Frederiksen, Nana Øland & Madsen, Mette Fabricius (2013) Unge på kanten af uddannelsessystemet – Metoder og virkning af relationsbaseret ungearbejde, CFBU

Hedensted, Dorthe Lund & Vaaben, Nana (2014) Offentligt-privat innovationssamarbejde: Konkurrence og alliance i Aagaard, Peter; Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (red.) Samarbejdsdrevne innovation i praksis, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Hegedahl, Paul & Svendsen, Gunnar L.H. (red.) (2011) Tillid – samfundets fundament. Teorier, tolkning, cases, Syddansk Universitetsforlag

Henriksen & Skjøtt-Larsen (2011) (Mis)tillidens sociale differentiering i Hegedahl, Paul & Svendsen, Gunnar L.H. (red.) Tillid – samfundets fundament. Teorier, tolkning, cases, Syddansk Universitetsforlag

Kristiansen, Søren (2011) Tillid på mikroplanet: Interaktion og sociale grupper i Hegedahl, Paul & Svendsen, Gunnar L.H. (red.) Tillid – samfundets fundament. Teorier, tolkning, cases, Syddansk Universitetsforlag

Laursen, Erik & Nørlem, Jakob & Thøgersen, Ulla (2010) Coaching og Organisation – ledelse, magt og læring, Hans Reitzels Forlag

Mandag morgen (2013) Veje til Ressourcedanmark – et mere socialt og økonomisk bæredygtigt velfærdssamfund

Mandell, Myrna P. & Robyn Keast (2009) A New Look at Leadership in Collaborative Networks: Process Catalysts i Raffel, Jeffrey A., Leisink, Peter & Middlebroks, Anthony E. (red.) Public Sector Leadership, International Challenges and Perspectives, Cheltenham: Edward Elgar

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (2013) Evaluering af styringsreformen i den almene boligsektor

Mygind, Rikke Engly (2014) Samarbejde om beskæftigelse

– mellem kommuner og boligsociale helhedsplaner i udsatte boligområder, CFBU

Mygind, Rikke Engly; Kjeldsen, Lasse & Rhod, Majken (2014) Små skridt mod beskæftigelse,

– En undersøgelse af boligsociale job- og uddannelsesvejlednings arbejde med udsatte ledige, CFBU

Nielsen, Hanne; Mølgaard, Anne & Dybdal, Line (2012) Procesevaluering af boligsociale indsatser, Delrapport 2: Kvalitativ kortlægning af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje med fokus på projektorganisation og samarbejde, SFI

Olesen, Kirsten Gylling & Hasle, Peter (2010) Tillid fra vikingerne til den virtuelle verden: Teorier og casestudier i Hegedahl, Paul & Svendsen, Gunnar L.H. (red.) Tillid i virksomheden – samarbejder, kerneopgaver og social kapital, Syddansk Universitetsforlag

Rhod, Majken (2014) Boligsocialt overblik, CFBU

Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2013) Netværksstyring – fra government til governance, Roskilde Universitetsforlag

Thygesen, Niels & Kampmann, No Emil Sjöberg (2014) Tillid på bundlinjen – offentlige ledere går nye veje, Gyldendal Public

Torfing, Jacob, red. (2012) Ledelse efter kommunalreformen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Torfing, Jacob; Sørensen, Eva & Aagaard, Peter (2014) Samarbejdsdrevet innovation i praksis: en introduktion i Aagaard, Peter; Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (red.) Samarbejdsdreven innovation i praksis, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Wanscher & Nilsen; Beckmann, Eva (2010) Hvad vil I med netværk? Om de strategiske beslutninger bag værdiskabende netværksprogrammer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Aagaard, Peter; Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2014a) Er der én eller flere tilgange til samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor? i Aagaard, Peter; Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (red.) Samarbejdsdreven innovation i praksis, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Aagaard, Peter; Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2014b) Samarbejdsdreven innovation i praksis, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

NOTATER OG WEBSIDER

Andersen, Bøgh Lotte, professor, Institut for Statskundskab, oplæg, Dansk Evalueringsselskabs konference (august 2015)

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, Boligaftalen (2014). Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne og Radikale Venstre) og Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om anvendelsen af Landsbyggefondens midler og effektivisering af den almene boligsektor

Kommunernes Landsforening (2010) Styringsdialog – et værktøj til samarbejde mellem kommuner og boligorganisationer

Landsbyggefonden (2011a) Regulativ om tilskud til boligsocial indsats i udsatte almene boligafdelinger

Landsbyggefonden (2011b) Vejledning om udarbejdelsen af ansøgning i henhold til lov om almene boliger m.v. § 91a og fondens regulativ om tilskud til boligsocial indsats (boligsociale aktiviteter og huslejestøtte) i udsatte almene boligområder.

Landsbyggefonden (2015a) Regulativ om tilskud til boligsocial indsats i udsatte almene boligafdelinger (2015-2018 midlerne)

Landsbyggefonden (2015b) Vejledning om udarbejdelsen af ansøgning i henhold til lov om almene boliger m.v. § 91a og fondens regulativ om tilskud til boligsocial indsats (boligsociale aktiviteter og huslejestøtte) i udsatte almene boligområder.

Landsbyggefonden (2015c): Udtræk fra Landsbyggefondens driftsstøttesystem – Er et ikke offentliggjort dokument af 30 juni 2015

Programbestyrelsen (2008) Fra udsat boligområde til hel bydel. Programbestyrelsen for dialog og balance i udsatte boligområder

Regeringen (2010) Danmark 2020, Viden, vækst, velstand, velfærd

Socialministeriet (2010) Vejledning om styring af den almene boligsektor

Torring, Jacob, professor i Politik og Institutioner, Roskilde Universitet, Interview (juni 2015)

www.almenstyringsdialog.dk

www.cfbu.dk

www.driftstoette.dk

www.socialeopfindelser.dk (2015), Socialt Udviklingscenter, SUS

INTERVIEWPERSONER

EKSPERTINTERVIEWS:

- Jacob Torfing, professor i Politik og Institutioner, Roskilde Universitet
- Kathrine Bek Nyboe, boligsocial konsulent, Kommunernes Landsforening
- Jørgen Olsen, specialkonsulent, Landsbyggefonden
- Anne Stampe, konsulent, Landsbyggefonden
- Bo Andersen, konsulent, Landsbyggefonden
- Mette Lund, projektleder, Halsnæs Kommune
- Rami Panduro Zouzou, sekretariatsleder helhedsplanen, Køge
- Mikkel Nielsen, kriminalpræventiv koordinator, Skoler og Uddannelse, Børn, Kultur og Velfærd, Albertslund Kommune
- Mette Nielsen Duekilde, integrationskonsulent, Erhvervs- og udviklingscenter, Albertslund Kommune
- Jette Runchel, kommunaldirektør, Albertslund Kommune

CASEKOMMUNE-INTERVIEWS:

- Thomas Bruhn, projektleder helhedsplanen, Dianavænget, Odense
- Erik Ravn, ungdomsskoleleder, Ung-Syd, Odense Kommune
- Lene Vahl-Møller, klubleder, Ung-Nord, Odense Kommune
- Hanne Rosenberg Christiansen, chefkonsulent, Odense Kommune
- Susanne Kvolsgaard, chef for Jobrehabilitering, Odense Kommune
- Mia Jauernik, projektleder, Sønderborg Kommune
- Dennis Lykke, kulturkonsulent, Kulturforvaltningen, Sønderborg Kommune
- Anne-Marie Wolff, boligsocial koordinator, Sønderborg Kommune
- John Bøgelund Frederiksen, kulturchef, Sønderborg Kommune
- Ulf Lolk Larsen, centerchef, Center for dansk og integration, Køge Kommune
- Pia Borg, afdelingsleder for gadeplan og skolesamarbejdet, Køge Kommune
- Karina Feddersen, konsulent kultur og fritid, Kulturforvaltningen, Køge Kommune
- Mogens Pejtersen, direktør for forvaltningen for Arbejdsmarked og Borgerservice, Køge Kommune
- Trine Harslev, gadeplansmedarbejder, Køge Kommune
- Trine Sander Pedersen, sekretariatsleder, Albertslund Boligsociale Center, Albertslund
- Kirsten Toft Bang, Staben forretningsudvikling, Herning Kommune
- Charlotte Boel, boligsocial leder, Plads til forskel, Lyngbyen, Herning
- Tina Ladefoged Hansen, teamleder, Handicap og psykiatri, Herning Kommune
- Preben Siggård, børn- og ungechef, Børn og forebyggelse, Herning Kommune
- Jette Søndergaard, Staben forretningsudvikling, Herning Kommune

BILAG 1: CASEKOMMUNERNES KARAKTERISTIKA

I nedenstående skema har vi samlet en række karakteristika for de kommuner, der er med i undersøgelsen.

Kilder: Data fra DTS, 2. kvartal 2015, CFBUs Danmarkskort, www.cfbu.dk, regeringens liste over særligt udsatte boligområder.

	ODENSE	KØGE	ALBERTSLUND	SØNDERBORG	HERNING
Antal indbyggere i kommunen	197 600	53 241	27 720	74 884	87 068
Antal almene boligselskaber	15	5	3	7	4
Antal helhedsplaner i kommunen	6	1	1	1	2
Antal år med helhedsplaner med boligsocialt indhold støttet af Landsbyggefonden	9 år	9 år	9 år	6 år	9 år
Antal borgere i områder med helhedsplaner	14472	5219	3228	3008	2159
Antal områder i kommunen på listen over særligt udsatte boligområder	1	1	1	0	0
Antal boligområder med helhedsplaner	6	4	4	5	2