

Evaluering af de bolig sociale helhedsplaner

I Københavns Kommune 2010



Kvarterudvikling, Center for Bydesign

Teknik- og Miljøforvaltningen

2011

Boligsociale helhedsplaner i Københavns Kommune

Københavns Kommune er hjemsted for en lang række boligsociale helhedsplaner i byens udsatte almene boligområder. Helhedsplanerne skal afhjælpe og forebygge en række komplekse problemstillinger af social og fysisk karakter, hvoraf flere af ikke mindst de sociale problemstillinger, har deres rod i strukturelle samfundsmæssige problemstillinger som ledighed, manglende integration, fattigdom og organiseringen af det danske boligmarked. Samtidig kæmper flere af de udsatte almene boligområder også med fysiske udfordringer som f.eks. ensidig lejlighedsstruktur, utidssvarende udearealer, høje huslejer, infrastrukturelle problemer og høj fraflytningsprocent. Sagt med andre ord, så skal de boligsociale helhedsplaner imødekomme en bred vifte af sammensatte problemstillinger og udfordringer, som er samlet i almene boligområder fordelt over hele København.

Organisatorisk er de boligsociale helhedsplaner forankret i de almene boligorganisationer og finansieres i helt overvejende grad af Landsbyggefonden kombineret med medfinansiering fra Københavns Kommune og boligorganisationerne. Den kommunale medfinansiering er fordelt mellem de københavnske fagforvaltninger og er struktureret efter, hvilke problemstillinger, der er til stede i de enkelte områder. Medfinansieringen gives som oftest i form kommunal deltagelse i styregrupper, men der kan også være tale om medarbejdertimer ift. konkrete indsatsområder og aktiviteter eller udlån af kommunale lokaler/faciliteter.

Teknik- og Miljøforvaltningens rolle i forhold til de boligsociale helhedsplaner er først og fremmest at koordinere og udvikle samarbejdet mellem kommunen, helhedsplanerne og de almene boligorganisationer og herunder at tilrettelægge den kommunale medfinansiering i samarbejde med de øvrige fagforvaltninger.

Baggrund for evalueringen

Det er Teknik- og Miljøforvaltningens ønske, løbende at tage ved lære af og udvikle den aktuelle praksis i forhold til koordineringen af den kommunale involvering af de boligsociale helhedsplaner. Forvaltningen har derfor iværksat et kontinuerligt evalueringsarbejde med fokus på netop samarbejde og udvikling.

Netop evalueringen er også et centralt punkt i udviklingen af samarbejdet mellem Københavns Kommune og de almene boligorganisationer, idet evalueringen bl.a. indgår som baggrundsmateriale for styringsdialogen. Gennem styringsdialogen er der mulighed for at drøfte samarbejde og fremdrift. I særlige tilfælde kan såvel strategiskabelonen som interviews identificere konkrete problemstillinger, som tages op med boligorganisationen.

Endelig ønsker Teknik- og Miljøforvaltningen også, at styrke udviklingen af faglige netværk mellem helhedsplanerne og lokale kommunale aktører, idet erfaringer viser, at de komplekse og mangeartede problemstillinger, som er til stede i de udsatte boligområder, bedst afhjælpes med en koordineret, områdebaseret og helhedsorienteret indsats.

Evaluering

Evalueringen 2010 har været fokuseret omkring temaet *samarbejdet med Københavns Kommune*. Baggrunden for at fokusere interview-runden på samarbejdet mellem helhedsplanerne og Københavns Kommune samt oplevelsen af det tværkommunale samarbejde i relation til helhedsplanerne, skal bl.a. findes i et bredt ønske om, at styrke samarbejdsrelationerne mellem kommunale aktører og de områdebaserede indsatser. Samtidig skulle evalueringen også søge at afdække aktiviteter og projekter i helhedsplanerne, der rummer særlige muligheder og/eller udfordringer.

Evalueringen af de boligsociale helhedsplaner gennemføres en gang årligt og indeholder tre elementer;

- *Strategiskabeloner*
- *Interviews med projektledere og kommunale aktører*
- *Fagligt Forum for Områdebaserede indsatser*

Resultaterne af evalueringen 2010, er draget på baggrund af kvalitative interviews med 27 projektledere, strategiskabeloner fra 21 boligsociale helhedsplaner og et fokusgruppeinterview med lokale kommunale aktører. Metode og konklusioner har i to omgange været forelagt projektledere, boligsociale koordinatore og kommunale aktører på Fagligt Forum. Ved evalueringens start var der 34 boligsociale helhedsplaner i Københavns Kommune og heraf var 29 aktive og i gang, mens fem helhedsplaner af forskellige årsager er sat i bero¹.

Resume

Evalueringen afdækker et bredt spektrum af erfaringer omkring samarbejdsrelationen mellem de boligsociale helhedsplaner og Københavns Kommune. Erfaringerne går fra at være meget positive omkring samarbejdet til det modsatte - men de fleste oplevelser placerer sig i midten, hvor samarbejdet generelt er godt, og rummer både positive erfaringer men også konkrete udfordringer.

Samarbejdet omkring konkrete aktiviteter/indsatser i helhedsplanerne involverer ofte lokale kommunale aktører, og på det lokale niveau fungerer samarbejdet mellem helhedsplanerne og kommunen i mange tilfælde godt. Et godt samarbejde ser ud til at betyde en hurtigere, mere effektiv og helhedsorienteret indsats. Evalueringen viser også, at de største helhedsplaner bidrager til flest samarbejdsrelationer med relevante kommunale aktører - lokalt såvel som centralt. De små helhedsplaner synes derimod at være sårbare og savne faglig sparring og netværk til lokale aktører.

¹ To helhedsplaner var netop opstartet, og indgår derfor ikke i evalueringen. Her kan der f.eks. være tale om langtidssygemeldinger eller omorganisering af indsatserne.

Der hvor samarbejdet tit rummer udfordringer er, når indsatser/aktiviteter kræver, at der arbejdes på tværs af forvaltningerne. Forvaltningernes fokus på egne mål og faggrænser harmonerer ikke nødvendigvis med den mere helhedsorienterede tilgang, der er udgangspunktet i de boligsociale helhedsplaner.

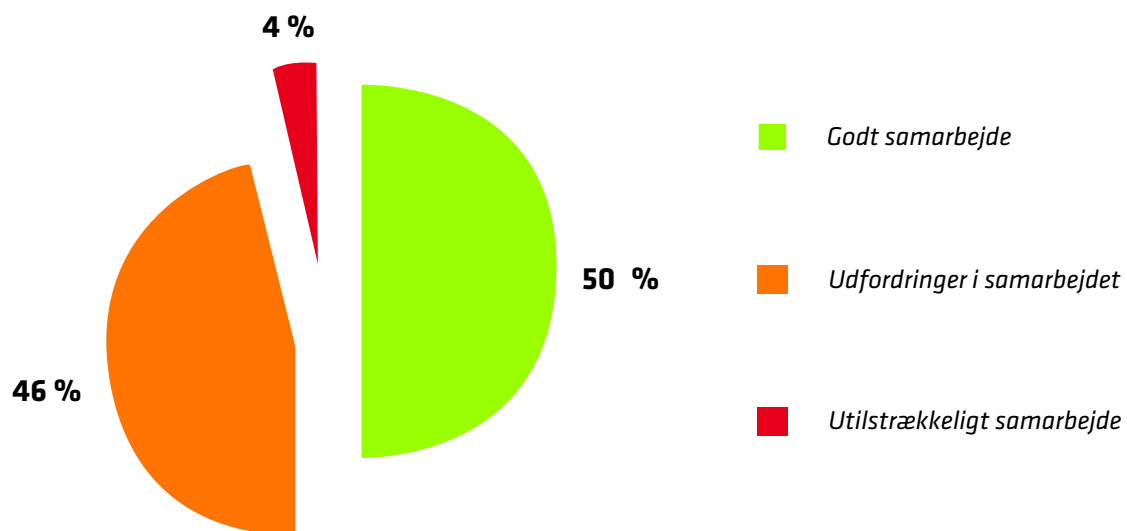
En af forudsætningerne for et godt samarbejde mellem Københavns Kommune og de boligsociale helhedsplaner er etableringen af en velfungerende styregruppe, som synes at være en væsentlig drivkraft for en boligsocial helhedsplan og samarbejde med kommunen. Erfaringerne med styregrupperne er blandede - nogle er meget velfungerende, mens andre er det modsatte. De fleste erfaringer placerer sig midt i mellem.

Overordnet betragtet, er der god fremdrift i de boligsociale helhedsplaner målt på konkrete aktiviteter. De primære udfordringer i forhold til helhedsplanerne synes at være koncentreret omkring frivillighed, forankring og unge 18+ årige.

Synergi og samarbejde skaber udvikling

Evalueringen viser den helt overordnede tendens, at helhedsplanerne har etableret samarbejdsrelationer med Københavns Kommune. Halvdelen mener, at samarbejdet overordnet betragtet fungerer godt, og næsten lige så mange mener at samarbejdet med kommunen rummer større eller mindre udfordringer. Det samme billede fremkommer i vurderingen af det tværkommunale samarbejde i relation til helhedsplanerne.

Figur 1 Helhedsplanernes vurdering af samarbejdet med Københavns Kommune ²



Yderligere viser evalueringen også at:

- generelt fungerer samarbejdet mellem helhedsplanerne og lokale kommunale aktører godt, særligt når det gælder samarbejdet om konkrete lokale projekter og tiltag
- et velfungerende samarbejde betyder, at evt. problemstillinger og udfordringer håndteres hurtigere, mere effektivt og med et mere helhedsorienteret perspektiv
- kun i få tilfælde, er der decideret problemer i samarbejdet, og her er der tale om enkeltstående problematiske eller ikkeeksisterende samarbejdsrelationer f.eks. i forhold til en skole eller en ungdomsklub

² 21 strategiskabeloner indgår i denne vurdering

- det gode samarbejde mellem helhedsplanerne og lokale og centrale kommunale aktører, er ofte personbåret og præget af gensidig respekt og tillid. Det giver et stærkt engagement men betyder også, at samarbejdsrelationen er meget sårbar
- helhedsplanerne oplever, at de kommunale forvaltninger er kendetegnet ved en faglig specialisering i forhold til egne kerneydelser og mål, hvilket er svært foreneligt med den mere helhedsorienterede tilgang i helhedsplanerne. Konsekvenserne som nævnes er, at borgere tabes på gulvet, og helhedsplanerne ofte bringes for tæt på myndighedsopgaver, når de skal bruge tid på at guide borgerne i forhold til kommunen
- der er et klart ønske om en tydeliggørelse af kommunens rolle i forhold til den enkelte helhedsplan. Teknik- og Miljøforvaltningen kunne f.eks. indtage en mere offensiv rolle i forhold til helhedsplanerne, særligt ved opstart.

En god styregruppe er guld værd

Det fremgår af evalueringen, at en af de vigtigste drivkræfter for et godt samarbejde, mellem en helhedsplan og Københavns Kommune, er en velfungerende styregruppe. Det er i styregruppen, at det primære samarbejde med kommunen etableres, og en velfungerende styregruppe er kendetegnet ved, at de kommunale deltagere bidrager med faglig sparring og stiller krav. Evalueringen viser også at:

- der er stor forskel på, hvorvidt den kommunale tilstedeværelse i helhedsplanernes styregrupper fungerer i praksis. Mange steder virker konstellationen rigtig godt, og i de tilfælde er de kommunale repræsentanter i styregruppen indgangen og bindeleddet til centralforvaltningerne
- den kommunale tilstedeværelse i styregrupperne i nogle tilfælde opleves som tilfældig og uden det store engagement, hvorfor synergieffekten er begrænset

Størrelsen gør en forskel

Helhedsplanerne i Københavns Kommune er forskellige. Nogle er omfattende og dækker store boligafdelinger med en kompleksitet af problemstillinger. Disse har som oftest en projektleder og flere ansatte. Andre er små 1-1½ mandsprojekter, som adresserer en specifik problemstilling. Nogle helhedsplaner er næsten lige startet op, og andre er blevet forlænget i flere omgange og har fungeret i mange år. Evalueringen viser, at helhedsplanerne størrelse og "alder" gør en forskel og viser følgende tendenser:

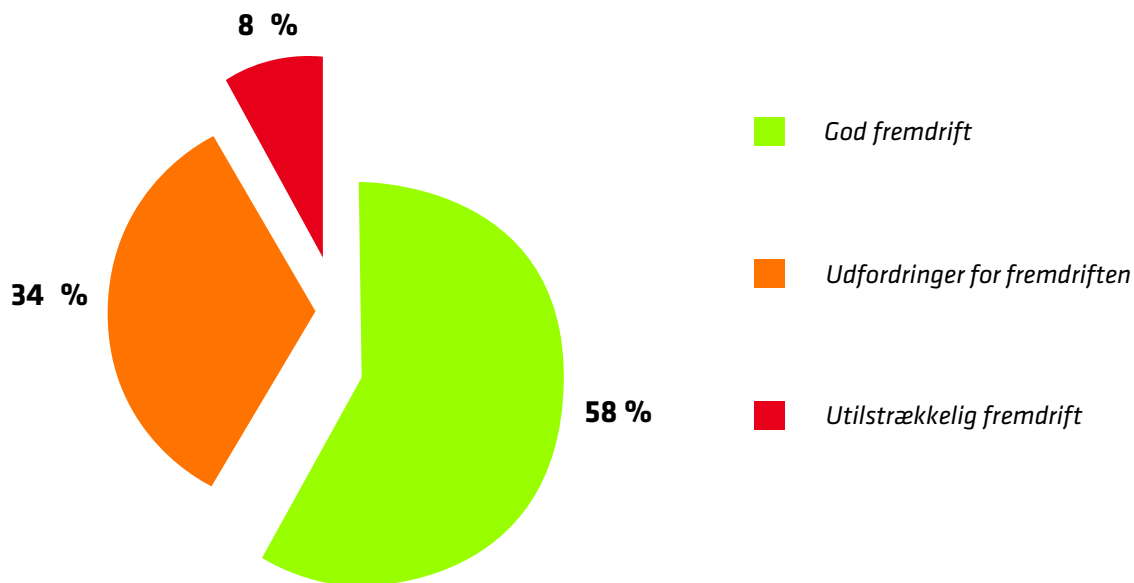
- at større helhedsplaner generelt har flere samarbejdsrelationer til hhv. kommunale aktører og til lokale initiativer og organisationer mv.
- at helhedsplaner, som har eksisteret i flere år er mere synlige og anerkendte samarbejdspartnere

Aktiviteter og fremdrift

På baggrund af en kvantitativ indmelding (strategiskabeloner) af aktiviteter fra helhedsplanerne til Teknik- og Miljøforvaltningen, fremkommer en overordnet tendens der viser, at der er god fremdrift i de boligsociale helhedsplaner³.

³ 21 boligsociale helhedsplaner har tilsammen ind rapporteret 443 aktiviteter, og i 255 (58%) af disse vurderes fremdriften at være god (se figur 2).

Figur 2 Helhedsplanernes vurdering af fremdrift i aktiviteter



I forhold til fremdrift og aktiviteter viser evalueringen også at:

- hovedparten af aktiviteterne i de boligsociale helhedsplaner er rettet mod børn og unge eller kvinder
- de problemstillinger, der beskrives i helhedsplanerne imødekommes med en bestemt vifte af konkrete aktiviteter, uden at sammenhængen mellem aktiviteter og problemstillinger nødvendigvis er beskrevet. Aktiviteter som lektiecafé, kvindeklub og syværksted, går igen rigtig mange steder, men der ser ud til at være forskel på, hvordan aktiviteterne organiseres og udføres fra helhedsplan til helhedsplan, hvorfor erfaringer og resultater også er forskellige

- der flere steder er store udfordringer med at tiltrække og opfange gruppen af 18-25 årige unge mænd - her mangler man både lokaler, metoder og gode erfaringer
- det er en gennemgående udfordring, at frivillighed og forankring blandt beboerne, er så centralt et element i helhedsplanerne. Beboerne vil gerne deltage, men flertallet har ikke mod på eller ressourcer til at forpligte sig og tage ansvar
- der er et stort og tidskrævende benarbejde i helhedsplanerne i forhold til at skabe kontakt til beboerne og få dem involveret, tidsbegrænsningen i helhedsplanerne kombineret med personaleudskiftninger gør helhedsplanerne sårbare
- forankring synes at være en udfordring over hele linjen, både internt i boligafdelingerne og eksternt i forhold til andre lokale aktører og frivillige

Krav og anbefalinger til en ny runde helhedsplaner

På baggrund af den gennemførte evaluering peger Teknik- og Miljøforvaltningen på en række områder, hvor helhedsplanerne fremover kan styrkes og optimeres:

- helhedsplanernes organisering og størrelse: ressourcemæssigt større og velorganiserede helhedsplaner giver den bedste indsats i de udsatte områder
- helhedsplanernes faglige indhold: en mere kritisk stillingtagen til, hvilke redskaber og initiativer, der sættes i gang i helhedsplanerne samt en fokusering på indsatser, der ikke er i konkurrence med men supplerer øvrige tilbud i Københavns Kommune
- helhedsplanerne som udviklingsprojekter: helhedsplanerne skal fungere som udviklingsprojekter, der på den lange bane er med til at udvikle og understøtte boligorganisationernes og kommunens arbejde i de udsatte boligområder. Helhedsplaner skal ikke erstatte basisdriften i de udsatte boligområder
- forankring og samarbejde: øget fokus på samarbejde med lokale kommunale aktører, da der skabes værdi og synergi, når det tværgående samarbejde fungerer

Den fyldestgørende oversigt findes i Teknik- og Miljøforvaltningens pjece *Krav og anbefalinger til en ny runde helhedsplaner* fra januar 2011.



KØBENHAVNS KOMMUNE
Teknik- og Miljøforvaltningen