

ORGANISATION OG SAMARBEJDE I UDSATTE BOLIGOMRÅDER – SKAL VI HAVE EN NY MODEL ?

Oplæg til Workshop 3 ved Programbestyrelsens Årskonference d. 24.11.2005

**Hans Kristensen
Centerleder
Center for Bolig og Velfærd – Realdania Forskning**

Denne workshops hovedspørgsmål vedrører organiseringen af indsatsen i de belastede boligområder:

- Har vi været gode nok til at organisere indsatsen?
- Er vi blevet bedre til det igennem årene?
- Har vi brug for en ny model for organiseringen?

Jeg har som forsker været involveret i de fleste af de undersøgelser og evalueringer, der er blevet lavet i denne sammenhæng i perioden fra 1985 og frem til 2003. Jeg har i dagens anledning plukket nogle citater om organisering og samarbejde fra centrale rapporter i denne ca. 20 års periode for at kunne besvare disse spørgsmål.

Har vi været gode nok til at organisere indsatsen?

Jeg vil indlede med et citat fra 1988 fra SBI rapporten: Sådan forbedres etageboligområder:

”Ingen enkelt instans er ansvarlig for forvaltningen af den helhed, som et boligområde er. Socialforvaltningen, teknisk forvaltning, skolerne osv. forvalter hver deres opgaver i området. Set med beboerøjne fremtræder der en opsplittet forvaltning. Hvis arbejdet ikke er koordineret, kan der gå mange gode kræfter til spilde, og de forskellige instanser kan komme til at lægge hindringer i vejen for hinanden. Erfaringen viser, at det er meget vanskeligt at arbejde på tværs af sektorer og forvaltninger.”

Dette skrev vi i et idekatalog, som bidrog til den tids forbedringsindsatser i samspilsramte boligområder inden for rammerne af omprioriteringsloven fra 1985.

I 1993 afsluttede vi på SBI evalueringen af omprioriteringsindsatsen i de samspilsramte boligområder med rapporten: Bedre bebyggelser – bedre liv? Om erfaringerne med organisation og samarbejde står der følgende:

”De absolut mest problematiske organisatoriske forhold findes ved samarbejdsformen mellem boligselskab eller –afdeling og den kommunale forvaltning. I den gråzone der næsten overalt findes disse to parter imellem, befinder en lang række af de tunge boligsociale problemer sig. Og netop

uklarheden om hvem der gør hvad og hvornår fører til, at der for ofte intet bliver gjort.”

I det samme år, 1993, startede Byudvalget sit meget omfattende arbejde med de samspilsramte bebyggelser over hele landet. Der blev her – i det mindste på papiret – lagt vægt på, at kommune og boligselskab i fællesskab udformede en helhedsplan for indsatsen.

Fem år senere fremgår følgende om organisation og samarbejde i evalueringen: Byudvalgets indsats 1993-98:

” Det har været vigtigt for Byudvalget at inddrage kommunerne i indsatsen og etablere et mere permanent samarbejde mellem kommuner og boligområder...

Forsøgene på at inddrage kommunerne, må vurderes til kun at have været en delvis succes...

Byudvalgsindsatsen kom ... til at lide under nogle af de samme problemer, som har været kendetegnende for de senere års mange statslige puljer, hvor der bruges meget tid på at starte indsatsen op, og hvor de ofte kun er i gang i få år før de stoppes – ofte inden de når at sætte sig varige spor...

For den sociale indsats har kommunernes engagement været af afgørende betydning. Det er indtrykket fra evalueringen, at dette ikke har været af et tilstrækkeligt omfang i en del kommuner”.

Kvarterløftene startede i 1997. På det tidspunkt havde man lært af fortidens organisatoriske og samarbejds mæssige fejl og mangler. Den overordnede styring og koordinering af indsatsen blev væsentligt styrket ved at der blev oprettet et professionelt, fuldtids Kvarterløftsekretariat i Boligministeriet. Og der blev fra starten lagt meget stor vægt på borgerinddragelse og helhedsorientering af indsatsen. Om helhedsorienteringen blev det yderligere præciseret, at den nødvendigvis indebærer et tværsektorielt samarbejde internt i kommunerne om gennemførelse af indsatsen.

Hvordan blev erfaringerne så?

De fremgår af følgende By og Byg (SBI) evaluering fra 2003: De syv første kvarterløft:

”To af de bærende ideer i kvarterløftindsatsen har været inddragelse af borgerne og helhedsorientering, hvilket indebærer et tværsektorielt samarbejde internt i kommunerne om gennemførelse af indsatsen.

...Det har krævet ressourcer at gøre borgerne aktive og skabe en organisering af samarbejdet mellem borgerne og kommunen. Der har ligget mange konfliktmuligheder mellem parterne i samarbejdet, som i et enkelt tilfælde er gået helt i hårdknude. Det har desuden været en svær udfordring at få inddraget et bredt udsnit af borgerne...

I praksis har det (helhedsorienteringen) ofte været svært, fordi der i de fleste kommuner ikke er tradition for tættere samarbejde mellem sektorforvaltningerne, men der er gjort en stor indsats for at få det til at fungere.”

Er vi blevet bedre til det igennem årene?

Af ovenstående gennemgang af de seneste 20 års erfaringer med organiseringen af indsatsen fremgår det, at ”vi er blevet bedre til at organisere indsatsen”, men at der stadig er nogle problemer, som ikke blev løst i disse programmer.

For at tage dem fra en ende af tegner der sig følgende:

I de *almene boligorganisationer* er der ikke altid fuldstændig klarhed over hvor grænsen går mellem den indsats beboerdemokratiet skal yde og den indsats den professionelle forvaltning skal yde. Beboerdemokratiet har ydermere ofte vist sig som en meget labil samarbejdspartner, hvor indgåede aftaler ikke holder.

I *kommunerne* er det næsten altid opgave- og ansvarsfordelingen mellem de forskellige sektorforvaltninger, som volder problemer, og dertil kommer ofte en manglende kompetence til at træffe hurtige og bindende beslutninger...især hvis beslutningerne involverer flere forvaltninger.

Helt generelt er der *tidsproblemer*: De kan bestå i for kort tid til forarbejde – især indgåelse af aftaler – i forbindelse med ansøgninger om midler. De kan yderligere opstå i implementeringsfasen. Detailplanlægningen, forhandlingerne og ansættelserne kan let tage 1-2 år (ud af en (typisk) fem årig indsats- eller projektperiode) samtidigt med at afviklingen, hvor de projektansatte søger og får nye job, allerede starter et år før projektets afslutning. Den effektive indsatsperiode i et fem årigt projekt ender således let med at blive på ca. 2½ år.

Endelig er det en helt generel oplevelse, at problemer i et boligområde, som har udviklet sig over 10-20 måske 30 år, ikke ”fjernes” på hverken fem eller for den sags skyld ti år.

Forankringen og videreførelsen af indsatsen er også et generelt problem når de særlige bevillinger slipper op. Bureaukratiske systemer som boligselskaber og kommuner er meget stabile systemer (og som hovedregel: gudskelov for det). De vil være tilbøjelige til at genoptage gamle rutiner, når ”forstyrrelsen” (forbedringsprojekterne) er overstået.

Har vi brug for en ny model for organisering?

Baseret på erfaringerne fra 1985 til ca. 2003 er svaret, at der med sikkerhed er behov for en videreudvikling af den seneste evaluerede udgave af ”modellen” (Kvarterløftmodellen) – men jeg er i tvivl om at videreudviklingen er så omfattende, at der er tale om en ”ny model”.

Sammenfattet skal videreudviklingen løse problemerne med:

- Etablering af en tværgående eller helhedsorienteret indsats som både omfatter almene boligorganisationer og kommuner

- Sørge for at få et bredt udsnit af et boligområdes beboere aktivt inddraget i indsatsen
- Hvis/når samarbejdet er etableret er næste store hurdle, at få samarbejdet til at fungere igennem flere år, også selvom der ikke hele tiden er synlige landvindinger
- Og endelig kommer så problemet med at få et samarbejde forankret og fortsat efter at en ”projektperiode” er overstået og det igen er blevet hverdag hos alle involverede parter

Mine mere dybtgående erfaringer med organisering og samarbejde i forbindelse med forbedringsindsatser i problemramte boligområder slutter som sagt i 2003. Det kan være, at alle de problemer, jeg har omtalt, er blevet løst siden da. Jeg tror ikke det er tilfældet, men Sonja Mikkelsens indlæg kan vise sig at gøre min pessimisme til skamme.