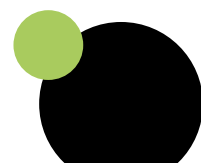
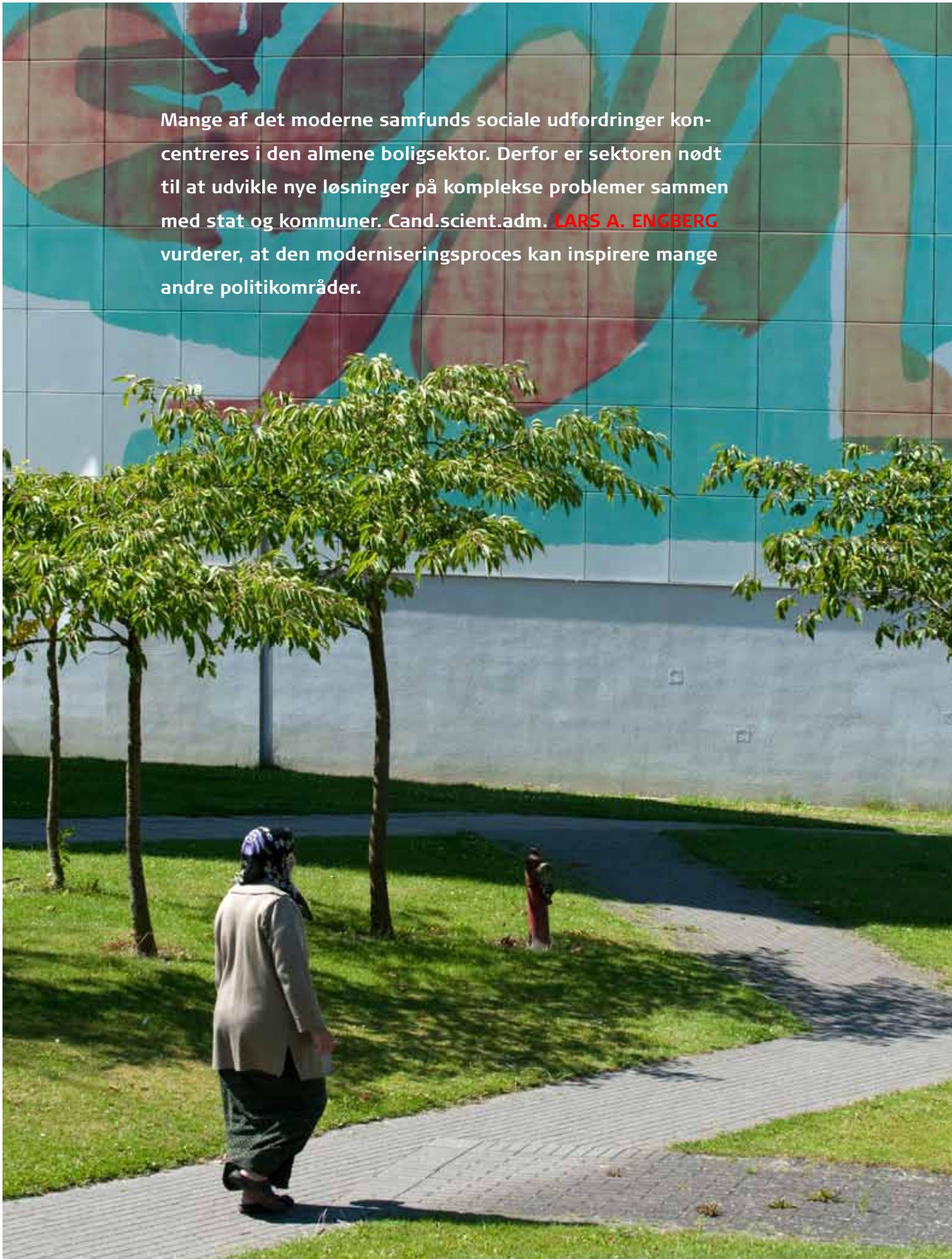


Mange af det moderne samfunds sociale udfordringer koncentrerer sig i den almene boligsektor. Derfor er sektoren nødt til at udvikle nye løsninger på komplekse problemer sammen med stat og kommuner. Cand.scient.adm. **LARS A. ENGBERG** vurderer, at den moderniseringsproces kan inspirere mange andre politikområder.



FORNY DEN ALMENE BOLIGSEKTOR

”Den almene boligsektor i Danmark er interessant af mange grunde: Den rummer 21 procent af landets boliger, og huser næsten en million mennesker. Beboerne har flertal i den demokratiske styring af mere end en halv million boliger. Vi kan lære meget af at se på, hvordan styrings- og demokrati-modellen virker i praksis. Sektoren udfordres af ghettoisering og et krav om fornyelse, og der bruges rigtig mange midler på at udvikle de almene boligområder,” siger Lars A. Engberg, der i en årrække har forsket i den almene boligsektor.

”Men pengene bruges, uden at stat, kommuner og sektor helt har fundet de håndtag, der skal til for at skabe den udvikling, man ønsker sig. Der er ingen tvivl om, at kommuner og boligorganisationer står over for en kæmpe udfordring. Det tvinger dem til at tænke nyt, til gavn for os alle.”

BEOBERDEMOKRATIETS UDFORDRINGER

Lars A. Engberg vurderer, at beboerdemokratiet i den almene boligsektor umiddelbart fungerer godt. De fleste beboere har kendskab til afdelingsbestyrelsen. Hver tredje har deltaget på et afdelingsmøde inden for det seneste år. Det aktivitetsniveau har været nogenlunde uændret i de seneste 10 år. I 1997 svarede lidt over halvdelen af de adspurgte ja til spørgsmålet om beboerdemokratiet har stor eller nogen betydning for deres tilfredshed med at bo i en almen bolig, og i 2007 var niveauet det samme.

”Beboerdemokratiet fungerer, og det bakkes op af beboerne. Men der er problemer med repræsentativitet og rekruttering, og den klassiske foreningskultur, som modellen bygger på, er i krise.”

”Der er et misforhold mellem boligforvaltningskulturen i beboerdemokratiet og de udfordringer, som boligselskaberne står overfor. Beboerdemokraterne går op i teknik og økonomi, og kulturen er heller ikke gearret til at tage sig af

komplekse sociale udfordringer, der kommer til områderne ude fra. Derfor er det interessant, at det omgivende samfund typisk opfatter ghettoiseringsproblemer som den almene sektors problem.”

ANVISINGSRET

At det hænger sådan sammen skyldes, at ghettoisering i Danmark især finder sted i almene boligområder. Baggrunden for det er bl.a. en regel, som giver kommunerne anvisningsret til 25 procent af de almene boliger. Lejlighederne anvises til borgere, som ikke selv kan erhverve sig en bolig. Ofte flytter de borgere, der kommer i arbejde fra den almene afdeling. Det har givet den uheldige effekt, at nogle almene boligområder tømmes for erhvervsaktive, mens de tilflyttere, som kommunen anviser, typisk står uden for arbejdsmarkedet eller befinder sig i en socialt vanskelig situation. For at dæmme op for ghettoiseringstendenserne har man givet lov til, at boligsøgende med fast arbejde springer køen over til boliger i nogle af de mest udsatte boligområder. Tanken er, at boligområder trives bedst med en blandet beboersammensætning.


FOKUS PÅ GHETTOISERING

Lars A. Engberg peger på, at det officielle Danmark de seneste 15 år har beskæftiget sig en hel del med ghettoiseringsproblemerne. I begyndelsen af 1990'erne gjorde en række borgmestre på den københavnske vestegn opmærksom på ghettoiseringen, og siden har stat og kommuner gennemført en lang række tiltag for at modarbejde ghettoiseringstendenserne. Det seneste initiativ var Programbestyrelsen, som regeringen nedsatte. I perioden 2004 til 2008 arbejdede den med at udvikle strategier til bekæmpelse af ghettoisering i Danmark.

MANGLER KOORDINERING

Lars A. Engbergs forskning peger på, at de lokale indsatser





"Der er et misforhold mellem boligforvaltningskulturen i beboerdemokratiet og de udfordringer, som boligselskaberne står overfor."

DEN ALMENE BOLIGSEKTOR

- Den almene sektor rummer 21 procent af landets boliger
- Næsten 1 million mennesker bor i almen bolig
- Hver tredje beboer har deltaget på et afdelingsmøde inden for det seneste år
- De lokale indsatser mod ghettoisering er ofte ukoordinerede
- Der er brug for en ny styringsdialog mellem kommuner og boligorganisationer
- Kommunale forvaltninger skal kende og forstå hinanden bedre, så et egentligt samarbejde kan etableres
- Nye strategier for samarbejde afprøves bl.a. i Avedøre, Albertslund, Odense og København

mod ghettoisering er ukoordinerede. Det afspejles i puljestrategien og i de administrative systemers fragmenterede forvaltningslogik. Kommunerne har vanskeligt ved at lave en samordnet og prioriteret indsats rettet mod de udsatte områder, og de almene boligorganisationer kan i praksis have ganske svært ved at samarbejde. Indsatserne udvikles i relativt lukkede projekter, og projekterne er ikke altid vokset ud af et behov eller ønske, som er formuleret lokalt i kvarteret.

"Det almindelige er, at kræfterne ikke er forenet i de problemfyldte almene boligområder. Det er et kerneproblem, der skal løses", understreger Lars A. Engberg. "Der er brug for helt nye styrings- og samarbejdsformer, som forener processerne, og som mere effektivt kobler de lokale, projektor organiserede velfærdsindsatser med det almindelige kommunale driftssystem."

STYRINGSREFORMEN I DEN ALMENE SEKTOR

Den aktuelle reform af den almene boligsektor har fokus på at udvikle en ny 'styringsdialog' mellem kommunerne og boligorganisationerne. Styringsdialogen skal bl.a. danne ramme for parternes arbejde med at udvikle og fremtidssikre de almene boligområder. Målet er, at de to forvaltningssystemer – det kommunale og det boligorganisatoriske – udvikler en fælles praksis, der håndterer tværgående og helhedsorienterede strategier og indsatser.

DEN HORIZONTAL SØJLE

Lars A. Engberg har sammen med Københavns Kommune udviklet 'den horisontale søjle', en bestemt måde at strukturere det tværgående og lokalt forankrede samarbejde på. "Den horisontale søjle handler om moderne forvaltningers håndtering af lokale, tværgående og komplekse problemstillinger. Den horisontale søjle kan ses i sammenhæng med den styringsdialog, som regeringen har bestemt, at kommuner og boligselskaber skal organisere med hinanden for at styrke samarbejdet," siger Lars A. Engberg.

Han peger netop på, at udviklingen af redskaber, der kan organisere samarbejdet mellem de forskellige interessenter, vil styrke effekten af de konkrete indsatser. "Det er vigtigt, at alle forvaltninger er med i styringsdialogen og får et tættere forhold til de almene aktører. Man må samlet set prioritere forhold til de almene aktører. Man må samlet set prioritere, hvad det er man vil, og hvordan indsatsen skal være. Uanset om det handler om energirenovering, områderenoovering eller en beskæftigelsesindsats, må de mange indsatser koordineres i en horisontal søjle. Noget af det vigtigste er at udforme en fælles aftale mellem alle interessenter og blive enige om, hvordan man arbejder, aftaler og beslutter. Data skal være fælles, og viden skal deles."

MERE ATTRAKTIVE ARBEJDSVILKÅR I KOMMUNEN

"Selv om kommunale forvaltninger arbejder og tænker for-

"Der er brug for effektivt at koble lokale, projektorgerede velfærdsindsatser med det almindelige kommunale driftssystem."



skelligt, kan det lade sig gøre for en forvaltning at lære at forstå en anden forvaltnings arbejdsmetoder og udfordringer. De kan godt se, at problemerne hænger sammen, og at de mange forskellige optikker, man går til området med, faktisk kan styrke hinanden, hvis man kigger på dem samlet. Den synergi er mulig. Og helt nødvendig i dag," siger Lars A. Engberg.

"Der er meget at vinde ved at arbejde med den horisontale søjle i en fast styringsdialog mellem interessenterne. Hvis man gør det grundigt, kan man skabe mere attraktive arbejdsvilkår for både den sociale sektor og for byplanlæggere og andre faggrupper i kommunen. Man kan få skabt nogle arenaer, hvor der bliver plads til at samarbejde på tværs – i tæt kontakt med alle bevægelserne ude i områderne."

VELFUNGERENDE I INTERNATIONALT SAMMENLIGNING

Lars A. Engberg minder om, at de danske almene boliger er relativt velfungerende sammenlignet med situationen i andre europæiske lande: "De danske afdelinger er veldrevne med gode boliger, og en boligkultur der bidrager med masser af social kapital til det danske samfund. Selvfølgelig er der også problemer. Jeg synes fx, at det er et problem, at børn og unge i områderne ikke tilbydes tilstrækkeligt gode vilkår. Og at beboerdemokratiet ikke afspejler beboersammensætningen i afdelingerne. Den typiske beboerdemokrat er jo en dansk mand over 50."

POSITIVE DANSKE EKSEMPLER

Lars A. Engberg peger på, at nye samarbejdsstrategier nu afprøves i Avedøre, Albertslund, Odense og København. "Et godt samarbejde kan betyde, at man kan løse problemer, der ellers er forbundet med store menneskelige omkostninger, og skabe mere attraktive områder, hvor folk ikke overvejer, om de vil nævne deres postnummer."

LARS A. ENGBERG

Cand.scient.adm., seniorforsker, ph.d.
Statens Byggeforskningsinstitut
Aalborg Universitet
lae@sbi.dk

LÆS MERE

Governance relations and collective action dilemmas in Danish social housing, 2009, www.sbi.dk

Styrk kampen mod ghettoisering, Lars A. Engberg og Jørgen Nue Møller, kronik, Danske Kommuner, no. 22, 2009

Den horisontale søjle. Et strategisk udviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune, SBI 2008: 16.

"Faktisk er den almene sektor i Danmark et ganske velfungerende system."