

BOLIGSOCIALE INDSATSER OG HUSLEJESTØTTE

KORTLÆGNING OG PROGRAMEVALUERING AF LANDSBYGGEFONDENS
2006-10-PULJE



10:15

DELRAPPORT 1

GUNVOR CHRISTENSEN
MARIA FALK MIKKELSEN
KATRINE BUCHHOLT PEDERSEN
ANNA AMILON

10:15

BOLIGSOCIALE INDSATSER OG HUSLEJESTØTTE

KORTLÆGNING OG PROGRAMEVALUERING AF
LANDSBYGGEFONDENS 2006-10-PULJE

GUNVOR CHRISTENSEN
MARIA FALK MIKKELSEN
KATRINE BUCHHOLT PEDERSEN
ANNA AMILON

KØBENHAVN 2010
SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

BOLIGSOCIALE INDSATSER OG HUSLEJESTØTTE. KORTLÆGNING OG
PROGRAM-EVALUERING AF LANDSBYGGEFONDENS 2006-10-PULJE

Afdelingsleder: Lars Pico Geerdsen

Afdelingen for socialpolitik og velfærdsydelse

Undersøgelsens følgegruppe:

Bo Andersen, Vapnagård

Niels Andersen, Kuben

Uffe Andreasen, Socialministeriet

Lotte Jensen, CBS

Tage Jensen, Boligselskabernes Landsforening

Jesper Jørgensen, Århus Kommune

Mikael Lynnerup Kristensen, Socialministeriet

Bent Madsen, Boligselskabernes Landsforening

Mia Manghezi, Københavns Kommune

Kristoffer Rønde Møller, Os på Sjælør – Sjælør helhedsplan

Jørgen Olsen, Landsbyggefonden

Hedvig Vestergaard, Statens Byggeforskningsinstitut

ISSN: 1396-1810

ISBN: 978-87-7487-977-0

Layout: Hedda Bank

Forsidefoto: Gunvor Christensen

Oplag: 600

Tryk: Rosendahls – Schultz Grafisk A/S

© 2010 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Hertuf Trolles Gade 11

1052 København K

Tlf. 3348 0800

sfi@sfi.dk

www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver SFI's publikationer, bedes sendt til centret.

INDHOLD

	FORORD	7
	RESUMÉ	9
1	INDLEDNING, KONKLUSION OG ANBEFALINGER	15
	Indledning	15
	Konklusion	16
	Anbefalinger	21
2	PROGRAMEVALUERING	23
	Målsætninger for 2006-10-puljen	24
	Målgruppe for puljen	25
	Indsatser	27
	Mulige effekter	28
	Mål- og resultatstyring af indsatserne	30
	Ansøgningsprocedure	32
	Vurdering af boligområdernes behov for støtte	36
	Puljestrukturen	36
	Anbefalingen	39
3	ANALYTISK FOKUS	41
	Boligpolitisk baggrund for 2006-10-puljen	42
	Styringsreformen	43
	Forekomst af udsatte boligområder	45
	Områdebaserede indsatser og virkninger	49
	Undersøgelsens optik på problemer, indsatser og effekter	52
	Strukturelt niveau	52

	Institutionelt niveau	53
	Individuelle forhold	54
4	KARAKTERISTIK AF DE STØTTEDE BOLIGOMRÅDER	59
	Hovedresultater	60
	Alder, etnicitet og familieforhold	61
	Uddannelse, arbejdsmarkeds- tilknytning og indkomst	66
	Forekomsten af personer, der er blevet dømt for kriminalitet	73
	Helbredsforhold	75
	Beboersammensætning og type af indsats	77
	Fordeling af midler	81
	Tilskud til områdesekretariater	84
5	ANSØGNINGSPROCESSEN	87
	Hovedresultater	87
	Baggrund	89
	Initiativtagning og involvering af aktører	89
	Indflydelse på ansøgningsprocessen	91
	Udarbejdelse af helhedsplan	93
	Forfattere til helhedsplanerne	94
	Helhedsplanernes kvalitet som styringsredskab	94
	Vurdering af ansøgningskrav og vejledning	97
	Sagsbehandlingstid og tidsfrister	99
	Vurdering af bevillingstildeling	102
	Nytænkning af bevillingsmåden	103
6	PROBLEMER, INDSATSER OG ERFARINGER	105
	Hovedresultater	105
	Sociale og fysiske problemer	107
	De boligsociale indsatser	111
	Fra indsats til aktivitet	115
	Foreløbige erfaringer med indsatserne	116

	Nøglepersonernes forventninger	117
	Projektledernes foreløbige erfaringer med indsatserne	119
7	SAMARBEJDE OG ROLLEFORDELING	129
	Hovedresultater	129
	Projektledernes samarbejdsrelationer	130
	Samarbejdspartners engagement i det boligsociale arbejde	133
	Ansvarsfordeling mellem boligområdets aktører	137
	APPENDIKS	145
	LITTERATUR	157
	SFI-RAPPORTER SIDEN 2009	161

FORORD

Landsbyggefonden har i perioden 2006-10 uddelt 2,2 mia. kr. til bolig-sociale indsatser og huslejstøtte som led i to boligaftaler, der blev indgået mellem Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre i 2005 og 2006. Formålet med 2006-10-puljen er at vende og modvirke den negative udvikling, der foregår i udsatte bolig-områder.

Landsbyggefonden har, i samarbejde med en følgegruppe bestående af Camilla Tredal Jørgensen (Kommunernes Landsforening), Birgitte Mazanti (Center for Boligsocial Udvikling), Uffe Andreasen (Socialministeriet), Mikael Lynnerup Kristensen (Socialministeriet), Liza Fischel (Boligselskabernes Landsforening), Tage Jensen (Boligselskabernes Landsforening), Michael H. Jørgensen (Landsbyggefonden), Leif Tøiberg Schüler (Landsbyggefonden) og Jørgen Olsen (Landsbyggefonden), udset SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd og Rambøll Management Consulting til at evaluere denne pulje med henblik på at dokumentere indsatsernes gennemslagskraft og effekter. Evalueringen er finansieret af Landsbyggefonden og foregår i perioden 2009-16.

I denne rapport foretager vi en programevaluering af 2006-10-puljen og kortlægger de boligområder, der har modtaget bevillinger fra puljen. Rapporten er den første i en serie af rapporter, der vil behandle forskellige temaer, der knytter sig til 2006-10-puljen. De kommende rapporter vil sætte fokus på: samarbejde og organiseringer i boligområ-

derne, områdesekretariater, anvisningsmodeller og udlejningsregler, projektforsøg og udvalgte indsatser, Boligsocialt Net samt effekten af 2006-10-puljen.

Datagrundlaget i denne rapport består af registerdata, af kvalitative interview med centrale nøglepersoner og af spørgeskemadata. Vi vil gerne rette en tak til de nøglepersoner, der har stillet op til interview, og til de forretningsførere, kommunale medarbejdere, projektledere/-medarbejdere og afdelingsbestyrelsesmedlemmer, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelserne. Desuden vil vi gerne takke Center for Boligsocial Udvikling for at stille deres elektroniske database med helhedsplaner til rådighed for os.

Undersøgelsen har været fulgt og diskuteret af en intern følgegruppe (se kolofon), og professor Lotte Jensen har været referee på rapporten. Vi takker alle for gode og konstruktive kommentarer.

Rapporten er skrevet af cand.scient.soc. og ph.d.-stipendiat Gunvor Christensen, cand.scient.pol. og forskningsassistent Maria Falk Mikkelsen, cand.scient.soc. og forskningsassistent Katrine Buchholt Pedersen og cand.oecon., ph.d. og seniorforsker Anna Amilon, der også har været projektleder på evalueringen. Alle er ansat ved SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Chefkonsulent Jørgen Anker, chefkonsulent Eva Grosman Michelsen og konsulent Gro Munk Nielsen, alle ansat ved Rambøll Management Consulting, har bidraget til udarbejdelse af spørgeskemaer og ydet faglig sparring. Desuden har følgende studentermedhjælpere hjulpet med dataindsamlingen: Sofie Dencker Larsen, Trine Vestergaard, Anna Wolf, Ida Hahr-Pedersen, Matilda Havsteen Mikkelsen og Anna Maj Therisia Wilroth.

København, august 2010

JØRGEN SØNDERGAARD

RESUMÉ

Landsbyggefonden har i perioden 2006-10 uddelt 2,2 mia. kr. til boligsociale indsatser og huslejestøtte. 216 bevillinger er uddelt til 162 helhedsplaner i boligområder rundt om i landet. Det svarer til, at ca. 545 boligafdelinger er omfattet af indsatsen, og at det er 13 pct. af lejere i den almene sektor, som bliver berørt af de midler, der er uddelt med 2006-10-puljen. Hensigten med 2006-10-puljen er at vende og modvirke en negativ udvikling i udsatte boligområder. I denne rapport kortlægger vi de boligområder, der har modtaget støtte, og foretager en programevaluering af 2006-10-puljen. Kortlægningen giver viden om de støttede boligområders problemer og behov, igangsættelser af indsatser og organisering af indsatserne. I programevalueringen vurderer vi 2006-10-puljen i forhold til forventede effekter og organisering af puljen.

Rapporten er baseret på analyser af registerdata fra Danmarks Statistik og på spørgeskemaundersøgelser blandt projektledere, forretningsførere, afdelingsbestyrelser og kommunale medarbejdere. Derudover er rapporten baseret på 11 kvalitative interview med nøglepersoner i det boligsociale arbejde, de boligsociale helhedsplaner og bevillingsdata (se appendiks for mere information om vores datakilder).

LOKAL FORANKRING OG SAMMENHÆNG ER AFGØRENDE

For at de boligsociale indsatser i 2006-10-puljen skal kunne ændre på de problemer, der er i udsatte boligområder, og for at den ændring skal kunne vare ved efter indsatsernes ophør, er lokal forankring, særligt fra kommunens side, afgørende. Det er vigtigt, at kommunerne støtter driftsmæssigt op om de projekter, der igangsættes, og prioriterer, at indsatser, særligt i forhold til beskæftigelse og boligmarkedet, indgår i kommunens samlede planlægning.

Vi anbefaler derfor, at kommunen inddrages tidligt i ansøgningsforløbet, og at den kommunale forankring styrkes. Derudover er sammenhæng mellem puljemidler og en langsigtet planlægning for at skabe en fysisk, social og økonomisk opretning af et boligområde vigtig. Derfor anbefaler vi, at midler til boligsociale indsatser og huslejestøtte uddeles i årlige puljer frem for enkeltstående puljer. Det vil skabe bedre betingelser for forudsigelighed, forankring, kontinuitet og sammenhæng i det boligsociale arbejde.

PROCESSTØTTESEKRETARIAT

Det er tiltrængt, at der sker en større styring i det boligsociale arbejde ud fra overvejelser om faglighed og evidens. I den forstand er boligsociale helhedsplaner et godt redskab. Der er dog behov for, at boligområderne får mere processtøtte i forbindelse med udarbejdelsen af helhedsplaner, således at helhedsplanerne har en funktion og kvalitet, så de kan fungere som et styringsværktøj i det arbejde, der skal foregå i boligområdet.

Derfor anbefaler vi, at der afsættes en procentdel af puljemidlerne til et processtøttesekretariat i Landsbyggefonden, der kan varetage denne funktion. Derudover anbefaler vi, at processtøttesekretariatet udarbejder en skabelon, hvor et projekt skal beskrives i forhold til, hvori behovet for en indsats består, hvem målgruppen er, hvilke antagelser der er om, at en indsats kan gøre en forskel, hvilke indikatorer der kan anvendes til at måle, om indsatsen har gjort en forskel, samt hvilke data der er behov for for at kunne måle en forskel.

DER ER BEHOV FOR PULJER

Kortlægningen af beboersammensætningen i de støttede boligområder viser, at boligområderne i perioden 1994-2007 har en overrepræsentation, i forhold til den almene sektor generelt og i forhold til befolkningen som helhed, af beboergrupper, der kan betegnes som sårbare og udsatte. De problemer, som de udsatte boligområder typisk har, relaterer sig til børn og unge, hærværk og kriminalitet, utryghed, dårligt omdømme, manglende beskæftigelse, stor fraflytning og manglende integration af etniske minoriteter.

Kortlægningen af de støttede boligområders beboersammensætning og af boligområdernes problemer som beskrevet i helhedsplaner og på baggrund af spørgeskemaundersøgelserne tydeliggør, at der er et stort behov for puljemidler til udsatte boligområder.

BOLIGORGANISATIONEN TAGER INITIATIVET TIL AT ANSØGE OM MIDLER

Det er oftest boligorganisationerne, der tager initiativet til at søge om midler til boligsociale indsatser og huslejestøtte, og i langt de fleste boligområder har forretningsføreren og projektlederen haft en høj grad af indflydelse på ansøgningen. I ca. hvert andet boligområde har kommunen været involveret i udarbejdelsen af helhedsplanen fra begyndelsen, og i 32 pct. af boligområderne er kommunen blevet involveret, efter at boligorganisationen har udarbejdet et udkast. Kommunen er dermed involveret i ansøgningsprocessen i de fleste boligområder.

I en del boligområder er der fra ansøgningstidspunktet sket en lokal forankring af helhedsplanen, i form af at både boligorganisation, projektleder, afdelingsbestyrelser og kommune har været involveret og har haft indflydelse på ansøgningen. Der er dog stadig mange boligområder, hvor den forankring ikke er lykkedes eller har svære betingelser.

Derudover er sagsbehandlingstiden fra det øjeblik, boligområdet har ansøgt, til det øjeblik, man får midler, alt for lang. Dette er problematisk af flere grunde, dels risikerer problemer at blive forværret, dels risikerer det lokale engagement at blive reduceret.

DER ER POSITIVE EFFEKTER AT FINDE

Da mange af boligområderne er i opstartsfasen med de boligsociale indsatser, og da mange indsatser løber til 2015, er det for tidligt at måle effekterne af disse. Vi har dog spurgt projektlederne om deres foreløbige vurderinger af indsatserne.

Indsatser rettet mod det sociale liv, børn og unge, boligområdets omdømme, beboerdemokrati, etniske minoriteter og socialt udsatte er eller forventes igangsat i mellem 70 og 93 pct. af områderne.

Projektlederne vurderer, at de boligsociale indsatser bidrager til at reducere eller løse problemer relateret til børn og unge, manglende beboerengagement og -netværk, omdømme, manglende integration af etniske minoriteter samt til hærværk og kriminalitet. Derudover vurderer projektlederne i boligområder, hvor indsatser målrettet etniske minoriteter er igangsat, at disse indsatser fremmer integrationen af etniske minoriteter, øger trivlsen for udsatte børn og unge samt øger beboernes tilknytning til området. Derudover vurderer projektlederne, at indsatser målrettet boligområdets omdømme har en positiv betydning for omdømmet, og at indsatser målrettet socialt udsatte voksne øger trivlsen for denne gruppe.

TILFREDSHED MED SAMARBEJDE, MEN UKLAR ANSVARSFORDELING

Hovedparten af projektlederne tilkendegiver, at de har et jævnt eller tæt samarbejde med forretningsførere, afdelingsbestyrelser, beboere, daginstitutioner mv., frivillige organisationer og den kommunale forvaltning. De er ligeledes generelt meget tilfredse med samarbejdet.

I knap to tredjedele af boligområderne har kommunen udstationeret medarbejdere til at deltage i det boligsociale arbejde og/eller har flyttet funktioner såsom borgerservice eller sundhedspleje ud i boligområdet. I 45 pct. af boligområderne har kommunen sideløbende med gennemførelsen af helhedsplanen igangsat andre typer af områdeløft. I ca. halvdelen af boligområderne vurderer de kommunale medarbejdere, at det boligsociale arbejde prioriteres højt, og tilsvarende vurderer de i hhv. 33 og 14 pct. af boligområderne, at det boligsociale arbejde prioriteres i nogen eller i ringe grad. Resultaterne for kommunens engagement indi-

kerer, at der generelt kan være behov for en kommunal opprioritering af det boligsociale arbejde.

Vurderingerne fra såvel spørgeskemaundersøgelserne som fra interviewene indikerer, at der er tendens til uoverensstemmelser i vurderingen af ansvarsfordelingen mellem aktørerne og internt i de enkelte aktørgrupper. Variationen i aktørernes vurdering af ansvarsfordelingen kan skyldes, at samarbejde og opgavefordeling i høj grad afhænger af den lokale kontekst, og at der kan være store forskelle på, hvordan en opgavefordeling har udviklet sig lokalt. Variationen kan dog også hænge sammen med, at der lokalt er en reel uklarhed om, hvilke aktører der har hvilket ansvar. En sådan uklarhed kan have en negativ effekt på de boligsociale indsatsers gennemslagskraft.

INDLEDNING, KONKLUSION OG ANBEFALINGER

INDLEDNING

En central boligpolitisk målsætning er at øge den sociale sammenhængskraft i udsatte boligområder og herigennem mindske risikoen for ghettoisering i den almene boligsektor. Landsbyggefondens 2006-10-pulje har været foranstaltet til det formål. I perioden 2006-10 har Landsbyggefonden uddelt 2,2 mia. kr., hvoraf 1,2 mia. kr. er anvendt til boligsociale indsatser og 1 mia. kr. til huslejestøtte. 216 bevillinger er uddelt til 162 helhedsplaner i boligområder rundt om i landet. Det svarer til, at ca. 545 boligafdelinger er omfattet af indsatsen, og at det er 13 pct. af lejere i den almene sektor, som bliver berørt af de midler, der er uddelt med 2006-10-puljen.

I denne rapport programevaluerer vi 2006-10-puljen og kortlægger de boligområder, der har modtaget boligsociale indsatser og huslejestøtte. I programevalueringen evaluerer vi sammenhængen mellem puljens målsætninger, målgruppe, indsatser og mulige effekter samt administreringen af puljen. På baggrund af programevalueringen fremsætter vi fire anbefalinger til fremtidige uddelinger af puljemidler til udsatte boligområder.

I kortlægningsdelen beskriver vi boligområdernes problemer og behov, de igangsatte indsatser samt foreløbige erfaringer med indsatserne. Derudover behandler vi ansøgningsprocessen og afdækker, hvordan boligområdets forskellige aktører er involveret i det boligsociale arbejde.

I kapitel 2 evaluerer vi Landsbyggefondens 2006-10-pulje og fremsætter anbefalinger til fremtidige uddelinger af puljemidler. I kapitel 3 beskriver vi undersøgelsens analytiske fokus og inddrager forskningslitteratur, der beskriver sammenhængen mellem problemer, indsatser og effekter. I kapitel 4 foretager vi en deskriptiv registeranalyse, hvor vi sammenligner udviklingen i beboersammensætningen i de støttede boligområder med den almene boligsektor og befolkningen over tid. Derudover beskriver vi fordelingen af boligsociale indsatser og huslejestøtte. I kapitel 5 redegør vi for ansøgningsprocessen, og i kapitel 6 beskriver vi problemopfattelser, igangsatte indsatser og foreløbige erfaringer med de boligsociale indsatser. I kapitel 7 kortlægger vi samarbejdsrelationer og rollefordeling mellem projektledere og boligområdets øvrige aktører. I appendikset præsenterer vi undersøgelsens metode, design og datagrundlag.

KONKLUSION

2006-10-puljen er særdeles tiltrængt og nødvendig, for at nogle af de massive problemer, som udsatte boligområder har, kan blive adresseret og løst. Boligområderne har et komplekst sæt af problemer, der både er et resultat af samfundets strukturelle forhold, såsom social, økonomisk og etnisk segregering, og af institutionelle og individuelle forhold, som relaterer sig til velfærdsydelser, koordinering af indsatser samt forhold som misbrug, manglende netværk og kriminalitet. De problemer, som flest boligområder angiver at have, relaterer sig til børn og unge, hærværk og kriminalitet, utryghed, dårligt omdømme, manglende beskæftigelse, stor fraflytning og manglende integration af etniske minoriteter.

De udsatte boligområder, der har modtaget støtte fra 2006-10-puljen, er alle kendetegnet ved at vende den tunge ende nedad – ikke kun på bevillingstidspunktet, men også i en 10-årig periode før. Det er boligområder, der er kendetegnet ved en overrepræsentation af arbejdsløse, kontanthjælpsmodtagere og førtidspensionister i forhold til den almene sektor og befolkningen som helhed. Beboerne har en væsentligt lavere disponibel indkomst, og der er en overrepræsentation af beboere uden kompetencegivende uddannelse. Derudover er der en overrepræsentation af beboere fra tredjeverdenslande, af børn og unge samt enlige med og uden børn. Endelig er der en overrepræsentation af beboere, der er dømt for at have begået kriminalitet.

Der bliver gjort en massiv indsats over for børn og unge. 35 pct. af de samlede boligsociale midler er gået til indsatser, der retter sig mod børn og unge. Ligeledes bliver der gjort en stor indsats for at øge beboernetværk og det sociale liv i boligområderne. 24 pct. af de boligsociale midler er anvendt til dette formål. 15 pct. af de samlede boligsociale midler er anvendt til beskæftigelses- og uddannelsesindsatser. De resterende midler er anvendt til indsatser med fokus på sundhed, image og kommunikation, nye samarbejdsformer og forsøg med udsatte grupper.

Det har været en lang proces at få udbetalingen af puljemidlerne skudt i gang. De første udbetalinger skete i maj 2007, hvor der var ansøgningsfrist i juni 2006. Udbetalingen af de boligsociale midler topper i 2009-12. På nuværende tidspunkt er der således en lang række boligområder, der er i fuld gang med at implementere de boligsociale indsatser, men der er også mange boligområder, der lige er kommet i gang eller skal til at starte op. Samlet set vurderer vi, at det har taget lang tid at få sat gang i det boligsociale arbejde, men at der på nuværende tidspunkt er blevet søsat en lang række spændende projekter, som har potentiale for at ændre på de problemer, som boligområderne har.

HVAD KAN VI FORVENTE AF 2006-10-PULJEN?

Vi forventer, at 2006-10-puljemidlerne vil bidrage til at løse nogle af de problemer, der er påtrængende i de udsatte boligområder. Vi vurderer endvidere, at det fokus, der er på resultatstyring med de boligsociale helhedsplaner, vil bidrage til, at flere projekter vil lykkes med at komme i hus og lykkes med at reducere eller løse boligområdernes problemer. Endelig forventer vi, at flere kommuner end i tidligere satspuljeordninger vil være involveret og lade sig involvere i det boligsociale arbejde og bidrage til, at indsatserne forankres lokalt.

Blandt projektlederne er forventningen, at problemer relateret til børn og unge, manglende beboerengagement og -netværk, omdømme, manglende integration af etniske minoriteter samt til hærværk og kriminalitet vil blive reduceret eller løst med de igangsatte boligsociale indsatser. Derudover er det projektledernes forventning, at puljen vil bidrage til at forbedre samarbejdet mellem projektleder, kommune og andre af boligområdet aktører.

Projektledernes forventning til, at puljen vil bidrage til, at problemer relateret til beskæftigelse, beboersammensætning og beboeres helbred bliver håndteret, er imidlertid væsentligt mindre. Der er dog

indikationer på, at beskæftigelsesindsatser kan bidrage til at øge beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet, såfremt der er en kommunal forankring af beskæftigelsesindsatserne. Baggrunden for, at særligt problemer i forhold til beskæftigelse og beboersammensætning vil være vanskelige at løfte med de boligsociale indsatser, er, at det er problemer, der relaterer sig til strukturelle forhold i samfundet, og at de rækker langt ud over boligområdets kontekst. Her er det meget sandsynligt, at områdebaserede indsatser vil møde deres begrænsning, såfremt de ikke støttes massivt af den kommunale drift og opgavevaretagelse.

TRÆG OPSTART, MEN NU GODT I GANG

Der har været nogle stramme tidsfrister for at søge om midler fra 2006-10-puljen; det gælder i særdeleshed i den første bevillingsrunde. Typisk har boligorganisationerne taget initiativ til, at der er blevet søgt om midler, og ofte har mindst tre af boligområdets forskellige aktører været involveret i ansøgningsprocessen. Ud over forretningsføreren drejer det sig primært om en kommunal medarbejder og afdelingsbestyrelsen. Forretningsfører og projektleder er de to aktører, der generelt har haft mest indflydelse på ansøgningen. Det tyder samlet på, at der i en række boligområder fra ansøgningstidspunktet sker en vis lokal forankring af det boligsociale arbejde.

Boligområdets aktører vurderer generelt, at der har været en lang sagsbehandlingstid, fra et boligområde har søgt om midler, til boligområdet har fået et bevillingstilsagn. Aktørerne skønner, at den lange sagsbehandling påvirker opstartsprocessen u hensigtsmæssigt, da det kan være vanskeligt at fastholde motivation og engagement blandt boligområdets aktører. Særligt risikerer det frivillige engagement at blive afkoblet.

Udbetalingen af de boligsociale midler topper i 2009-12. 30 pct. af boligområderne er enten endnu ikke gået i gang med boligsociale aktiviteter eller har kun igangsat ganske få aktiviteter. Det viser, at der i en lang række boligområder er en vis træghed med at komme i gang med projekterne. I 24 pct. af boligområderne går der minimum et halvt år, fra der ligger et bevillingstilsagn, til projekterne går i gang. I de boligområder er der tale om, at organiseringen af det boligsociale arbejde ikke er på plads, når bevillingen foreligger. I 64 pct. af boligområderne går der under 3 måneder fra bevillingstilsagn, til projekterne går i gang.

I 70 pct. af boligområderne er de fleste eller samtlige aktiviteter igangsat, og den generelle vurdering blandt projektlederne er, at aktivi-

teterne mindsker en række af de problemer, som boligområderne har. Særligt problemer relateret til børn og unge, netværk, hærværk og kriminalitet, utryghed, omdømme og manglende integration af etniske minoriteter. Projektlederne vurderer ligeledes, at de har et tæt eller jævnligt samarbejde med forretningsførere, afdelingsbestyrelser, dagsinstitutioner og skoler, frivillige organisationer og kommunen, og at samarbejdet fungerer godt. I forlængelse heraf vurderer de, at de boligsociale indsatser har bidraget til at forbedre deres samarbejde med boligområdets aktører.

DE BOLIGSOCIALE HELHEDSPLANER

Hensigten med helhedsplanerne er, at de skal sikre en styring af det boligsociale arbejde. Boligområdets aktører vurderer, at det har været tidskrævende og udfordrende at udarbejde disse helhedsplaner. I 40 pct. af helhedsplanerne er det boligorganisationen, der har udarbejdet helhedsplanen, mens der i 28 pct. har været flere parter involveret i udarbejdelsen; typisk boligorganisation, afdelingsbestyrelser og kommune. 30 pct. af helhedsplanerne er blevet udarbejdet af et konsulentfirma. Der er grund til at være opmærksom på, at så mange helhedsplaner er udarbejdet af eksterne aktører, da det tyder på, at helhedsplansarbejdet kan være for vanskeligt for boligområdets aktører at gennemføre enten af indholdsmæssige eller af tidsmæssige årsager. Når boligorganisationen anvender eksterne konsulenter, kan det efterfølgende være vanskeligt at overlevere helhedsplanen til boligområdet og sikre en lokal forankring af projektet.

43 pct. af helhedsplanerne indeholder både en udførlig beskrivelse af indsatserne og af køreplanen for projektet. 41 pct. indeholder enten en udførlig beskrivelse af indsatserne eller af køreplanen for projektet, mens 16 pct. hverken indeholder en udførlig beskrivelse af indsatserne eller af køreplanen for projektet. Disse resultater tyder på, at der er behov for mere vejledning og supervision i udarbejdelsen af helhedsplanerne, så de kan anvendes som styringsværktøj.

KOMMUNAL FORANKRING

50 pct. af kommunerne med boligområder, der har fået støtte, har været involveret i ansøgningen fra begyndelsen, mens 32 pct. er blevet involveret, efter at der har foreligget et udkast til ansøgningen. I 52 pct. af kommunerne bliver det boligsociale arbejde prioriteret højt ifølge kom-

munerne selv, og 43 pct. af kommunerne er repræsenteret i styregrupper for helhedsplanerne.

Med styringsreformen¹ er der lagt op til, at kommunen ikke kun skal fungere som tilsynsmyndighed, men også er forpligtet til dialog og samarbejde. Samlet peger resultaterne i denne rapport i retning af, at en række kommuner deltager aktivt i det boligsociale arbejde, og at de prioriterer det. Der er dog en stor gruppe af kommuner, hvor det boligsociale arbejde ikke prioriteres særligt højt, og hvor det kommunale engagement er beskedent. Der er generelt behov for en større kommunal opmærksomhed på det boligsociale arbejde.

Derudover er der behov for, at kommuner aktivt og økonomisk støtter op om de boligsociale projekter. Særligt i forhold til indsatser rettet mod beskæftigelse er der behov for, at kommunerne sikrer, at boligområdets beskæftigelsesindsatser indgår og passer ind i de kommunale prioriteringer og satsninger, der er på beskæftigelsesområdet. Ellers har boligområderne særdeles vanskeligt ved at skulle bidrage til en løsning af beboernes manglende tilknytning til arbejdsmarkedet.

Hensigten med 2006-10-puljen er blandt andet, at puljemidlerne kan give plads til at afprøve nye ideer til opgaveløsninger, som det ellers kan være vanskeligt at afprøve inden for et kommunalt budget. Til gengæld er der behov for, at kommuner er med til at sikre en forankring af de vellykkede projekter, når puljemidlerne ophører. Puljemidlerne kan løse en række væsentlige problemer, men for at sikre, at løsningerne forankres, er der et stort behov for kommunal opbakning og prioritering.

BEHOV FOR NY PULJESTRUKTUR

Der er et stort behov for, at der findes puljer, der kan bidrage til at løse boligsociale opgaver. De udsatte boligområder har generelt et stort behov for støtte, for at udviklingen ikke forværres, men i stedet bremses og vendes. Det er vores vurdering, at der er behov for årlige uddelinger af puljemidler frem for enkeltstående puljer, hvor det kan være uvist, hvornår næste pulje kommer, og hvordan den kan spille sammen med de planer, som boligorganisationer og kommuner laver for boligområdets fysiske, økonomiske og sociale opretning.

Årlige uddelinger af puljemidler vil bidrage til en forudsigelighed i det boligsociale arbejde og til, at boligområder søger om midler, når de

1. Vi beskriver styringsreformen i kapitel 3.

har udarbejdet en plan, der er gennemførlig, og som er forankret. Derudover vurderer vi, at det vil være hensigtsmæssigt at indføre en form for prækvalifikation, hvor boligområder ud fra en kortfattet problembeskrivelse samt ud fra socioøkonomiske og demografiske forhold vurderes i forhold til, om de kan være støtteberettigede. Endelig vurderer vi, at det er hensigtsmæssigt, at der afsættes en vis procentdel af de årlige bevillingssummer til et processtøttesekretariat i Landsbyggefonden. Sekretariatet skal give boligområder den faglige sparring, som er nødvendig, for at de får lavet en helhedsplan, der kan fungere som et styringsværktøj. Derudover skal sekretariatet sikre, at de aktiviteter, der igangsættes, tager udgangspunkt i eksisterende evidensbaseret viden om, hvordan målgrupperes behov og problemstillinger kan imødekommes.

ANBEFALINGER

På baggrund af vores evaluering har vi fire overordnede anbefalinger.

ÅRLIGE PULJEUDDELINGER FREM FOR ENKELTSTÅENDE PULJER

For at skabe større forudsigelighed og bedre mulighed for langsigtet planlægning af den sociale, økonomiske og fysiske opretning i udsatte boligområder anbefaler vi, at den nuværende puljestruktur, med enkeltstående puljer, ændres til årlige puljeuddelinger, hvor der er mulighed for at bevilge midler til sociale indsatser, huslejestøtte og til renoveringsprojekter. Vi anbefaler endvidere, at boligområderne bliver prækvalificeret på baggrund af en række indikatorer for bl.a. beboersammensætning, huslejeniveau og fysisk stand samt på baggrund af en kortfattet redegørelse for den opretning, som boligområdet har brug for.

ETABLERING AF ET PROCESSTØTTESEKRETARIAT

Arbejdet med boligsociale helhedsplaner og mål- og rammestyring er relativt tidskrævende og nyt i mange boligområder. Der er behov for, at boligområderne får vejledning og sparring i at udarbejde helhedsplaner for at sikre en faglighed, kvalitet og evidens i de indsatser, som de ønsker at gennemføre. Vi anbefaler derfor, at der for en vis procentdel af de årlige bevillingssummer etableres et projektstøttesekretariat, der har til

formål at støtte boligområderne i at udarbejde helhedsplaner, således at der er størst mulig evidens bag de projekter, der igangsættes i boligområderne. Det vil være hensigtsmæssigt at placere et processtøttesekretariat i Landsbyggefonden.

UDARBEJDELSE AF SKABELON TIL AT BESKRIVE PROJEKTER

For at skabe bedre mulighed for at igangsætte projekter, der kan følges undervejs og evalueres, anbefaler vi, at der udarbejdes en skabelon, hvor et projekt skal beskrives i forhold til, hvori behovet for en indsats består, hvem målgruppen er, hvilke antagelser der er, om en indsats kan gøre en forskel, hvilke indikatorer der kan anvendes til at måle, om indsatsen har gjort en forskel, samt hvilke data der er behov for for at kunne måle en forskel.

STØRRE PRIORITERING AF DEN KOMMUNALE INDDRAGELSE OG FORANKRING

Der er stort behov for, at kommunerne prioriterer det boligsociale arbejde og støtter op om den indsats, der foregår i de udsatte boligområder. På en række forhold som fx omdømme, netværk, tryghed og tilknytning til boligområder kan områdebaserede indsatser løse de problemer, der måtte være i boligområdet, men på en række andre områder som fx beskæftigelse, beboersammensætning og udlejningssituation kan den områdebaserede indsats ikke stå alene. Der er behov for, at den indsats, der foregår i boligområdet, støttes op af kommunale tiltag, der rækker ud over boligområdet. Vi anbefaler derfor, at kommunerne involveres så tidligt som muligt i helhedsplanerne, således at kommunerne er med til at sikre den lokale forankring af de boligsociale tiltag.

PROGRAMEVALUERING

I dette kapitel foretager vi en programevaluering af Landsbyggefondens 2006-10-pulje. Formålet med programevalueringen er at vurdere sammenhængen mellem puljens målsætninger, målgruppen, indsatser og mulige effekter. Typisk vil man foretage en programevaluering, når indsatserne er gennemført. Dermed vil det være muligt at identificere effekterne af indsatserne og vurdere, om indsatsernes gennemslagskraft står mål med bevillingernes størrelse. Det kan vi ikke gøre på nuværende tidspunkt, men den type af programevaluering vil blive gennemført i 2016, når indsatserne er afsluttet.

Det, vi kan evaluere på nuværende tidspunkt, hvor de sidste bevillinger er ved at falde på plads, er dels sammenhængen mellem puljens målsætninger, målgruppe, indsatser og mulige effekter, dels administreringen af puljen. Således vil første del af dette kapitel bestå af en redegørelse og vurdering af:

- 2006-10-puljens målsætninger
- De boligområder, der udgør målgruppen
- Indsatserne
- Mulige effekter af indsatserne
- Puljens krav om mål- og resultatstyring.

I anden del af kapitlet vurderer vi administrationen af puljen på baggrund af følgende forhold:

- Ansøgningsprocessen
- Vurdering af boligområdernes behov for støtte
- Uddeling af bevillinger.

På baggrund af den samlede programevaluering fremsætter vi fire anbefalinger til, hvordan indsatser til udsatte boligområder fremover kan organiseres.

Programevalueringen baserer sig på analysekapitlerne: Karakteristik af de støttede boligområder (kapitel 4), Ansøgningsprocedure (kapitel 5), Problemer, indsatser og erfaringer (kapitel 6) samt Samarbejde og rollefordeling (kapitel 7).

MÅLSÆTNINGER FOR 2006-10-PULJEN

Der ligger to boligaftaler til grund for Landsbyggefondens 2006-10-pulje. Den ene er den såkaldte ghettoaftale, der blev indgået i 2005 mellem Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre. Den anden boligaftale blev indgået i 2006 mellem de samme parter.

Den politiske vurdering af behovet for Landsbyggefondens 2006-10-pulje er begrundet i, at der i almene boligområder er en koncentration af beboere med en lav tilknytning til arbejdsmarkedet og til det omgivende samfund, dårlig integration, stor kriminalitet og en særlig risiko for, at børn og unge fastholdes i en negativ spiral (Socialministeriet, 2005, 2006). Ligeledes er den politiske vurdering, at disse forhold kan ændres gennem en langsigtet og bredspektret indsats, der forankres lokalt med udgangspunkt i en helhedsplan for, hvordan denne indsats kan løse boligområdernes problemstillinger. Det lokale samarbejde mellem boligorganisationer og kommuner bliver i boligaftalen i 2006 fremhævet som særligt væsentlig. Det understreges endvidere af, at der er behov for, at kommuner og boligorganisationer udformer lokalt tilpassede løsninger, så en negativ udvikling kan modvirkes og vendes.

Formålet med Landsbyggefondens 2006-10-pulje er at forebygge og modvirke ghettoiseringstendenser i den almene boligsektor. Målsætningerne er:

- At skabe en mere balanceret beboersammensætning
- At bryde den negative sociale arv for børn og unge
- At øge beskæftigelsen blandt boligområdets beboere
- At tiltrække ressourcer stærke beboere fra andre dele af boligmarkedet
- At øge udsatte boligområdets konkurrencedygtighed.

Ved at gøre en indsats på disse områder er der en politisk forventning om, at ghettoiseringstendenser kan modvirkes og forebygges. Landsbyggefondens 2006-10-pulje anvendes overordnet til to typer af indsatser:

- Sociale indsatser med henblik på at forebygge og modvirke en negativ udvikling i boligområder
- Huslejestøtte med henblik på at regulere boligudgiften således, at huslejen ikke stiger de kommende år, men forbliver på et niveau, hvor huslejen er konkurrencedygtig med boliger af samme standard og kvalitet.

Desuden er det en del af 2006-boligaftalen, at Landsbyggefonden udover at administrere uddelingen af midler også faciliterer erfaringsudveksling og sikrer, at viden om effektive indsatser udbredes til boligområdernes aktører.

MÅLGRUPPE FOR PULJEN

Der er en lang række af de boligområder, der har modtaget støtte fra Landsbyggefondens 2006-10-pulje, der har modtaget støtte fra tidligere puljer. De boligområder, der har modtaget støtte, har i forhold til den almene boligsektor og befolkningen som helhed en overrepræsentation af:

- Børn og unge
- Enlige med og uden børn
- Beboere fra tredjeverdenslande
- Beboere uden kompetencegivende uddannelse
- Kontanthjælpsmodtagere, førtidspensionister og arbejdsløse
- Beboere med lav disponibel indkomst
- Beboere idømt betinget og/eller ubetinget straf.

Denne overrepræsentation af bestemte beboergrupper kendetegner ikke kun de støttede boligområder på ansøgningstidspunktet, men kendetegner boligområderne i hele perioden fra 1994 og op til iværksættelsen af puljen. Det vil sige, at 2006-10-puljen er gået til de boligområder, der ud fra demografiske og socioøkonomiske forhold er udsatte og trængte.

At de støttede boligområder har haft mange udsatte og sårbare beboere siden 1994, vidner om, at der er en stor træghed i at håndtere de strukturelle, institutionelle og individuelle barrierer, der skaber de problemstillinger, der kendetegner udsatte boligområder.

216 bevillinger er uddelt til 162 helhedsplaner i boligområder rundt om i landet. Det svarer til, at ca. 545 boligafdelinger er omfattet af indsatsen, og at det er 13 pct. af lejere i den almene sektor, som bliver berørt af de midler, der er uddelt med 2006-10-puljen. 23 pct. af samtlige helhedsplaner omfatter boligområder i København og på Frederiksberg, mens 30 pct. af helhedsplanerne omfatter boligområder i Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg samt det øvrige hovedstadsområde, og 47 pct. af helhedsplanerne er i resten af landet.

Derudover har der i 2006-10-puljen været mulighed for at søge midler til såkaldte nålestiksprojekter. Nålestiksprojekter har i nogle tilfælde været forløberen for udarbejdelsen af en helhedsplan, og i andre tilfælde har boligområdet haft behov for en indsats af ikke særlig omfattende karakter, men som målrettet kan bidrage til en forebyggelse inden for et afgrænset område. Det er særligt i anden bevillingsrunde, at der er bevilget midler til disse nålestiksprojekter.

Ifølge boligområdernes helhedsplaner er de mest udprægede problemer relateret til børn og unge, hærværk, utryghed, dårligt omdømme og kriminalitet. Problempaletten ser lidt anderledes ud ifølge boligområdets aktører, idet de fremhæver, at boligområdernes problemer består i for få socialt aktive beboere, for mange beboere uden for arbejdsmarkedet, dårligt omdømme og manglende integration af etniske minoriteter. Den ændring i problemopfattelse fra helhedsplanen og til vurderingen fra boligområdets aktører tyder på, at der sker en revurdering af, hvad der er de mest påtrængende problemer, når man kommer i gang med det konkrete boligsociale arbejde.

INDSATSER

2006-10-puljen er øremærket til områdebaserede indsatser målrettet et geografisk afgrænset boligområde og har til formål at skabe en social og økonomisk opretning af boligområdet med henblik på at modvirke og forebygge en negativ udvikling. I 2006-10-puljen er der i forhold til tidligere puljer blevet lagt mere vægt på resultatstyring, samt lokalt samarbejde og forankring. Det kommer både til udtryk i kravene til udarbejdelse af helhedsplaner og i forbindelse med styringsreformen, der har til formål at øge samarbejdet mellem boligorganisationer og kommuner.

Med boligaftalen i 2005 blev der fastsat en økonomisk ramme på 600 mio. kr. til aktiviteter med særligt fokus på integration, erhvervs- og beskæftigelsesfremme samt kriminalitetsforebyggelse. Ud af den økonomiske ramme på 600 mio. kr. kunne 200 mio. kr. anvendes til målrettet huslejestøtte. I boligaftalen i 2006 blev der afsat en pulje på 400 mio. kr. årligt i perioden 2007-10, hvoraf op til 200 mio. kr. årligt kunne anvendes til huslejestøtte.

Der har været tre runder af uddeling af midler fra 2006-10-puljen. Første runde foregik i 2006-07. I denne runde fremhævede Landsbyggefondens bestyrelse særligt tre temaer som væsentlige i udvælgelsen af de boligområder, der skulle modtage støtte. De tre temaer var: beskæftigelses- og erhvervsfremmende aktiviteter, børn og unge samt imageforbedring, herunder aktiviteter, der kunne tiltrække andre borgere og bygge bro til det omgivende samfund (Landsbyggefonden, 2006). I anden runde besluttede Landsbyggefondens bestyrelse, at særligt indsatser på beskæftigelsesområdet og forsøg med anvisningsmodeller og nye samarbejdsformer skulle prioriteres. Og i tredje runde blev særligt sundhedsfremmende tiltag og forsøg med anvisningsmodeller og nye samarbejdsformer prioriteret.

Samlet set grupperer sociale og forebyggende indsatser sig inden for følgende temaer:

- Børn og unge
- Beskæftigelse og uddannelse
- Beboernetværk og generelle beboeraktiviteter
- Sundhed
- Imagearbejde og kommunikation
- Forsøg med udlejningsregler, anvisningsmodeller og samarbejdsformer.

35 pct. af de samlede boligsociale midler er anvendt til børn, unge og familie, 24 pct. til beboernetværk mv. og 15 pct. til beskæftigelse og uddannelse. De resterende 25 pct. er fordelt på forsøg med udlejningsregler mv., image og kommunikation samt sundhedsfremmende tiltag. Temaet omkring integration figurerer ikke som et selvstændigt temaområde, og det hænger sammen med, at det i bevillingsarbejdet blev tydeligt, at hovedparten af de projekter, der blev beskrevet i helhedsplanerne, havde et indbygget integrationselement.

Derudover besluttede Landsbyggefondens bestyrelse ved uddeelingen af midler til huslejestøtte at fokusere på huslejestøtte, der ikke havde direkte forbindelse med renoveringer, men som i stedet var møntet på at nedjustere huslejen med henblik på at få huslejen til at balancere med lokalområdet. Dermed er tanken med huslejestøtte at bidrage til, at de udsatte boligområder får forbedret deres konkurrencedygtighed.

MULIGE EFFEKTER

Med udgangspunkt i forskningsresultater og tidligere evalueringer af lignende puljer er der belæg for at vurdere, at 2006-10-puljen vil bidrage til at håndtere en lang række af de problemer, som udsatte boligområder står over for. Det gælder særligt problemer af institutionel og individuel karakter, mens der formentlig er begrænsninger i indsatsernes gennemslagskraft i forhold til problemer af strukturel karakter.

Boligsociale indsatser og huslejestøtte skal bidrage til at løse forskellige typer af problemer. Huslejestøtte er en indsats, der primært har til formål at påvirke de strukturelle processer i forhold til at skabe et mere konkurrencedygtigt boligmarked. Temaindsatserne rettet mod at øge beskæftigelse samt forsøg med udlejningsregler og anvisningsmodeller har ligeledes til formål at påvirke de strukturelle segregeringsprocesser i form af at øge beskæftigelsesgraden og skabe en mere balanceret beboersammensætning. De øvrige temaindsatser er i højere grad i stand til at påvirke institutionelle og individuelle forhold.

Der tegner sig en udfordring med boligsociale indsatser, der foregår inden for et geografisk afgrænset boligområde. Det drejer sig særligt om de indsatser, der er målrettet at øge beskæftigelsen og skabe en mere balanceret beboersammensætning. Det er indsatser til et geografisk område, men som skal bidrage til at løse strukturelle problemer, der

strækker sig langt ud over boligområdet. Beskæftigelsesindsatser og indsatsrettede mod beboersammensætningen har overordentligt vanskelige vilkår for at slå igennem, og det kræver en stor inddragelse af og medvirken fra kommunen. De indsatsrettede, der kan laves i et boligområde for at påvirke beskæftigelse og beboersammensætning, skal fungere sammen med de kommunale politiske tiltag, hvor der er behov for, at den kommunale drift støtter massivt op om de indsatsrettede, der foregår inden for boligområdets kontekst.

Den kommunale inddragelse er også afgørende i forhold til de øvrige typer af indsatsrettede i form af, at den ordinære kommunale drift bliver koblet sammen med de boligsociale indsatsrettede. Kommunen skal have mulighed for at videreføre de gode projekter, der kommer undervejs med de boligsociale indsatsrettede, og for at bidrage til den faglige kvalitet i indsatsrettede.

At der er udfordringer forbundet med indsatsrettede, der foregår inden for et boligområde, og som skal løse strukturelle problemer, understreges af, at der er en udbredt tendens til, at boligområderne giver sig i kast med at gøre noget ved de problemer, der er forankret på et institutionelt og individuelt niveau, frem for de problemer, der har en strukturel karakter. Der bliver således i højere grad gjort en indsats for at øge de sociale aktiviteter for børn og unge og lave netværksskabende aktiviteter frem for at iværksætte aktiviteter rettet mod at øge beskæftigelsen og fremme erhvervsfunktionerne i boligområdet, og det på trods af at aktører fremhæver manglende tilknytning til arbejdsmarkedet som et af de mest alvorlige problemer.

Ligeledes kan vi se, at der i boligområder, hvor helhedsplanen skal til at igangsættes, er store forventninger til, at de boligsociale indsatsrettede kan skabe en mere balanceret beboersammensætning, mindre fraflytning og ledige boliger. Ser vi på erfaringer i boligområder, hvor helhedsplaner er langt undervejs, er tendensen, at der er ganske få positive erfaringer med, at indsatsrettede har bidraget til en mere balanceret beboersammensætning, mindre fraflytning og færre ledige boliger. Det peger ligeledes i retning af, at det kan være vanskeligt inden for boligområdets kontekst at løse problemer, der har en strukturel karakter, og at der derfor er behov for kommunal medvirken i løsningen af disse problemer.

Der er allerede gjort gode erfaringer med indsatsrettedes gennemslagskraft i en lang række af de støttede boligområder. Projektlederne vurderer, at de boligsociale indsatsrettede har:

- Øget beboernes lyst til at deltage i aktiviteter
- Øget trivsel blandt socialt udsatte voksne
- Mindsket konflikter mellem beboere
- Øget trivsel blandt børn og unge
- Mindsket hærværk
- Mindsket kriminalitet
- Øget beboernes tryghed
- Reduceret problemer med uro og støjende adfærd
- Forbedret boligområdets omdømme
- Øget beboernes tilknytning til boligområdet
- Fremmet integrationen af etniske minoriteter.

Derimod vurderer projektlederne i langt færre boligområder, at de boligsociale indsatser har:

- Øget beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet; dog er erfaringerne mere positive, hvis der er tale om målrettede beskæftigelsesindsatser
- Forbedret helbredet hos ældre beboere
- Forbedret helbredet hos beboere generelt
- Reduceret ensidig beboersammensætning
- Reduceret fraflytning
- Reduceret antallet af ledige lejeboliger.

MÅL- OG RESULTATSTYRING AF INDSATSERNE

Der foregår en mål- og resultatstyring af 2006-10-puljen på to niveauer. Landsbyggefonden sikrer, at bevillinger anvendes på de præmisser, der er givet. Boligområderne sikrer derimod, at de projekter, de igangsætter, når de resultater, der var hensigten.

Landsbyggefondens opfølgning på bevillingerne sker ved, at boligområderne årligt indsender regnskabet til Landsbyggefonden. Derved får Landsbyggefonden overblik over anvendelsen af midlerne, og om der sker afvigelser i forhold til bevillingen. Derudover kan Landsbyggefonden besigtige udvalgte projekter for på lidt tættere hold at følge, hvordan arbejdet foregår med de boligsociale indsatser. Forud for en besigtigelse indsender projektet et statusnotat om, hvordan arbejdet foregår. Der er ingen fast praksis for, hvor ofte eller ud fra hvilke kriterier Landsbyggefonden

laver besigtigelser. Yderligere kan der være situationer, hvor Landsbygefonden efter orientering fra kommunen vurderer projektets gang, hvis der er tvivl om, hvorvidt bevillingerne anvendes efter hensigten. Derudover skal boligområderne fra og med 2010 årligt indsende statusrapporter til Landsbygefonden om udvalgte aktiviteterets fremdrift. Såfremt det ikke overholdes, vil Landsbygefonden indstille udbetalingen af bevillingen. Endelig har Landsbygefonden iværksat den landsdækkende evaluering, der har til formål at evaluere puljeaktiviteterne og deres forløb.

På boligområdeniveau har det været en central betingelse, for at boligområderne er blevet tildelt midler, at der har foreligget en helhedsplan, hvor der er formuleret målbare succeskriterier og opstillet milepæle for indsatsen. Kravet til helhedsplanen er, at den skal kunne fungere som styringsværktøj i det boligsociale arbejde. Generelt vurderer boligområdets aktører, at kravet om helhedsplaner og om at kunne måle den boligsociale indsats er hensigtsmæssig. De vurderer desuden, at tanken med helhedsplaner er i tråd med styringsreformen fra 1. januar 2010, som betoner, at boligorganisationer og kommuner skal lave langsigtede planer for at modvirke og forebygge forekomsten af udsatte boligområder. Der er endvidere en stor opbakning blandt nøglepersonerne til, at styring af det boligsociale arbejde er nødvendig og påkrævet for at sikre indsatsernes gennemslagskraft. Samtidig har nøglepersonerne erfaringer med, at det kan være vanskeligt at inddrage beboerne og sikre det frivillige engagement i helhedsplansarbejdet. Det er dog værd at bemærke, at afdelingsbestyrelserne i høj grad har haft indflydelse på boligområdernes ansøgning i fire til fem ansøgninger ud af ti.

43 pct. af helhedsplanerne, der er udarbejdet i forbindelse med 2006-10-puljen, indeholder både en udførlig beskrivelse af indsatserne og af køreplanen for projektet, mens 16 pct. af helhedsplanerne hverken indeholder en udførlig beskrivelse af indsatserne eller af køreplanen for projektet. 41 pct. af helhedsplanerne indeholder enten en udførlig beskrivelse af indsatserne eller af køreplanen for projektet. Det indikerer, at nogle boligområder har behov for at få oparbejdet kompetencer til at udarbejde helhedsplaner, der kan fungere som både et styringsværktøj og som et instrument til resultat- og målstyring. Det indikerer også, at der er boligområder, der har modtaget støtte i denne pulje, som ikke har nogen særlig erfaring med at skulle iværksætte boligsociale indsatser. For disse boligområder ligger der også et arbejde i at finde ud af, hvilke problemer der skal gøres noget ved og hvordan.

Der er forskellige tegn på, at professionaliseringen af det boligsociale arbejde med helhedsplaner og mål- og resultatstyring øger risikoen for, at det frivillige engagement bliver afkoblet. Det er en uintenderet konsekvens, der står i kontrast til intentionerne i det boligsociale arbejde, hvor der er et stort fokus på beboerinddragelse og -deltagelse.

For at undgå afkoblingen af det frivillige engagement og for at sikre, at mål- og resultatstyring er meningsfuldt for boligområdets aktører, mener vi, at der er behov for mere supervision, træning og vejledning i at udarbejde helhedsplanerne.

Vi vurderer dog, at det vil være en lang proces at få udbredt viden og læring om at monitorere indsatser, da der er behov for, at den del af helhedsplanarbejdet styrkes væsentligt. For at lette boligområdets arbejde med at skitsere sammenhænge mellem problemer, indsatser og forventede effekter kan der med fordel udformes en skabelon for udarbejdelse af helhedsplaner. Skabelonen skal sørge for, at boligområderne forholder sig til følgende spørgsmål:

- Hvori består behovet?
- Hvem er målgruppen?
- Hvilke antagelser er der om, at en indsats kan gøre en forskel?
- Hvilke indikatorer kan anvendes til at måle, om indsatsen har gjort en forskel?
- Hvilke data er der behov for for at kunne måle en forskel?

Skabelonen vil kunne hjælpe boligområderne til at få afklaret de væsentlige forhold for at iværksætte indsatser, der skal kunne styres og evalueres. Derudover vil et redskab som den foreslåede skabelon kunne bidrage til, at projekter i højere grad kan sammenlignes på tværs af lokalområder, og til at forbedre mulighederne for, at fx Landsbygefonden kan give projekterne en faglig sparring om problemer, metoder og indsatser.

ANSØGNINGSPROCEDURE

Ved ansøgningen om midler fra 2006-10-puljen har ansøgeren skullet indsende en hovedansøgning med relevante oplysninger om boligområdet og en foreløbig helhedsplan med kommunalbestyrelsens tilslutning, evt. med

forbehold for kommunalbestyrelsens tilslutning. På Landsbyggefondens hjemmeside har man kunnet downloade et ansøgningsskema til hovedansøgningen. Ansøgeren skulle i ansøgningen oplyse følgende forhold:

- Beliggenhed
- Boligtyper
- Byggemåde
- Renoveringsprojekter
- Opvarmning
- Areal
- Ibrugtagningsår
- Lejeudvikling
- Ledighed
- Fraflytningsprocenter
- Tab ved lejeledighed
- Udlejningssituation
- Statistiske nøgletal (KÅS-data) for boligområdet
- Afdelingens økonomiske udvikling.

Flere af boligområdets aktører vurderer, at Landsbyggefonden har en række af disse oplysninger i forvejen. Det bliver fremhævet, at det kunne lette boligområdernes arbejde med ansøgningerne, såfremt det ikke var et krav at oplyse om forhold, som Landsbyggefonden selv kan udtrække fra deres systemer.

Helhedsplanen skulle indeholde en problembeskrivelse og analyse af boligområdets/boligafdelingens situation og af, hvilke indsatser der er behov for, og hvordan de kan bidrage til at løse de identificerede behov. Desuden skulle der være en beskrivelse af, hvordan indsatserne påtænkes gennemført socialt, organisatorisk, teknisk og økonomisk. I forlængelse heraf skulle der være en beskrivelse af, hvilke virkemidler og arbejdsmetoder der ligger til grund for implementeringen af indsatserne. Det understreges i vejledningen (Landsbyggefonden, 2007), at indsatsen skal ske i tæt samarbejde mellem boligområdets aktører, der som minimum udgør kommunen, boligorganisationen, afdelingsbestyrelsen og beboerne. En forudsætning for støtte er, at indsatsen organiseres og forankres i lokalområdet, og at der er etableret en projektorganisering, hvor det tydeligt fremgår, hvilke aktører der deltager, og hvilke kompetence- og ansvarsområder de varetager. Særligt er kommunen en central samarbejdspartner, og det

fremhæves i vejledningen, at der bør udarbejdes en samarbejdsaftale/partnerskabsaftale mellem boligområdet og kommunen.

Der har været tre ansøgningsrunder i forbindelse med Landsbyggefondens 2006-2010-pulje. Nedenfor er en oversigt over tidsfrister og udmeldinger i puljen.

TABEL 2.1

Oversigt over tidsfrister og udmeldinger i Landsbyggefondens 2006-10-pulje.

Ansøgningsrunde	Orientering om pulje	Ansøgningsfrist	Foreløbigt tilsagn	Frist for endelig helhedsplan	Økonomisk ramme for boligsociale midler	Økonomisk ramme for huslejestøtte
2006-07	16. feb. 2006	1. juni 2006	6. okt. 2006 og 30. marts 2007	1. juni 2007	600 mio. kr.	400 mio. kr.
2008-09	31. maj 2007	1. nov. 2007	31. marts 2008	1. nov. 2008	400 mio. kr.	400 mio. kr.
2010	29. sept. 2008	1. apr. 2009	29. okt. 2009	1. apr. 2010	200 mio. kr.	200 mio. kr.

Som det fremgår af oversigten, var der i første ansøgningsrunde 3½ måned, fra puljen blev annonceret i midten af februar 2006 og til ansøgningsfristen 1. juni 2006. I de to øvrige bevillingsrunder var der et halvt år.

I første runde blev det foreløbige tilsagn givet i to omgange (6. okt. 2006 og 30. marts 2007), fordi det på baggrund af boligaftalen i 2006 blev besluttet at fordele 2007-midlerne blandt de allerede indkomne ansøgere i 2006-ansøgningen. Godt fire ud af ti af boligområdets aktører, der har været involveret i ansøgningsprocessen, vurderer, at tidsfristerne har været for korte. De interviewede nøglepersoner vurderer, at tidsfristerne har medført en forringelse af helhedsplanarbejdet i mange boligområder, fordi arbejdet med helhedsplanerne har skullet hastes igennem for at blive færdige til tidsfristen. Det har haft betydning for, at helhedsplanerne ikke altid er blevet forankret lokalt. I forlængelse heraf møder det også en vis kritik, at der først udkom en detaljeret vejledning til udarbejdelse af helhedsplaner i 2007. Der er således en lang række boligområder, der ikke har haft glæde af denne vejledning.

For boligområdets aktører er det et relativt krævende arbejde at lave en helhedsplan, både i forhold til at udarbejde indholdet og i forhold til at sikre, at relevante aktører inddrages og har indflydelse på helhedsplanen. I otte til ni ud af ti boligområder har boligorganisationen taget initiativet til at søge midler i 2006-10-puljen, og i langt de fleste helhedsplaner har som minimum tre aktører, oftest forretningsfører, afdelingsbestyrelser og kommunale medarbejdere, været involveret i processen. Typisk er det forretningsføreren og projektlederen, der har haft størst indflydelse på udformningen af helhedsplanen. Endelig har omtrent halvdelen af kommunerne været inddraget fra start i helhedsplanarbejdet, mens 32 pct. er blevet involveret, efter der har ligget et udkast til helhedsplanen. Der er således en tydelig indikation af, at der i en del boligområder er forsøgt at skabe en lokal forankring for helhedsplanen allerede fra ansøgningstidspunktet.

Cirka en tredjedel af helhedsplanerne er udarbejdet af eksterne konsulenter. Det er et relativt nyt fænomen, at konsulenter i den udstrækning inddrages i at udtænke og planlægge det boligsociale arbejde. Blandt nøglepersonerne er vurderingen, at inddragelsen af eksterne konsulenter er et resultat af, at helhedsplanarbejdet er blevet professionaliseret i en grad, hvor boligorganisationer har svært ved at varetage opgaven, og hvor det er vanskeligt for afdelingsbestyrelser og beboere at deltage. Brugen af eksterne konsulenter kan vanskeliggøre en lokal forankring af helhedsplanen, hvis de relevante aktører ikke er inddraget i processen. Desuden viser tidligere evalueringer, at det er afgørende for boligsociale indsatsers implementering og succes, at beboerne føler et ejerskab fra begyndelsen af indsatsen. Hvis beboerne oplever, at det boligsociale arbejde er *top-down*-styret, har indsatserne ofte svært ved at ændre på områdets problemstillinger, fordi der ikke er tilstrækkelig opbakning fra beboerne.

Nøglepersonerne har også været kritiske over for, at der har været en lang sagsbehandlingstid af ansøgningerne. Det har affødt frustrationer i boligområderne, at der er blevet lagt et stort arbejde i at udarbejde en helhedsplan, og at der så går lang tid, inden helhedsplanen kan blive igangsat. De forhold tilsammen med de korte tidsfrister betyder, at det frivillige engagement falder, og at beboergrupper mister interessen.

VURDERING AF BOLIGOMRÅDERNES BEHOV FOR STØTTE

Landsbyggefondens pulje er møntet på udsatte boligområder, der er kendetegnet ved væsentlige økonomiske og sociale problemer, som fx høj husleje, høj flyttefrekvens, vold, hærværk og nedslidning af bygninger og friarealer (Landsbyggefonden, 2006). Alle ansøgninger om midler er blevet vurderet i forhold til, om der er behov for huslejestøtte. I den vurdering er der taget højde for nødvendigt renoveringsarbejde, den lokale konkurrencesituation, afdelingens attraktionsværdi, beboersammensætning og boligområdets/boligafdelingens økonomiske situation.

Vurderingen af boligområdernes behov for boligsociale indsatser har bestået af en kvantitativ vurdering af følgende forhold: huslejeniveauet, beboersammensætning, herunder bebyggelsens sociale problemer, andel ledige lejemål, fraflytningsfrekvens, opsamlet driftsunderskud, henlæggelsesbeløb til vedligeholdelse, renoveringsbehov, lejlighedssammensætning, bebyggelsens størrelse samt forekomst af hærværk og anden kriminalitet. Derudover har vurderingen bestået af en kvalitativ og faglig vurdering af ansøgningen.

Nøglepersonerne rejser ønske om, at Landsbyggefonden samtidig med orienteringen om puljen præciserer tildelingskriterierne. Det forekommer ikke at have været tydeligt nok, hvilke forhold der udløser bevillingerne og størrelsen af bevillinger. Nøglepersonerne er dog meget tilfredse med de notater, som Landsbyggefonden har udarbejdet om, hvilke boligområder der har modtaget bevillinger, herunder størrelse og til hvilket formål. Det bliver fremhævet, at sådanne notater er med til at fjerne ubegrundede formodninger om, at bestemte boligområder favoriseres i uddelingen af midler.

PULJESTRUKTUREN

Der er præcedens for, at boligsociale indsatser og huslejestøtte uddeles i enkeltstående puljer, der er kommet i stand på baggrund af boligpolitiske aftaler. Puljerne har igennem årene varieret i størrelse og omfang.

Ved 2006-10-puljen er der særligt to omstændigheder, der er nye i forhold til tidligere puljer. Den ene omstændighed er kravet til langsigtet planlægning og tæt målstyring af de boligsociale indsatser. Den anden

omstændighed er styringsreformen². Begge omstændigheder står i konflikt med, at boligsociale indsatser og huslejestøtte uddeles i puljer.

Styringsreformen lægger op til en langsigtet planlægning og forudsigelighed i det boligsociale arbejde for at modvirke og forebygge udsatte boligområder. I forlængelse heraf er der behov for at prioritere det boligsociale arbejde og indgå samarbejdsaftaler, der strækker sig over en længere periode. Der er ligeledes behov for en løbende finansiering. Derudover er ambitionen med styringsreformen, at den boligsociale indsats forankres, således at en positiv udvikling fastholdes. Tidligere puljer viser, at en forankring af indsatser er meget vanskelig, og at forankring og finansiering hænger uløseligt sammen.

Det er ofte uvist, hvornår der kommer en ny pulje, hvem der er støtteberettiget og omfanget af midler, der kan søges om. Det er en hæmsko for at sikre en forankring af det boligsociale arbejde, og for at styringsreformen har mulighed for at få den gennemslagskraft, som den er tiltænkt. Der er derfor behov for at sikre en kontinuitet og forudsigelighed i det boligsociale arbejde for boligområdets aktører. Der er endvidere et behov for at skabe sammenhængende vilkår for en langsigtet planlægning af, hvordan udsatte boligområder oprettes socialt, økonomisk og fysisk, som det er intentionen i styringsreformen.

Det forekommer således hensigtsmæssigt at ændre den eksisterende puljestruktur med enkeltstående puljer til årlige puljer, hvor uddeling af boligsociale midler, huslejestøtte og renoveringsmidler sammenlægges, således at samtlige tre former for indsatser kan koordineres i den fysiske, sociale og økonomiske opretning, der kan være behov for i et boligområde.

De boligsociale helhedsplaner og arbejdet med mål- og rammestyring i indsatserne er vigtige for at ændre på de forhold, der skaber problemer i de udsatte boligområder. Men samtidig er det afgørende, at både helhedsplaner og mål- og rammestyring er meningsfulde redskaber for boligområdets aktører, og at boligområderne får den supervision og vejledning, de har behov for i forhold til faglighed, kvalitet og metoder. Derfor forekommer det hensigtsmæssigt, at der indføres en form for prækvalifikation, hvor boligområder kortfattet kan søge om at komme i betragtning til midler. Det kan være med udgangspunkt i relativt objektive forhold som indikatorer for beboersammensætning og fysisk stand,

2. Styringsreformen bliver beskrevet i kapitel 3.

udlejningssituation, huslejeniveau, forekomst af kriminalitet og graden af social kapital i boligområdet, og i en kortfattet beskrivelse af den indsats, der er behov for at igangsætte. På baggrund af en prækvalificering kan boligområderne herefter indlede arbejdet med en helhedsplan, hvor der er tæt dialog med et processtøttesekretariat, der yder bistand i forhold til indhold, metoder, omfang og tidsperspektiv. Et processtøttesekretariat vil kunne vejlede og målrette helhedsplaner, således at det sikres, at der er evidens for, at de indsatser, der sættes i gang, kan håndtere de problemer, som et boligområde har. I den forbindelse kan det være hensigtsmæssigt, at et processtøttesekretariat har afgørende indflydelse på, hvordan en bevilling anvendes, og har mulighed for ud fra et fagligt grundlag at henstille til, at bestemte metoder og bestemte indsatser gennemføres. Det forudsætter, at processtøttesekretariatet har en stor viden om, hvad der virker, og hvordan det virker. I den sammenhæng forekommer det hensigtsmæssigt, at boligområderne forpligtes til at indlevere statusnotater dels om forløbet med at omsætte helhedsplanen, dels om hvilke resultater der er opnået på baggrund af indsatserne. Formålet med disse indrapporteringer er både at sikre, at bevillingerne anvendes på det grundlag, de er givet, og at sikre en erfaringsopsamling af, hvad der virker og hvordan.

Et processtøttesekretariat vil kræve, at der afsættes en vis procentdel af den årlige bevillingssum til at yde denne processtøtte. Det forekommer os hensigtsmæssigt, at denne sekretariatsfunktion bliver placeret i Landsbyggefonden.

En omstrukturering af puljestrukturen og indførelsen af en prækvalifikation med efterfølgende processtøtte vil endvidere kunne bidrage til, at der sker en mere central styring og opfølgning af, hvordan bevillingerne anvendes. Lige nu er der ingen fast praksis for Landsbyggefondens opfølgning af de boligsociale midler ud over de årlige regnskaber. Ved et tættere samarbejde med boligområderne om helhedsplaner og ved, at boligområderne indsender evalueringsnotater om indsatserne, vil det være muligt for Landsbyggefonden at opnå en større vished for, at de boligsociale midler anvendes efter hensigten.

ANBEFALINGEN

Med udgangspunkt i programevalueringen har vi følgende anbefalinger til de fremtidige uddelinger af boligsociale midler.

ÅRLIGE PULJEUDDELINGER FREM FOR ENKELTSTÅENDE PULJER

For at skabe større forudsigelighed og bedre mulighed for langsigtet planlægning af den sociale, økonomiske og fysiske opretning i udsatte boligområder anbefaler vi, at den nuværende puljestruktur ændres til årlige puljeuddelinger, hvor der er mulighed for at bevilge midler til sociale indsatser, huslejestøtte og til renoveringsprojekter. Vi anbefaler endvidere, at boligområderne bliver prækvalificeret på baggrund af en række indikatorer for bl.a. beboersammensætning, huslejeniveau og fysisk stand samt på baggrund af en kortfattet redegørelse for den opretning, boligområdet har brug for.

ETABLERING AF ET PROCESSTØTTESEKRETARIAT

Arbejdet med boligsociale helhedsplaner og mål- og rammestyring er relativt tidskrævende og nyt i mange boligområder. Der er behov for, at boligområderne får vejledning og sparring i udarbejdelse af helhedsplaner for at sikre en faglighed, kvalitet og evidens. Vi anbefaler derfor, at der for en vis procentdel af de årlige bevillingssummer etableres et projektstøttesekretariat, der har til formål at støtte boligområderne i at udarbejde helhedsplaner, således at der er størst mulig evidens bag de projekter, der igangsættes i boligområderne. Det vil være hensigtsmæssigt at placere et processtøttesekretariat i Landsbyggefonden.

UDARBEJDELSE AF SKABELON TIL AT BESKRIVE PROJEKTER

For at skabe bedre mulighed for, at igangsatte projekter kan følges undervejs og evalueres, anbefaler vi, at der udarbejdes en skabelon, som sikrer, at der i alle projektansøgninger er taget stilling til: hvori behovet

for en indsats består, hvem målgruppen er, hvilke antagelser der er om, at en indsats kan gøre en forskel, hvilke indikatorer der kan anvendes til at måle, om indsatsen har gjort en forskel, samt hvilke data der er behov for for at kunne måle en forskel.

STØRRE PRIORITERING AF DEN KOMMUNALE INDDRAGELSE OG FORANKRING

Der er stort behov for, at kommunerne prioriterer det boligsociale arbejde og støtter op om den indsats, der foregår i de udsatte boligområder. På en række forhold som fx omdømme, netværk, tryghed og tilknytning til boligområder kan områdebaserede indsatser løse de problemer, der måtte være i boligområdet, men på en række andre områder som fx beskæftigelse, beboersammensætning og udlejningssituation kan den områdebaserede indsats ikke stå alene. Der er behov for, at den indsats, der foregår i boligområdet, støttes af kommunale tiltag, der rækker ud over boligområdet. Vi anbefaler derfor, at kommunerne involveres så tidligt som muligt i helhedsplanerne, således at kommunerne er med til at sikre den lokale forankring af de boligsociale tiltag.

ANALYTISK FOKUS

Formålet med dette kapitel er at opstille en forståelsesramme for sammenhængen mellem problemer i udsatte boligområder, indsatser og effekter af indsatserne. For at opstille denne ramme beskriver vi først de boligpolitiske aftaler, der ligger til grund for 2006-10-puljen og styringsreformen, der forventeligt vil få stor indflydelse på den fremtidige løsning af boligsociale opgaver mellem boligorganisationer og kommuner. Vi foretager ikke en indholds- eller diskursanalyse af hverken boligaftalerne eller styringsreformen, men beskriver dem som en kontekst for det boligsociale arbejde, der er igangsat med 2006-10-puljen. Derudover inddrager vi viden fra tidligere evalueringer af boligsociale puljer og fra den del af forskningslitteraturen, der dels søger en forståelse af udsatte boligområder og deres problemfelt, dels omhandler indsatser, der har til formål at forbedre forholdene i udsatte boligområder. Den forskningslitteratur, vi inddrager, har til formål overordnet at sandsynliggøre forventninger til effekter af boligsociale indsatser. Der er således en stor del af forskningslitteraturen, der relaterer sig til problemstillinger om fx styring, netværk og implementering, der er relevante for at forstå de processer, der foregår i det boligsociale arbejde, men som vi ikke inddrager i denne rapport. Disse problemstillinger vil blive diskuteret i andre rapporter.

BOLIGPOLITISK BAGGRUND FOR 2006-10-PULJEN

I 2004 lancerede Venstre og Det Konservative Folkeparti en strategi mod ghettoisering (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2004). Strategien var særligt rettet mod større udsatte boligområder med massive sociale problemer. Målet med strategien var at skabe bedre integration, stoppe tilgangen af resourcesvage grupper til ghettoområderne, gøre boligområderne attraktive for nye ressourcestærke grupper og fremme udbuddet af nye boligmuligheder for etniske minoriteter uden for ghettoområderne. Midlerne til at nå dette mål er ifølge strategien: ændrede anvisningsregler, en målrettet arbejdsmarkedsindsats, fremme af et socialt miks i de udsatte boligområder, fremme af fritidslivet i lokalområderne, forebyggelse af kriminalitet samt forøgelse af fællesskabsdannelsen i boligområderne. Derudover fremhæves i strategien, at et forpligtende samarbejde mellem boligorganisationer, kommuner og staten er en central betingelse for, at strategien lader sig gennemføre. I det forpligtende samarbejde er det en ambition, at erhvervslivet skal inviteres med.

Det overordnede indhold i strategien mod ghettoisering videreføres i boligaftalen i 2005, den såkaldte ghettoaftale (Socialministeriet, 2005), og i boligaftalen i 2006 (Socialministeriet, 2006), begge indgået mellem Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre. Omdrejningspunktet i boligaftalerne er dels at styrke den sociale og forebyggende indsats over for udsatte boligområder med henblik på at forebygge og modvirke tendenser til ghettoisering, dels at øge den almene boligsektors selvfinansiering af nybyggeri og renovering af eksisterende boligbyggeri. De ønskede effekter i de to boligaftaler er i lighed med ghettoiseringsstrategien: bedre integration, reducere tilgangen af resourcesvage grupper til de udsatte boligområder, forøge attraktiviteten for nye ressourcestærke grupper og fremme udbuddet af boalternativer til de udsatte boligområder for resourcesvage grupper.

Der blev afsat i alt 2,2 mia. kr. til boligsociale indsatser og til huslejestøtte. Det er netop den forebyggelsespulje, som Landsbyggefonden har uddelt i perioden 2006-10, og som er genstand for denne evaluering.

Både med ghettoiseringsstrategien fra 2004 og de to boligaftaler i 2005 og 2006 er der åbnet op for, at en måde at forebygge og løse de problemer, som udsatte boligområder står over for, er at påvirke reguleringen af udlejningen af boliger. Det vil sige, at der er en forventning om,

at problemer i de udsatte boligområder kan løses ved at fremme et socialt miks i boligområder. Dette forsøges gjort ved hjælp af forskellige instrumenter som fx den kommunale anvisningsret, fleksibel udlejning og kombineret udlejning, der alle har til formål at skabe en mere balanceret beboersammensætning. Desuden har kommunerne også mulighed for at tilskynde bestemte beboergruppers fraflytning fra de mest udsatte boligområder ved at yde flyttetilskud.

I 2009 er der indgået en ny boligaftale mellem Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre (Velfærdsministeriet, 2009). Boligaftalen omfatter blandt andet en ny styringsreform, nedsat startleje, nye instrumenter i ghettoindsatsen og en afbureaukratisering og forenkling af regelsættet for den almene boligsektor. Særligt er det værd at fremhæve, at de nye instrumenter til at forebygge og modvirke ghettoisering består i at ændre udlejningsreglerne, således at der kan udlejes et antal boliger gennem offentlig annoncering og uden om venteliste, at kriterierne for kombineret udlejning lempes, at boliger må stå tomme i op til maks. 6 måneder, hvis der gøres en aktiv indsats for at tiltrække nye lejere, samt at grænsen for fleksibel udlejning på 90 pct. afskaffes, så kommuner og boligorganisationer frit kan aftale omfanget af fleksibel udlejning. Endelig er et instrument, at der kan etableres tagboliger som private udlejningsboliger, ejerboliger eller andelsboliger.

Disse instrumenter er i lighed med de foregående boligaftaler og ghettoiseringsstrategien i vid udstrækning tænkt som en måde at løse problemer i udsatte boligområder på ved at skabe et øget socialt miks af beboere.

STYRINGSREFORMEN³

Et udvalgsarbejde om den almene boligsektors fremtid og styring blev igangsat som resultat af boligaftalen i 2006 indgået mellem Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre (Socialministeriet, 2006). Udgangspunktet for udvalgsarbejdet var, at kommunerne vedbliver at være centrale aktører i det boligsociale arbejde, at sammenhængen mellem finansieringsansvar og beslutningskompetence opretholdes, at almene boligorganisationer og kommuner opnår større

3. Gennemgangen af styringsreformen er baseret på KL og BL, 2009.

ansvar og frihed til at finde lokale løsninger samt en øget decentralisering og deregulering af den almene boligsektor (Velfærdsministeriet, 2008). Ud over at decentraliseringen skal føre til en afbureaukratisering, er det også udvalgets forventning, at en decentralisering vil medføre flere og bedre muligheder for, at lokale løsninger på lokale behov kan opnås mellem kommuner og boligorganisationer.

Omdrejningspunktet i den nye styringsreform, der trådte i kraft 1. januar 2010, er, at den almene sektor vedbliver at skulle løse de boligsociale opgaver. Heri ligger både at skulle sikre, at der er boliger til de svageste grupper i samfundet, og at modvirke en ghettoisering af udsatte boligområder. Det offentlige, særligt kommunerne, vedbliver at have en central rolle i forhold til, hvordan den almene boligsektor løser sin opgave, og vedbliver at skulle sikre en hensigtsmæssig styring af den almene boligsektor.

Styringsreformen skal bidrage til, at kommuners og boligorganisationers fokus flyttes fra kontrol og stram detaljstyring af sektoren til mål- og rammestyring, der sigter mod at finde en løsning på, hvordan boligsociale opgaver håndteres på den bedst mulige måde. Med styringsreformen følger ikke ekstra midler, og eftersom reformen ikke må resultere i ekstra udgifter, er det afgørende, at kommuner og boligorganisationer retter fokus på, hvor der er problemer og særlige behov. Således har kommunerne med den nye styringsreform ikke længere udelukkende til opgave at fungere som tilsynsmyndighed. De har nu desuden en forpligtelse til at indgå i en dialog og et samarbejde om de boligsociale opgaver, som den almene sektor varetager. Kommuner og boligorganisationer skal indgå aftaler om, hvordan udviklingen skal være i de enkelte lokale boligområder, så beboernes trivsel sikres bedst muligt.

Med styringsreformen bliver der lagt op til, at kommuner og boligorganisationer er ligestillede parter, der sammen finder løsninger på problemstillinger i boligafdelinger og administrationer, og at der indgås kontrakter mellem kommune og boligorganisation om en målrettet indsats over for udsatte boligområder og en langsigtet planlægning for boligområderne i kommunen. For at sikre kontinuitet i indsatsen afholdes regelmæssige dialogmøder, som kommunerne indkalder til, og hvor boligorganisationen står for det indholdsmæssige oplæg. Emnerne for styringsdialogen mellem kommune og boligorganisation er: boligområdets fysiske rammer, beboersammensætning, herunder udlejning, sociale ind-

satser og sideaktiviteter samt administration af den almene sektor, og om den afspejler forventninger til effektivitet og kvalitet.

Med styringsreformen møder både kommune og boligorganisation nye udfordringer. For den almene boligsektor drejer udfordringerne sig om, hvorvidt den almene sektors organisering og struktur er hensigtsmæssig i forhold til at opnå en styringsmæssig og driftsmæssig effektivitet. Udfordringen for kommunerne ligger i, om de kan leve op til styringsreformens indhold.

I juni 2010 udkommer en pjece om Styringsdialogen udgivet af BL og KL. Pjecen præsenterer nogle konkrete værktøjer til gennemførelsen af styringsdialogmøderne mellem kommunen og den enkelte boligorganisation samt til fællesmøderne med kommunen og samtlige boligorganisationer. Samtidig vil BL og KL tilbyde rådgivning til hhv. boligorganisationer og kommuner i, hvordan parterne kan komme i gang med møderne (BL og KL, 2010).

FOREKOMST AF UDSATTE BOLIGOMRÅDER

For at forstå sammenhængen mellem udsatte boligområders problemer, indsatser og effekter af indsatserne er der behov for at se nærmere på baggrunden for, at der er udsatte boligområder. Inden for den europæiske boligforskning er der et stærkt fokus på, at udsatte by- og boligområder kan forstås som en institutionel, historisk tilfældig form, der er et resultat af en række eksklusions- og kontrolmekanismer baseret på sociale, kulturelle og økonomiske forhold (Bourdieu, 1994, 1999; Parkinson, 1998; Musterd & Ostendorf, 1998; Musterd et al., 1999; Wacquant, 1997). Samfundets strukturelle forhold tilskrives således en afgørende betydning for forekomsten og udviklingen af udsatte boligområder. Der er dog variationer i, hvor stor betydning de strukturelle forhold tillægges i forhold til institutionelle og individuelle forhold.

En retning kobler i vid udstrækning boligforskning og fattighedsforskning sammen og fremhæver samfundets økonomiske forhold som afgørende for, at der er koncentrationer af borgere med få økonomiske ressourcer i bestemte by- og boligområder. Boligområdet som et fysisk, identificerbart sted tillægges ikke i sig selv nogen særlig betydning. Fokus er på den økonomiske ulighed og på, at der er borgere, der har færre muligheder for at deltage i samfundets aktiviteter på grund af for få

økonomiske ressourcer (Townsend, 1979). Dette fokus er dog blevet udviklet til også at inddrage den sociale og etniske segregering samt institutionelle forhold i forståelsen af udsatte boligområder. Det er således ikke kun en borgers økonomiske muligheder, der har indflydelse på, hvorvidt han eller hun kan deltage i samfundets aktiviteter, men også indretningen og organiseringen af samfundsmæssige institutioner som kommunale forvaltninger, daginstitutioner, skole, ældreomsorgen osv. I den sammenhæng tillægges boligområderne en vis kontekstuel betydning. De boligområder, der har koncentrationer af beboere med relativt færre økonomiske ressourcer end øvrige borgere, bliver opfattet som ”fattigdomsломmer” (på engelsk: *pockets of poverty*) (Mandanipour et al., 1998).

En anden retning inden for boligforskning læner sig op ad Bourdieus teori om social og rumlig segregation og ser på sammenhængen mellem stratifikationen i det fysiske rum og det sociale rum. Ræsonnementet er, at de forskelle, der er mellem sociale positioner i det sociale rum, genfindes og forstærkes som rumlige forskelle. På den måde er det fysiske rum en symbolisering eller en form for naturalisering af det sociale rum (Bourdieu, 1999: 124). Forekomsten af socialt udsatte bolig- og lokalområder kan ses som udtryk for, at den sociale stratifikation rodfæster sig i stratifikationen i byrummet. Ud over at den sociale opdeling indskriver sig rumligt, indskriver den sig også kognitivt som værdier, kategoriseringer, præferencer og opfattelser (Bourdieu, 1999: 126).

Det forhold, at den sociale stratifikation er rumlig og mental, fører en træghed med sig i forhold til at ændre og påvirke den sociale stratifikation. De sociale forskelsstrukturer kan modificeres ved at flytte sociale agenter; dvs. at ændre på et boligområdes beboersammensætning, således at agenter med andre sociale positioner og andre kognitive dispositioner flytter til (Bourdieu, 1999: 124). Bourdieus forståelse af udsatte boligområder er blevet videreudviklet af Wacquant, der tillægger boligområdet en materialitet og dermed en betydning i sig selv. Wacquant argumenterer for, at et udsat boligområde skal forstås som en betydningsfuld kontekst med institutionelle rammer, begrænsninger og muligheder for beboernes virke. Boligområdet har en anderledes form for social organisering, som er et svar på de strukturelle begrænsninger og betingelser, der skaber økonomisk og social ulighed, polarisering på boligmarkedet, og der dirigerer udsatte mennesker hen i disse problemramte områder (Wacquant, 1997: 345-6). Således skal beboernes praksisser ikke blot analyseres som afledte praksisser af de eksisterende begræns-

ninger, men som et produkt af deres deltagelse i de eksterne og interne sociale kræfter, der former deres verden (Wacquant, 1997: 347). Det er således væsentligt at have en sensitiv optik på, hvilken type af socialitet der udspiller sig i et boligområde, og hvilke konsekvenser det har for beboerne og gennemslagskraften af boligsociale indsatser.

Den danske boligforskning falder i høj grad i forlængelse af Bourdieus og Wacquants ræsonnementer, dog med en stærkere betoning af aktørperspektivet, som ikke er særligt fremhævet i Bourdieus tilgang. Særligt Skifter Andersen har bidraget til den teoretiske udvikling af forståelsen af udsatte boligområder (Skifter Andersen, 2002). Han fremhæver, at udsatte boligområder skal forstås som et produkt af både eksterne og interne processer. De eksterne processer er de strukturelle eksklusionsforhold, og de interne processer er selvforstærkende forhold som boligområdernes fysiske forfald, udviklingen af normer, der er markant forskellige fra det øvrige samfund samt konflikter og omdømme. Disse interne processer er med til at fastholde boligområdernes problemer og negative udvikling (Skifter Andersen, 2002).

Det analytiske fokus, som vi i denne undersøgelse har på udsatte boligområder, bygger på, at strukturelle, institutionelle og individuelle forhold skaber og vedligeholder udsatte boligområder. På et strukturelt niveau er der både tale om, at der er en økonomisk segregering og en social og etnisk segregering. Den økonomiske segregering giver sig udslag i, at der i de udsatte boligområder er en koncentration af beboere uden tilknytning til arbejdsmarkedet og med få økonomiske ressourcer. De er ofte arbejdsløse og modtager kontanthjælp eller førtidspension. Den sociale og etniske segregering kommer til udtryk ved en skæv beboersammensætning, idet der ofte vil være en koncentration af etniske minoriteter og socialt svage grupper, der i ringe grad er integreret i boligområdet (Skifter Andersen, 2005). Endelig har karakteren af boligmarkedet også betydning for de problemer, som udsatte boligområder har. Den almene boligsektor skal løfte en velfærdsmæssig opgave ved at rumme socialt udsatte grupper og beboere, der er ekskluderet fra det øvrige boligmarked (Skifter Andersen & Christensen, 2006). Udsatte boligområder kan være præget af fysisk forfald, store renoverings- og forskønnelsesbehov, mangel på tidssvarende fælleslokaler og -faciliteter. Ligeledes kan der også være problemer i forhold til for høje huslejer, som kan påvirke konkurrenceevnen, der kan være en utilstrækkelig administration og styring i disse boligområder, og de har ofte dårligt omdømme (Skifter An-

dersen, 1999). Derudover er det et problem, at de udsatte boligområder ofte er alene om at optage beboere, der er ekskluderet fra det øvrige boligmarked, og at der kan være en enten alt for stor eller alt for lille udskiftning blandt beboerne.

Når vi ser på den institutionelle segregering, kommer den ifølge Skifter Andersen & Christensen (2006) særligt til udtryk på tre måder:

- Gennem fordeling af velfærdsydelser
- Gennem forekomsten af frivilligt arbejde
- Gennem koordinering af velfærd, boligsociale indsatser og øvrige ydelser.

Beboere kan opleve barrierer i forhold til at modtage den hjælp og støtte, som de er berettiget til. Det kan fx dreje sig om, at de ikke modtager boligstøtte, på trods af at de er berettiget til det (Christensen & Nielsen, 2008). I forhold til frivilligt arbejde kan det være et problem i de udsatte boligområder, at der er for få frivillige tilbud om aktiviteter, eller at der generelt forekommer at være en mangel på koordinering af aktiviteter igangsat af offentlige, private og frivillige aktører (Christensen & Christensen, 2006). Endelig er det et problem i boligområderne, hvis der er mangel på helhedsorienteret og langsigtet planlægning af social, økonomisk og fysisk opretning af boligområdet. Det er en planlægning, som både boligorganisation og kommune er forpligtet til at lave.

Ved siden af disse processer foregår en række processer på individuelt niveau, der er med til at forstærke og tilvejebringe problemer i udsatte boligområder. Det kan give problemer, hvis der er en koncentration af beboere uden familiemæssige relationer og/eller netværk, idet der er en større tendens til ensomhed, isolation, lav grad af social kapital og til udvikling af normer og adfærd, der konflikter med det omgivende samfund (Ærø & Christensen, 2003). Ligeledes kan et aspekt som forbrug medføre problemer som overforbrug af alkohol og euforiserende stoffer, ludomani og andre former for afhængighed, der sætter restriktioner for beboerens hverdag og deltagelse i socialt samvær.

Psykosociale forhold og helbred kan også give anledninger til problemer, hvis der er en koncentration af beboere med psykisk sygdom i boligområdet. Denne gruppe kan være i risiko for at blive overladt til sig selv, og samtidig kan der være en risiko for, at denne gruppe har en hverdag og en omgangsform, der kan skabe utryghed blandt de øvrige

beboere. Ligeledes kan der i de udsatte boligområder være en overrepræsentation af beboere, der har begået kriminelle handlinger, og det kan føre til utryghed blandt øvrige beboere. Endelig er der en tendens til, at beboere i udsatte boligområder oftere ikke har nogen uddannelse. Det kan på sigt give problemer i forhold til at være på arbejdsmarkedet.

OMRÅDEBASEREDE INDSATSER OG VIRKNINGER

Fælles for den boligpolitiske dagsorden i Europa har været en anerkendelse af behovet for at gøre en ekstraordinær indsats for at løse de problemer, der relaterer sig til udsatte boligområder. Der er dog en stor variation i omfanget af indsatser og i de politiske vurderinger af behovet for indsatser. Men et fællestræk for indsatserne er, at de har været målrettet et boligområde i form af en områdebaseret indsats, der har til formål at forebygge og modvirke udviklingen af udsatte boligområder.

I en dansk kontekst har områdebaserede indsatser karakter af at være helhedsorienterede indsatser. Det vil sige, at der både ydes støtte til fysiske forbedringer, huslejestøtte og sociale aktiviteter. Siden midten af 1990'erne, hvor det første Byudvalg blev nedsat, har der været en tradition for at lave helhedsorienterede indsatser. Før Byudvalget blev der også givet indsatser til at forbedre forholdene i udsatte boligområder, men indsatserne var målrettet forbedringer af fysiske forhold og huslejestøtte.

I 1994 med Regeringens Byudvalg blev den første omfattende helhedsorienterede indsats igangsat i ca. 500 boligafdelinger fordelt over hele landet. Boligafdelingerne, der modtog støtte, var alle inde i en negativ udvikling ofte med både boligsociale og fysiske problemer samt for højt huslejeniveau. Byudvalgsindsatsen blev implementeret i løbet af 1994 og 1995 og forløb over fire år. Boligområderne havde mulighed for at søge om at få midler til sociale aktiviteter, beboerrådgiver, fysiske forbedringer og renoveringer samt midler til huslejestøtte. Byudvalget blev gentaget i 1998-2003, dog til færre boligområder. Det kendetegner puljerne i 1990'erne, at der er problemer med at tilvejebringe tilstrækkelige offentlige ressourcer til at løse de behov, som de udsatte boligområder har, og foranlediget heraf er fokus på inddragelse af private ressourcer og aktører og på at opbygge frivillige sociale organisationer til at indgå i den boligsociale opgaveløsning (Skifter Andersen, 1999).

Evalueringen af det første Byudvalg viser, at indsatsen i høj grad var i stand til at bremse en negativ udvikling, men at problemerne i boligområderne ikke blev løst med indsatsen. Huslejestøtten havde en positiv betydning, da den betød, at færre ressourcestærke beboere flyttede fra området. Derudover bidrog huslejestøtten til øget konkurrenceevne i boligområderne i de større byer med det resultat, at flere ressourcestærke flyttede til disse boligområder.

Fysiske indsatser havde en positiv betydning for boligområdenes attraktivitet og omdømme, men havde ikke nogen betydning for de mindre fysiske problemer som fx opgange og indgangspartier, der ellers ofte kan ødelægge helhedsindtrykket af boligområdet.

De sociale indsatser bidrog til at øge aktivitetsniveauet i boligområder og særligt i forhold til gruppen af børn og unge samt beboere med etnisk minoritetsbaggrund. Derimod var de sociale indsatser ikke i stand til at bidrage til en øget inklusion af socialt udsatte grupper.

Endelig viser evalueringen, at de største positive ændringer er opnået i de områder, der modtog både støtte til fysiske forbedringer, huslejestøtte og sociale aktiviteter/beboerrådgerstøtte (Skifter Andersen, 1999). De problemer, som ikke blev løst med Byudvalget, drejer sig om forholdene for de særligt udsatte beboergrupper, der ikke blev forbedret, og om, at en stadig mere skæv beboersammensætning og forslumning i de udsatte boligområder ikke blev bremset eller ændret.

Tankegangen med områdebaseret indsats fortsatte med kvarterløftene i 1996, hvor der blev udvalgt syv kvarterløft. Omdrejningspunktet for kvarterløft er hele by- eller boligområdet, hvor de forskellige kommunale forvaltninger inddrages i indsatsen, og hvor de konkrete indsatser tilsammen udgør en helhed og supplerer hinanden. Borgerinddragelse er ligeledes et omdrejningspunkt i indsatsen, idet borgerne i kvarterløftet inviteres til at deltage i udarbejdelse af kvarterplaner, fx sociale aktiviteter, grønne områder og forskønnelse af området.

Særligt med kvarterplanerne blev der i det boligsociale arbejde introduceret ideen om at klargøre, hvilke mål, succeskriterier og visioner der var for kvarterløftene. Ligeledes skulle problemer og behov i kvartererne beskrives, og de forventede igangsatte aktiviteter beskrives indholdsmæssigt med henblik på at klargøre, hvordan aktiviteterne kunne håndtere de eksisterende problemer og behov, og hvordan aktiviteterne kunne bidrage til at skabe en positiv udvikling.

De ønskede effekter af kvarterløftsindsatsen var bedre image, større konkurrencedygtighed og mere balanceret beboersammensætning. Evalueringen af de første syv kvarterløft viser, at den helhedsorienterede indsats har bidraget til et øget forenings- og klubliv i boligområderne og til flere uformelle netværk. Desuden har kvarterløftsindsatsen bidraget til at skabe et ifølge beboerne bedre image, færre beboere, der ønsker at fraflytte deres boligområde, stor tilfredshed med fysiske forbedringer, og endelig er der generelt sket en indkomstfremgang. I forhold til at nå målsætningen om en mere balanceret beboersammensætning er der store variationer mellem boligområderne (Skifter Andersen et al., 2005).

Erfaringer i kvarterløftene med den kommunale organisering og forankring af indsatsen er, at der eksisterer en række barrierer for et forpligtende samarbejde, og at forvaltningerne har en tendens til i højere grad at indgå i samarbejde ud fra en egen nytteværdi end ud fra kvarterets gavn af tværsektorielt samarbejde. I forhold til borgerinddragelse er der opnået positive erfaringer. Kvarterets borgere har oftest vist stor interesse for både planlægningsfase og for implementeringsfasen. En væsentlig betingelse herfor er, at kvarterløftet har været lokalt forankret og organisatorisk til stede og synligt i kvarteret (Engberg et al., 2000).

I 2000 fulgte omprioriteringsloven, der var målrettet almene boligområder med væsentlige økonomiske og sociale problemer. Med loven blev det muligt for boligområder at få omlagt deres lån, så der blev skabt økonomisk råderum for at foretage forbedringer. Formålet med omprioriteringsloven var at skabe en mere balanceret beboersammensætning ved bl.a. at øge almene boligområders konkurrenceevne i forhold til resten af boligmarkedet. Den primære indsats med omprioriteringsloven var midler til fysisk reovering og til huslejestøtte. Derudover gav omprioriteringsloven mulighed for at iværksætte sociale aktiviteter og forsøg med udlejningsregler og anvisningsmodeller.

Overordnet er konklusionen på evalueringen af omprioriteringsloven, at fysiske forbedringer og huslejestøtte ændrer på boligområdernes attraktivitet, således at de bliver mere attraktive at bo i, og beboernes integration øges. Generelt bidrager disse to indsatser også til en øget tilfredshed med boligområdet fysiske stand og huslejeniveau. Derudover kan fysiske forbedringer bidrage til at give et imageløft og øge beboernes generelle tilfredshed med boligområdet. Huslejestøtte

giver beboerne lyst til at blive boende og øger samtidig deres lyst til at deltage i sociale aktiviteter. Derimod bidrager renoveringsstøtte og huslejestøtte ikke til en øget tryghed eller til, at beboerne får flere venner i bebyggelsen (Jæger, 2008).

Endelig blev programmet ”Byer for alle” igangsat i 2002, og det var målrettet almene boligområder. Programmet havde særligt fokus på at fremme integrationen i by- og boligområder med høje andele af etniske minoriteter og at øge beskæftigelsen. Programmet har været organiseret som en helhedsorienteret indsats med særligt fokus på etablering af lokale partnerskaber og tværsektorielt samarbejde som værktøjer i implementering af indsatsen. Evalueringen af programmet viser, at det er lykkedes at få flere etniske minoriteter i arbejde, og at der generelt er sket en stigning i beskæftigelsesgraden i de støttede byområder. Ligeledes er indkomstniveauet også steget i byområderne. I forhold til at ændre på til- og fraflytninger i de fem byområder har den helhedsorienterede indsats ikke haft nogen særlig betydning, ligesom der heller ikke er blevet skabt en mere balanceret beboersammensætning (Cowi, 2007).

UNDERSØGELSENS OPTIK PÅ PROBLEMER, INDSATSER OG EFFEKTER

Forekomsten af udsatte boligområder er et resultat af både strukturelle, institutionelle og individuelle forhold. Det betyder, at de problemstillinger, der gør sig gældende i udsatte boligområder, har en kompleks karakter som følge af, at de er forårsaget af samspillet mellem strukturelle, institutionelle og individuelle forhold.

I tabel 3.1 giver vi en oversigt over sammenhænge mellem segregering på samfundets forskellige niveauer, problemer i udsatte boligområder, indikatorer på problemer og forventede effekter på baggrund af områdebaserede indsatser.

STRUKTURELT NIVEAU

Den økonomiske segregering, som medfører problemer i de udsatte boligområder i form af koncentration af økonomisk ressourcetsvage grupper, der står uden for arbejdsmarkedet, forsøges håndteret med

områdebaserede indsatser, der skal fremme beskæftigelsen blandt beboere. Derudover foregår der forsøg med udlejningsregler og anvisningsmodeller, der har til formål at modvirke koncentrationen af disse grupper til bestemte boligområder. Indikatorer til at måle omfanget af problemet med koncentration af økonomisk svage grupper er: arbejdsledighedsgrad, indkomst og rådighedsbeløb. De ønskede effekter er flere i arbejde, højere indkomst blandt beboerne og deraf større rådighedsbeløb.

Ensidig beboersammensætning med koncentration af etniske minoriteter og socialt svage grupper er et problem afledt af en social og etnisk segregering. Til at måle dette problem kan følgende indikatorer anvendes: andel af etniske minoriteter, andel af socialt svage grupper, manglende anerkendelse af bestemte grupper, diskrimination af bestemte grupper og endelig konflikter mellem beboergrupper. Særligt to indsatser er målrettet denne type af problemer. Det drejer sig om indsatser med fokus på at øge integrationen for etniske minoriteter og socialt svage grupper samt forsøg med udlejningsregler og anvisningsmodeller. De ønskede effekter er en mere balanceret beboersammensætning, flere ressourcer stærke beboere, flere etniske minoriteter og socialt udsatte grupper, der deltager i boligområdets aktiviteter.

Der er problemer knyttet til boligmarkedet, som særligt rammer de udsatte boligområder. Det kan dreje sig om manglede konkurrenceevne, mangelfuld administration og styring, dårligt omdømme og en fastlåst situation med at optage ekskluderede beboere fra andre dele af boligmarkedet. Omfanget af disse problemer kan måles på følgende indikatorer: ledige boliger i udsatte boligområder, lille eller ingen venteliste, mangel på boliger i velfungerende boligområder, høj boligudgift og høj andel, der ønsker at fraflytte. Indsatser til at modvirke disse problemer er: forsøg med udlejningsregler og anvisningsmodeller, huslejestøtte, områdebaseret indsats med fokus på imageløft og styringsreformen. Ønskede effekter er: venteliste på boliger i udsatte boligområder, tiltrækning af ressourcer stærke grupper og færre udlejningsvanskeligheder, lavere boligudgift, færre, der ønsker at fraflytte, og et mere positivt omdømme.

INSTITUTIONELT NIVEAU

På det institutionelle niveau kan der i de udsatte boligområder være et problem med, at beboere ikke modtager den hjælp og støtte, som de er

berettiget til. Omfanget af det problem kan måles ved at opgøre antallet af berettigede modtagere af boligstøtte, forekomsten af mangelfulde og/eller utilstrækkelige ydelser samt mangel på forebyggende og opsøgende arbejde. Særligt områdebaseret indsats med fokus på socialt udsatte grupper og flyttetilskud er midler til at gøre noget ved disse problemer. De ønskede effekter er: flere socialt udsatte grupper, der deltager i boligområdets aktiviteter, højere andel af beboere, der modtager boligstøtte, samt flere beboere, der modtager forebyggende foranstaltninger.

Udsatte boligområder kan have problemer i forhold til at have for få frivillige tilbud om aktiviteter i boligområdet. Det kan måles ved at opgøre efterspørgslen på aktiviteter, andel af børn og unge, der ikke deltager i sociale aktiviteter, og andelen af isolerede voksne. Særligt områdebaserede indsatser med fokus på børn og unge og isolerede voksne samt forsøg med at inddrage frivillige foreninger i det boligsociale arbejde skal håndtere dette problem. De ønskede effekter er, at færre børn og unge er uden fritidsaktiviteter, mindre forekomst af uro og støjende adfærd blandt børn og unge, samt at flere isolerede voksne deltager i aktiviteter.

Et problem i udsatte boligområder kan endvidere være mangel på helhedsorienteret og langsigtet planlægning af social, økonomisk og fysisk opretning. Det kan ses ved en stor forekomst af isolerede projekter, uhensigtsmæssigt overlap mellem offentlige, private og frivillige aktiviteter og ved, at centrale aktører ikke samarbejder eller kender til hinanden. Indsatsen i forhold til dette problem er særligt indgåelse af samarbejdsaftaler og styringsreformen. De ønskede effekter er: ingen mangel på aktiviteter, brobygningsaktiviteter, kommunalbestyrelsesbeslutninger om langsigtede helhedsplaner samt forankring af kommunal medfinansiering og kommunal prioritering af det boligsociale arbejde.

INDIVIDUELLE FORHOLD

Ensomhed og isolation er et problem for mange beboere i udsatte boligområder. En indikator for det er andelen af enlige og andelen af enlige og familier på overførelsesindkomst. Særligt områdebaseret indsats med fokus på ældre, socialt udsatte grupper og etniske minoriteter er målrettet dette problem. De ønskede effekter er, at der vil være færre husstande med enlige, og at flere isolerede voksne deltager i aktiviteter.

Lav grad af social kapital og udvikling af normer og adfærd, der er i konflikt med det omgivende samfund, udgør problemer for beboere. Det kan måles ud fra forekomsten af fravær af nære relationer, tilknytning til uhensigtsmæssige miljøer, konflikter mellem beboergrupper og forekomst af hærværk. Områdebaseret indsats med fokus på børn og unge, på ældre og på opbygning af social kapital kan medvirke til at mindske disse problemer. Ønskede effekter er, at flere beboere får flere nære relationer, større deltagelse i aktiviteter, færre konflikter, mindre hærværk og graffiti.

Stort forbrug af fx penge, alkohol eller euforiserende stoffer kan medvirke til problemer, og det kan særligt måles i forhold til andele af beboere med stor gæld og andele af beboere med misbrugsproblemer. Særligt områdebaseret indsats med fokus på at fremme beskæftigelse blandt beboere og forbedre helbred skal modvirke disse problemer. De forventede effekter er færre beboere med gæld og færre beboere med afhængighedsproblemer.

I udsatte boligområder kan der være en koncentration af beboere med psykisk sygdom, og det kan måles ved at opgøre andelen af beboere med psykosociale diagnoser og med sygdomsdiagnoser. Områdebaseret indsats med fokus på sundhed og på socialt udsatte grupper skal forbedre disse forhold, og de ønskede effekter er, at der vil være færre beboere med psykosociale diagnoser og med sygdomsdiagnoser.

Koncentration af beboere, der har begået kriminelle handlinger, præger en række udsatte boligområder. Omfanget af dette problem kan måles ved andelen af beboere, der er dømt for kriminalitet. SSP-samarbejde og områdebaseret indsats med fokus på børn og unge og udsatte voksne skal forsøge at rette op på dette problem, og den ønskede effekt er, at færre beboere begår kriminalitet.

Endelig forekommer der i mange udsatte boligområder at være en koncentration af beboere uden uddannelse, hvilket kan opgøres ved andelen af beboere uden kompetencegivende uddannelse. Områdebaseret indsats over for børn og unge og udsatte voksne har til formål at håndtere dette problem, og den ønskede effekt er, at flere kommer i gang med en uddannelse.

TABEL 3.1
Oversigt over sammenhænge mellem problemer, indikatorer og forventede effekter.

Aspekt	Problem	Indikator	Indsats	Forventet effekt
<i>Strukturelt niveau</i> Økonomisk segregering	Koncentration af økonomisk ressourcesvage grupper, der er marginaliseret fra arbejdsmar- kedet	Stor arbejdsløshed Lav/usikker indkomst Lavt rådighedsbeløb	Områdebaseret indsats med fokus på at fremme beskæftigelse blandt beboere og øge erhvervsfunktioner i boligområdet Forsøg med udlejningsregler og anvisningsmodeller	Flere i arbejde Højere indkomst Større rådighedsbeløb
Social og etnisk segregering	Ensidig beboersammensætning med overrepræsentation af etniske minoriteter og ressour- cesvage grupper	Høj andel af etniske minoriteter Høj andel af socialt svage grupper Manglende anerkendelse Diskrimination Konflikter mellem beboergrupper relateret til etnicitet og social baggrund	Områdebaseret indsats med fokus på at fremme integration af etniske minoriteter og socialt udsatte grupper. Forsøg med udlejningsregler og anvisningsmodeller	Balanceret beboersammensætning Flere ressourcestærke beboere Flere etniske minoriteter deltager i boligrådets aktiviteter Flere socialt udsatte grupper deltager i boligrådets aktivite- ter
Boligmarkedet	Ikke konkurrencedygtigt bolig- område Mangelfuld administration og styring Eksklusion fra boligmarkedet Dårligt omdømme/image	Ledige boliger i udsatte boligom- råder Lille eller ingen venteliste Mangel på boliger i velfungeren- de boligområder Høj boligudgift Høj andel, der ønsker at fraflytte	Forsøg med udlejningsregler og anvisningsmodeller Husjeste Styringsreformen Områdebaseret indsats med fokus på imageløft	Venteliste på boliger i udsatte boligom- råder Fysiske forbedringer Tiltrækning af ressourcestærke grupper Færre udlejningsvanskeligheder Lavere boligudgift Færre ønsker at fraflytte Positivt omdømme

TABEL 3.1 (FORTSAT)

Aspekt	Problem	Indikator	Indsats	Forventet effekt
<i>Institutionelt niveau</i> Velfærdsydelser	Barriere i forhold til at modtage den hjælp og støtte, som beboere er berettiget til	Færre end berettiget modtager boligstøtte Mangel af og/eller utilstrækkelige ydelser Mangel på forebyggende og opøgende arbejde	Områdebaseret indsats med fokus på socialt udsatte grupper flytte-tilskud	Flere socialt udsatte grupper deltager i boligrådets aktiviteter Højere andel af beboere, der modtager boligstøtte Flere beboere modtager forebyggende foranstaltninger
Frivilligt arbejde	Få frivillige tilbud om aktiviteter i boligområdet	Efterspørgsel på aktiviteter Store andele af børn og unge, der ikke deltager i sociale aktiviteter Isolerede voksne	Områdebaseret indsats med fokus på børn og unge, isolerede voksne Øge inddragelse af frivillige foreninger i det boligsociale arbejde	Færre børn og unge uden fritidsaktiviteter Mindre forekomst af uro og støjen- de adfærd blandt børn og unge Flere isolerede voksne deltager i aktiviteter
Koordinering af velfærd, boligsociale indsætter og øvrige ydelser	Mangel, på helhedsorienteret og langsigtet planlægning for social, økonomisk og fysisk opretning af boligområdet	Isolerede projekter Overlap af offentlige, private og frivillige aktiviteter Centrale aktører kender ikke/samarbejder ikke med hinanden	Indgåelse af samarbejdsaftaler Styringsreformen	Ingen efterlysning af centrale aktiviteter Bobygningsaktiviteter Kommunalbestyrelsesbeslutninger om langsigtede helhedsplaner Forankring af kommunal medfinansiering

TABEL 3.1 (FORTSAT)

Aspekt	Problem	Indikator	Indsats	Forventet effekt
<i>Individuelt niveau</i>				
Familieforhold	Ensomhed og isolation	Mange enlige og familier på overførselsindkomst	Områdebaseret indsats med fokus på ældre, socialt udsatte grupper, etniske minoriteter	Færre husstande med enlige Flere isolerede voksne deltager i aktiviteter
Netværk	Lav grad af social kapital Udvikling af normer og adfærd, der konflikter med det omgivende samfund	Fravær af nære relationer Tilknytning til uensigtsmæssige miljøer Konflikter mellem beboergrupper Forekomst af hærværk	Områdebaseret indsats med fokus på børn og unge, ældre, opbygning af social kapital	Flere nære relationer Deltagelse i aktiviteter Flere frivillige og brugere Færre konflikter Mindre hærværk og graffiti Færre beboere med gæld
Forbrug	Beboere med stor gæld	Stor andel af beboere, der er forgældede	Områdebaseret indsats med fokus på at fremme beskæftigelse blandt beboere	Færre beboere på psykosociale diagnoser Færre beboere med sygdomsdiagnoser Færre beboere, der er dømt for kriminalitet
Psykosociale forhold og helbred	Koncentration af beboere med psykisk sygdom	Stor andel af beboere med psykosociale diagnoser Stor andel af beboere med sygdomsdiagnoser	Områdebaseret indsats med fokus på sundhed og på socialt udsatte grupper	Færre beboere på psykosociale diagnoser Færre beboere med sygdomsdiagnoser
Kriminalitet	Koncentration af beboere, der har begået kriminelle handlinger	Stor andel af beboere, der er dømt for kriminalitet	SSP-samarbejde Områdebaseret indsats med fokus på børn og unge og udsatte voksne	Færre beboere, der er dømt for kriminalitet
Uddannelse	Koncentration af beboere uden uddannelse	Andel af beboere uden kompetencegivende uddannelse	Områdebaseret indsats over for børn og unge, udsatte voksne	Flere i gang med uddannelse

KARAKTERISTIK AF DE STØTTEDE BOLIGOMRÅDER

I dette kapitel beskriver vi, hvordan beboersammensætningen har udviklet sig i perioden 1994-2007 i de boligområder, der har modtaget støtte fra 2006-10-puljen. Beboersammensætningen i de støttede områder sammenligner vi efterfølgende dels med beboersammensætningen i den almene boligsektor (inklusive de støttede boligområder), dels med befolknings-sammensætningen i hele landet i form af en 10-procents-stikprøve. Formålet er at undersøge, hvordan beboerne i de støttede boligområder adskiller sig fra beboerne i den almene boligsektor generelt og fra den danske befolkning som helhed med hensyn til socioøkonomiske forhold. Undersøgelsen kan give os et billede af, hvilke problemstillinger og behov der gør sig gældende i de boligområder, der har modtaget støtte.

Derudover undersøger vi, hvordan de støttede boligområders indsatsområder hænger sammen med beboersammensætning. Har eksempelvis de boligområder, hvor man har valgt at målrette indsatser til børn og unge, en større andel børn og unge blandt beboerne end de boligområder, hvor denne type indsats ikke er iværksat?

Endelig beskriver vi fordelingen af boligsociale indsatser og huslejestøtte i boligområderne. Her ser vi på, hvor mange penge der er fordelt, og hvordan de er fordelt mellem boligområderne.

I beskrivelsen af socioøkonomisk status, indkomst, uddannelse og familiestatus er analyserne baseret på voksne individer (mindst 18 år gamle), mens de øvrige analyser (fx alder og etnicitet) er baseret på hele

populationen (dvs. både børn og voksne). Analyserne af kriminalitet er baseret på personer, der er ældre end den kriminelle lavalder på 15 år.

HOVEDRESULTATER

Hovedresultaterne i kapitlet er:

- Beboersammensætningen i de støttede områder skiller sig markant ud fra befolkningen som helhed, men også fra den øvrige almene sektor i forhold til stort set alle demografiske og socioøkonomiske forhold, vi har undersøgt.
- Beboerne i de støttede områder er i gennemsnit yngre, har lavere uddannelsesniveau, har en højere sandsynlighed for at være arbejdsløse eller for at modtage kontanthjælp og har i gennemsnit lavere indkomster.
- Personer fra tredjeverdenslande og enlige med børn er overrepræsenteret i de støttede områder.
- Kriminaliteten er højere og helbredet lavere i de støttede områder.
- Situationen i de støttede områder er ikke blevet bedre over tid. Forskellene mellem de støttede områder og befolkningen som helhed er enten konstante eller er vokset over tid.
- Den regionale analyse viser, at personer fra tredjeverdenslande og kontanthjælpsmodtagere i høj grad er koncentreret i de seks største kommuner: København, Frederiksberg, Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg.
- Der er en sammenhæng mellem, hvilke typer af indsatser der er igangsat og beboersammensætning, når det gælder indsatser rettet mod beskæftigelse, børn og unge, integration, image og socialt udsatte. For indsatserne målrettet sundhed, det sociale liv og beboerdemokrati kan vi ikke finde nogen klar sammenhæng mellem beboersammensætning og indsatstype. Det kan dog skyldes, at de data, vi har for beboerne, ikke er relevante indikatorer i forhold til indsatserne.
- Den største del af Landsbyggefondens 2006-10-pulje er anvendt til boligsociale indsatser. Størstedelen af midlerne er blevet delt ud i den første runde, og ca. halvdelen af de boligområder, der har fået støtte, har fået støtte i mere end én runde.
- Udbetalingen af de boligsociale midler topper i 2009-12.

- Børn, unge og familie er det indsatsområde, der har modtaget flest boligsociale midler.

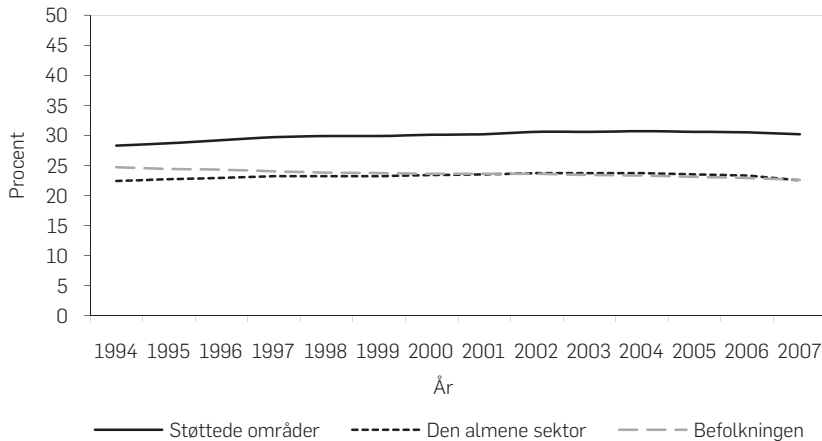
ALDER, ETNICITET OG FAMILIEFORHOLD

I dette afsnit belyser vi, hvordan beboersammensætningen har udviklet sig demografisk fra 1994-2007 i forhold til alder, etnicitet og familiestatus.

I figur 4.1 viser vi andelen af børn og unge mellem 0-17 år i hhv. de støttede boligområder, den almene boligsektor og befolkningen.

FIGUR 4.1

Andel personer mellem 0-17 år i de tre beboergrupper. Procent.



Kilde: Danmarks Statistiks befolkningsregister (BEF).

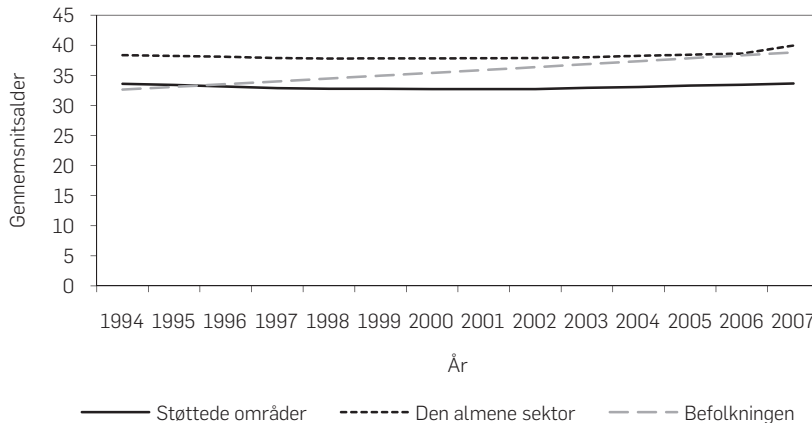
Af figuren fremgår det, at børn og unge i de støttede boligområder udgør ca. 30 pct., mens børn og unge udgør ca. 20 pct. i den samlede almene boligsektor og i befolkningen generelt. Derudover fremgår det af figuren, at andelen af børn og unge er relativt konstant i perioden 1994-2007, både i de støttede boligområder, i den almene sektor og i befolkningen generelt.

Figur 4.2 viser gennemsnitsalderen i de tre beboergrupper. Som det kunne forventes, er personerne i de støttede områder yngre end beboerne i hele den almene sektor og i befolkningen som helhed. I de støttede boligområder er gennemsnitsalderen omkring 33 år, mens gennemsnitsalderen i den almene sektor er ca. 38 år. Det fremgår endvidere, at

gennemsnitsalderen i befolkningen som helhed er stigende, mens gennemsnitsalderen har været relativt konstant blandt beboerne i de støttede boligområder og i den almene boligsektor.

FIGUR 4.2

Gennemsnitsalder i de tre beboergrupper. 1994-2007. Alder.



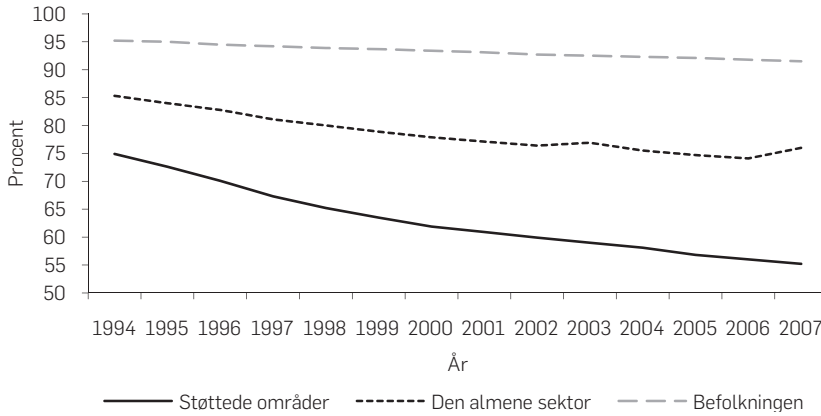
Kilde: Danmarks Statistiks befolkningsregister (BEF).

I figur 4.3 og 4.4 fremgår hhv. andelen af danskere og andelen af personer fra tredjeverdenslande.⁴ Det ses af figur 4.3, at andelen af danskere er blevet mindre fra 1994 og til 2007 både i de støttede boligområder, i den almene sektor og befolkningen som helhed. I 1994 var andelen af danskere i de støttede boligområder ca. 75 pct., og i 2007 var andelen ca. 55 pct. I den almene sektor var andelen af danskere i 1994 ca. 85 pct., og i 2007 var den 82 pct. I befolkningen som helhed er andelen af danskere gået fra 95 pct. til 93 pct. Det største fald i andelen af danskere er således sket i de støttede områder.

4. Landekategoriene er defineret som følger: Mere udviklede lande: Norden, EU, Europa i øvrigt (undtaget Tyrkiet, Cypern, Aserbajdsjan, Usbekistan, Kasakhstan, Turkmenistan, Kirgisistan, Georgien, Tadsjikistan, Armenien), Nordamerika, Japan, New Zealand og Australien. Tredjeverdenslande: Alle øvrige lande.

FIGUR 4.3

Andel danskere i de tre beboergrupper. 1994-2007. Procent.

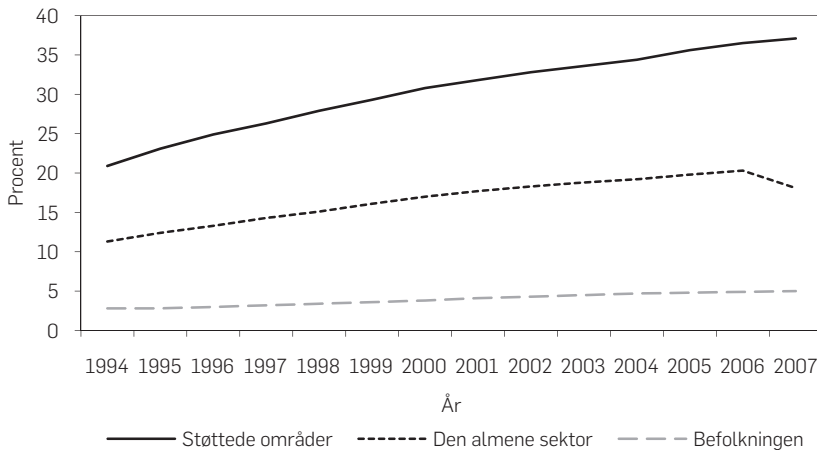


Anm.: Vi har informationer om ejerforhold for en større andel af den almene sektor i 2007 end i de øvrige år. Derfor er der et brud i serien for den almene sektor fra 2006 til 2007.

Kilde: Danmarks Statistiks register Indvandrere og efterkommere (IEPE).

FIGUR 4.4

Andel indvandrere fra tredjeverdenslande. 1994-2007. Procent.



Anm.: Vi har informationer om ejerforhold for en større andel af den almene sektor i 2007 end i de øvrige år. Derfor er der et brud i serien for den almene sektor fra 2006 til 2007.

Kilde: Danmarks Statistiks register Indvandrere og efterkommere (IEPE).

Til gengæld er andelen af personer fra tredjeverdenslande steget i perioden 1994-2007. Denne stigning er størst i de støttede områder. I 2007 var ca. 30 pct. af personerne i de støttede områder fra tredjeverdenslande, mens andelen i 1994 udgjorde ca. 20 pct. I den almene boligsektor som helhed var andelen i 1994 ca. 11 pct., og i 2007 var den ca. 16 pct. På landsplan er andelen steget fra ca. 3 pct. til 6 pct.

Figur 4.3 og 4.4 peger samlet på, at den etniske segregering på boligmarkedet er blevet tydeligere i perioden 1994-2007. Danskere flytter ud af de støttede boligområder, og beboere fra tredjeverdenslande flytter ind.

I tabel 4.1 viser vi andelen af beboere fra tredjeverdenslande opgjort regionalt i 2007 for de støttede boligområder, den almene boligsektor og befolkningen som helhed. Tabellen viser, at der er store regionale forskelle. Andelen fra tredjeverdenslande er meget større i København og på Frederiksberg samt i Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg end i resten af hovedstadsområdet og resten af landet.

TABEL 4.1

Andel personer fra mindre udviklede lande i de tre beboergrupper, 2007. Procent.

	København og Frede- riksberg	Resten af hovedstads- området	Århus, Oden- se, Aalborg og Esbjerg	Resten af landet
Støttede områder	44	33	47	29
Konfidensinterval. (+/-)	0,3	0,3	0,3	0,3
Den almene sektor	31	18	22	13
Befolkningen	11	9	7	3

Anm.: Konfidensintervallet viser de tal, som vi med 95 procents sandsynlighed kan sige, at gennemsnittet ligger inden for.

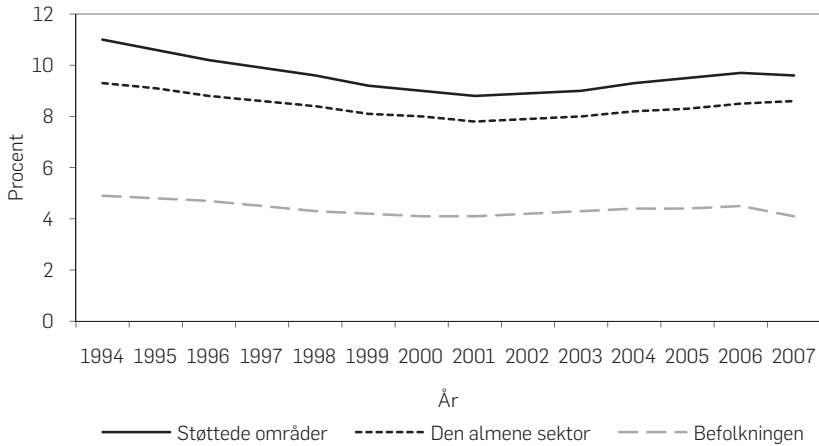
Kilde: Danmarks Statistiks register Indvandrere og efterkommere (IEPE).

For at undersøge familiesituationen undersøger vi andelen af enlige med og uden børn. Udviklingen i andelen af enlige med børn fremgår af figur 4.5, hvor denne andel er gengivet for de støttede boligområder, den almene sektor og befolkningen som helhed.

Det fremgår af figuren, at andelen af enlige med børn er højest i de støttede områder, hvor den er på omkring 10-12 pct. i perioden 1994-2007. Den tilsvarende andel er i den almene sektor ca. 9 pct., mens den i befolkningen som helhed er 4-5 pct. Andelen af enlige med børn har været relativt konstant i perioden 1994-2007.

FIGUR 4.5

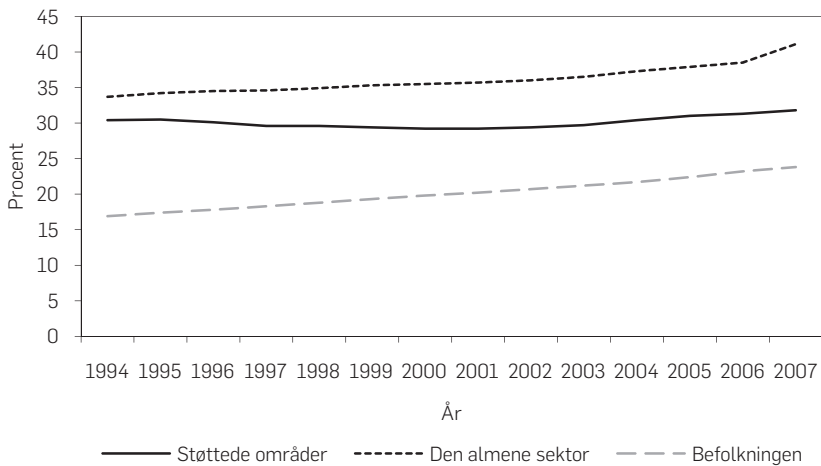
Andel enlige med børn i de tre beboergrupper. 1994-2007. Procent.



Kilde: Danmarks Statistiks register Husstande og familier (FAIN).

FIGUR 4.6

Andel enlige uden børn i de tre beboergrupper. 1994-2007. Procent.



Anm.: Vi har informationer om ejerforhold for en større andel af den almene sektor i 2007 end i de øvrige år. Derfor er der et brud i serien for den almene sektor fra 2006 til 2007.

Kilde: Danmarks Statistiks register Husstande og familier (FAIN).

I figur 4.6 er andelen af enlige uden børn gengivet for de tre stikprøver. Det fremgår af figuren, at andelen af enlige uden børn er højest i den almene sektor, fulgt af de støttede områder. Cirka 30 pct. er enlige uden børn i de støttede områder. Andelen af enlige uden børn vokser dog hurtigere i befolkningen end i hhv. den almene sektor og de støttede områder.

UDDANNELSE, ARBEJDSMARKEDS- TILKNYTNING OG INDKOMST

Vi beskriver beboernes socioøkonomiske situation ved at se på beboernes uddannelsesniveau, tilknytning til arbejdsmarkedet og deres indkomstforhold.

Vi beskriver beboergruppernes uddannelsesmæssige niveau ved dels at undersøge, hvor stor en andel af beboergruppen, der har folkeskolens afgangseksamen som højeste uddannelse, dels ved at undersøge, hvor stor en andel af beboergruppen der har en lang videregående uddannelse. Derudover ser vi isoleret på uddannelsesniveaet for unge i alderen 25-34 år.

I figur 4.7 fremgår udviklingen i andelen af beboere, hvis højeste uddannelsesniveau er folkeskolens afgangseksamen.

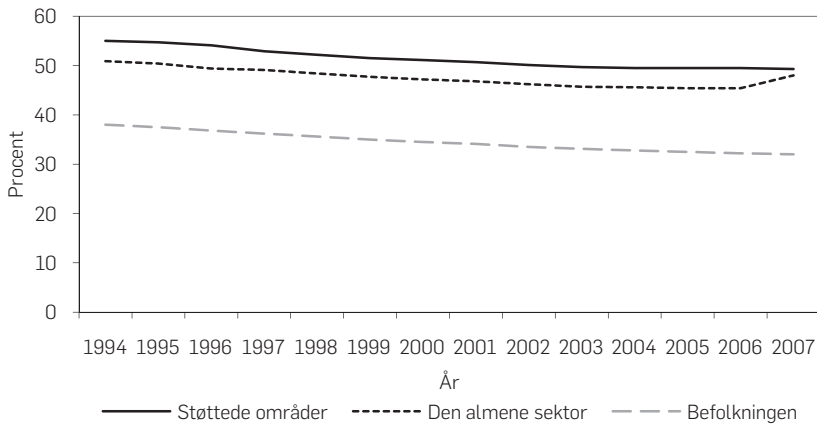
I 1994 udgjorde andelen af beboere uden kompetencegivende uddannelse ca. 55 pct. i de støttede boligområder, 50 pct. i den almene sektor og næsten 40 pct. på landsplan. Den andel er blevet lidt mindre frem til 2007. Det peger på, at der er et stort uddannelsesmæssigt efterslæb i den almene sektor og særligt i de støttede boligområder. Det understreges af figur 4.8, der viser udviklingen i andelen af beboere med lang videregående uddannelse.

Andelen af beboere med en lang videregående uddannelse har i hele perioden fra 1994-2007 ligget konstant på ca. 2 pct. af beboerne i såvel de støttede boligområder som i den almene boligsektor. Samtidig er andelen på landsplan steget fra ca. 4 pct. til 6 pct.

Samlet giver figur 4.7 og 4.8 et billede af, at forskellen i uddannelsesniveau mellem de støttede områder og befolkningen er vokset fra 1994 og 2007.

FIGUR 4.7

Andel personer, hvis højeste uddannelsesnivea er folkeskolens afgangseksamen, i de tre beboergrupper. 1994-2007. Procent.

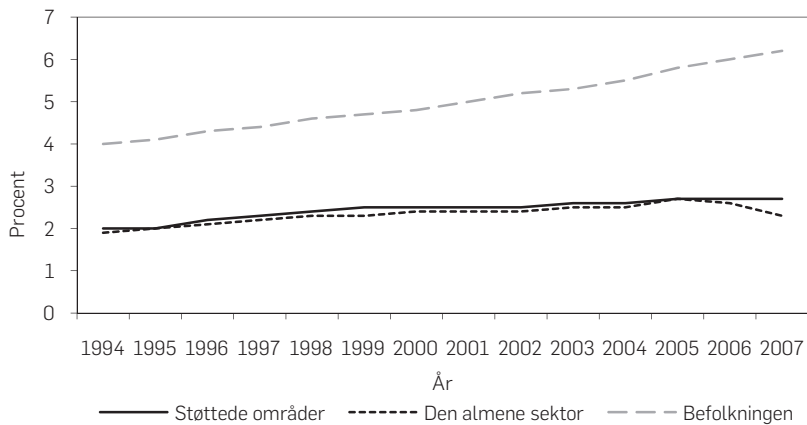


Anm.: Vi har informationer om ejerforhold for en større andel af den almene sektor i 2007 end i de øvrige år. Derfor er der et brud i serien for den almene sektor fra 2006 til 2007.

Kilde: Danmarks Statistiks Uddannelsesstatistikregister (UDDA).

FIGUR 4.8

Andel personer med lang videregående uddannelse i de tre beboergrupper. 1994-2007. Procent.



Anm.: Vi har informationer om ejerforhold for en større andel af den almene sektor i 2007 end i de øvrige år. Derfor er der et brud i serien for den almene sektor fra 2006 til 2007.

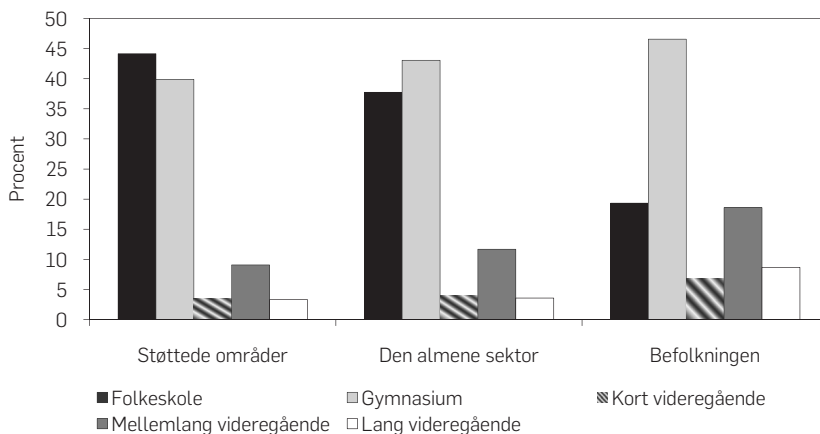
Kilde: Danmarks Statistiks Uddannelsesstatistikregister (UDDA).

Vi ved fra forrige afsnit, at aldersprofilen blandt beboere i de støttede boligområder og den almene sektor er forskellig fra aldersprofilen i befolkningen. Derfor har vi i figur 4.9 vist, hvordan uddannelsesniveaet er blandt unge mennesker i alderen 25-34 år i 2007.

Figuren viser, at der også blandt de unge er markante forskelle i uddannelsesniveau i de tre undersøgte grupper. Andelen af unge med folkeskole som højeste uddannelsesniveau er dobbelt så stor i de støttede områder som i befolkningen som helhed. Tilsvarende er andelen af unge med lang videregående uddannelse væsentligt lavere i de støttede boligområder end i befolkningen som helhed.

FIGUR 4.9

Uddannelsesniveaet hos de 25-34-årige i de tre beboergrupper, 2007. Procent.

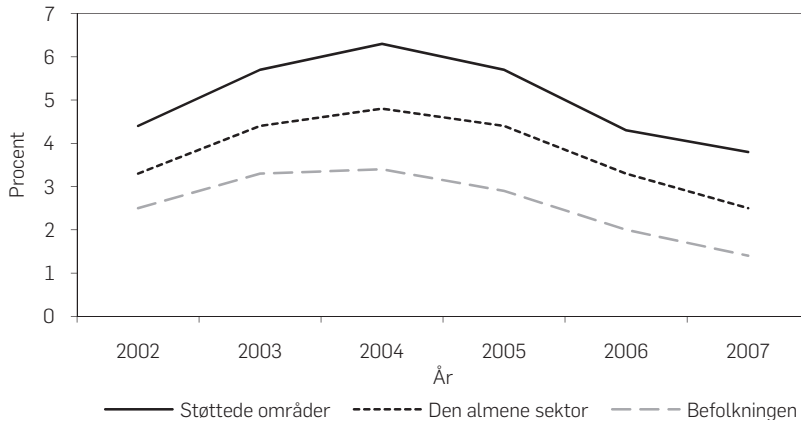


Kilde: Danmarks Statistiks Uddannelsesstatistikregister (UDDA).

I figur 4.10 er andelen af arbejdsløse beboere vist i perioden 2002-07. Det ses af figuren, at andelen af arbejdsløse er større i de støttede boligområder end i den almene boligsektor og i befolkningen generelt. I 2002 var andelen af ledige i de støttede boligområder ca. 5 pct., og det var den også i 2007, efter den i 2004 toppede med ca. 7 pct. Arbejdsløsheden er væsentligt lavere i befolkningen som helhed end i de to lejesektorer, idet den i 2002 var ca. 3 pct. og i 2007 ca. 2 pct. Der er ingen større forskelle i variationer over tid mellem de tre beboergrupper. Når arbejdsløsheden falder i befolkningen, falder den også i de støttede boligområder og i den almene sektor generelt og omvendt.

FIGUR 4.10

Andel arbejdsløse i de tre beboergrupper. 2002-2007. Procent.

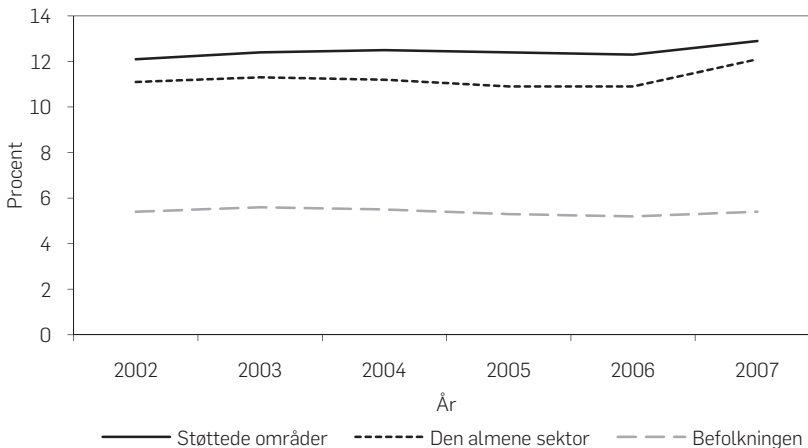


Anm.: Andelen af arbejdsløse kommer fra Danmarks Statistiks variabel SOCIO02, som kun er defineret fra 2002, og derfor starter serien i dette år. Variablen måler hovedbeskæftigelse i året.

Kilde: Danmarks Statistiks Indkomstregister (INDK).

FIGUR 4.11

Andel førtidspensionister i de tre beboergrupper. 2002-2007. Procent.



Anm.: Andelen af førtidspensionister kommer fra Danmarks Statistiks variabel SOCIO02, som kun er defineret fra 2002, og derfor starter serien i dette år. Variablen måler hovedbeskæftigelse i året. Vi har informationer om ejerforhold for en større andel af den almene sektor i 2007 end i de øvrige år. Derfor er der et brud i serien for den almene sektor fra 2006 til 2007.

Kilde: Danmarks Statistiks Indkomstregister (INDK).

I figur 4.11 viser vi udviklingen i andelen af førtidspensionister i de tre beboergrupper. Det fremgår af figuren, at andelen af førtidspensionister er størst i de støttede områder, fulgt af den almene sektor og befolkningen som helhed. I 2007 var der ca. 13 pct. førtidspensionister i de støttede boligområder, mens den andel udgjorde ca. 6 pct. i befolkningen. Andelen af førtidspensionister er relativt konstante i perioden 2002-2007.

I tabel 4.2 fremgår andelen af førtidspensionister fordelt på regionale grupperinger og de tre beboergrupper. Andelen er størst i resten af landet, fulgt af Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg, København/Frederiksberg og den øvrige hovedstad. De regionale forskelle er større i de støttede områder og den almene sektor generelt end i befolkningen som helhed.

TABEL 4.2

Andel førtidspensionister i de tre beboergrupper. 2007. Procent.

	København og Frederiksberg	Resten af hovedstadsområdet	Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg	Resten af landet
Støttede områder	11	10	14	15
Konfidensinterval (+/-)	0,3	0,3	0,4	0,3
Den almene sektor	10	9	13	14
Befolkningen	5	5	6	6

Anm.: Konfidensintervallet viser de tal, som vi med 95 procents sandsynlighed kan sige, at gennemsnittet ligger inden for.

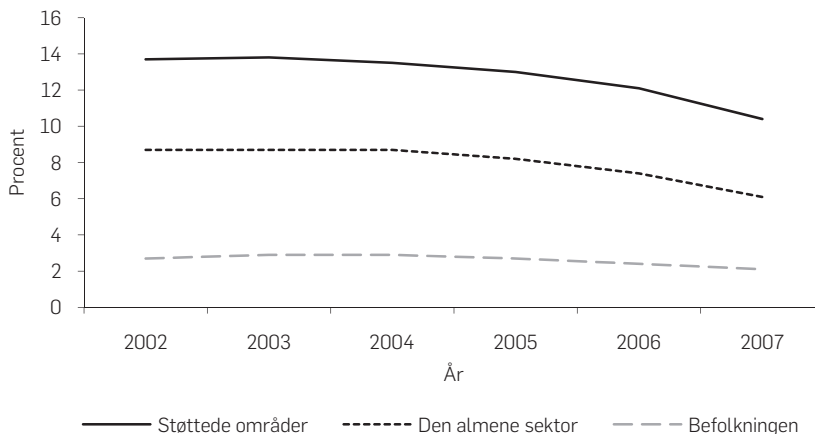
Kilde: Danmarks Statistiks Indkomstregister (INDK).

I figur 4.12 er andelen af kontanthjælpsmodtagere i de tre beboergrupper vist. Det ses af figuren, at andelen er væsentligt højere i de støttede områder end i den almene sektor generelt og i befolkningen som helhed. I 2002 var andelen af kontanthjælpsmodtagere 14 pct., og i 2007 var den ca. 11 pct. I den almene sektor generelt var andelen i 2002 ca. 8 pct., og i 2007 var den ca. 6 pct., mens andelen på landsplan var ca. 3 pct. i hele perioden.

Tabel 4.3 viser andelen af kontanthjælpsmodtagere på regionalt niveau. Der er den samme tendens for beboere i de støttede boligområder, den almene boligsektor og befolkningen som helhed. Største andel af kontanthjælpsmodtagere findes i København/Frederiksberg samt i Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg, hvor andelen er hhv. 11 og 12 pct. for beboere i de støttede boligområder, mens andelen i resten af hovedstadsområdet og i resten af landet er 5-8 pct.

FIGUR 4.12

Andel kontanthjælpsmodtagere i de tre beboergrupper. 2002-2007. Procent.



Anm.: Andelen af kontanthjælpsmodtagere kommer fra Danmarks Statistiks variabel SOCIO02, som kun er defineret fra 2002, og derfor starter serien i dette år. Variablen måler hovedbeskæftigelse i året.

Kilde: Danmarks Statistiks Indkomstregister (INDK).

TABEL 4.3

Andel kontanthjælpsmodtagere i de tre beboergrupper. 2007. Procent.

	København og Frederiksberg	Resten af hovedstadsområdet	Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg	Resten af landet
Støttede områder	11	5	12	8
Konfidensinterval (+/-)	0,2	0,2	0,2	0,1
Den almene sektor	9	3	7	5
Befolkningen	3	2	3	2

Anm.: Konfidensintervallet viser de tal, som vi med 95 procents sandsynlighed kan sige, at gennemsnittet ligger inden for.

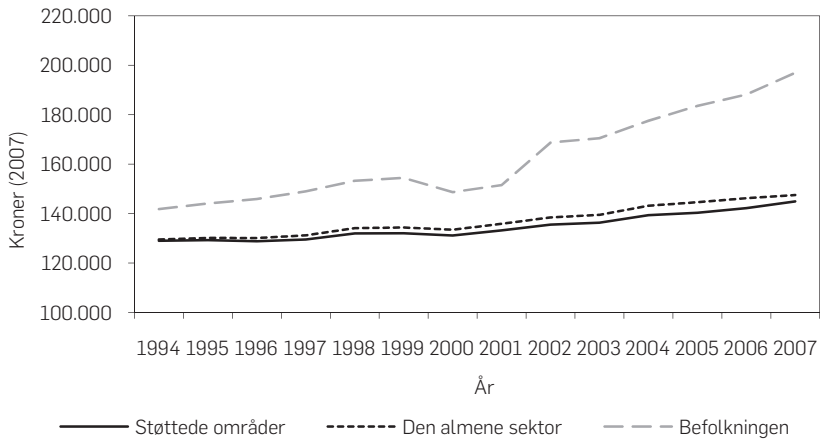
Kilde: Danmarks Statistiks Indkomstregister (INDK).

I figur 4.13 undersøger vi den disponible indkomst i de tre beboergrupper. Figuren viser, at personer i de støttede områder har de laveste indkomster, fulgt af personer i den almene sektor. Siden 2002 er stigningen i disponibel indkomst meget større i befolkningen som helhed end i de støttede boligområder og den almene boligsektor. Indkomstgabet mellem befolkningen og lejere i den almene sektor er dermed vokset fra

1994-2007. I 1994 var den gennemsnitlige disponible indkomst for beboere i de støttede boligområder og den almene sektor ca. 130.000 kr., mens den i befolkningen som helhed var ca. 140.000 kr. I 2007 var den gennemsnitlige disponible indkomst for lejerne ca. 135.000 kr., mens den i befolkningen som helhed var ca. 183.000 kr.

FIGUR 4.13

Gennemsnitlig disponibel indkomst. Kroner, 2007.



Anm.: Indkomsten er beregnet i 2007-pris-niveau. Disponibel indkomst defineres som indkomst efter skat og renter, hvilket er lig med samlet indkomst fratrukket renteudgifter, skat mv.

Kilde: Danmarks Statistiks Indkomstregister (INDK).

TABEL 4.4

Disponibel indkomst i 2007-kroner. Kroner.

	København og Frederiksberg	Resten af hovedstadsområdet	Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg	Resten af landet
Støttede områder	146.000	155.000	138.000	145.000
Konfidensinterval (+/-)	800	670	620	490
Den almene sektor	150.000	159.000	142.000	147.000
Befolkningen	186.000	224.000	188.000	196.000

Anm.: Konfidensintervallet viser de tal, som vi med 95 procents sandsynlighed kan sige, at gennemsnittet ligger inden for. Disponibel indkomst defineres som indkomst efter skat og renter, lig med samlet indkomst fratrukket renteudgifter, skat mv.

Kilde: Danmarks Statistiks Indkomstregister (INDK).

Tabel 4.4 viser den disponible indkomst opgjort regionalt for beboerne i de støttede boligområder, den almene sektor generelt og befolkningen som helhed. Det er stort set den samme regionale tendens, der gør sig gældende, med undtagelse af variationen på landsplan. Den gennemsnitlige disponible indkomst er højest i hovedstadsregionen og lavest i Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg, mens indkomsterne er lavest i København/Frederiksberg for befolkningsstikprøven.

FOREKOMSTEN AF PERSONER, DER ER BLEVET DØMT FOR KRIMINALITET

I dette afsnit undersøger vi forskellige mål for kriminalitet i de tre beboergrupper. Vi undersøger først, hvor stor en andel af beboerne, der har begået kriminalitet. Det vil sige andelen af beboere, der har begået en forbrydelse, der har ført til enten en betinget eller en ubetinget frihedsstraf. Dernæst undersøger vi antal dages ubetinget frihedsstraf, som personerne i gennemsnit er blevet idømt. Vi fordeler antallet af idømte dage på alle personer i hver beboergruppe. Formålet med dette mål er at vise, hvor alvorlige de begåede forbrydelser er. Til sidst viser vi aldersprofilen på de dømte på afgørelses tidspunktet.

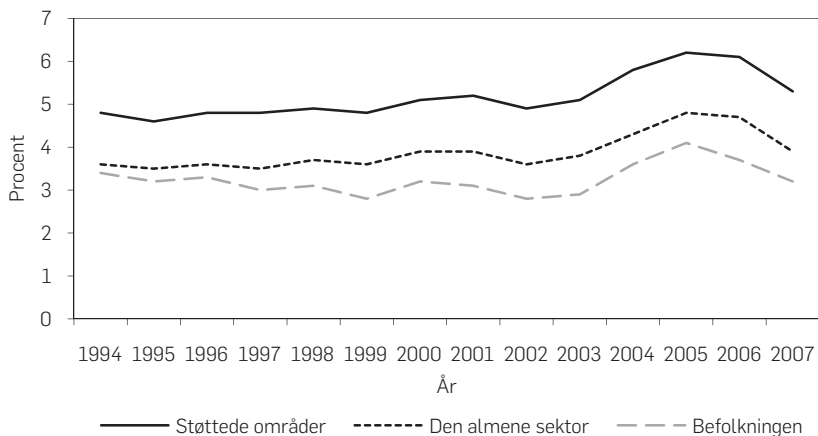
Figur 4.14 viser andelen af beboere, der er blevet idømt ubetinget eller betinget frihedsstraf.

Det fremgår af figuren, at andelen af beboere, der er idømt en betinget eller ubetinget frihedsstraf, er højere i de støttede boligområder end i den almene sektor generelt og befolkningen som helhed. 6 pct. af beboerne i de støttede boligområder er blevet idømt en betinget eller ubetinget straf, mens denne andel er ca. 3 pct. i hele befolkningen. Andelen af straffede personer har ligget nogenlunde konstant i perioden 1994-2007.

Figur 4.15 viser det gennemsnitlige antal dage, som de dømte personer i hver beboergruppe er idømt. Fra 1994-2007 er der ikke sket de store ændringer. Idømte personer i de støttede boligområder er idømt længere straf i fængsel end idømte personer i befolkningen. I gennemsnit idømmes en person fra de støttede boligområder 1 dags ubetinget straf, mens varigheden på landsplan er 1/2 dag.

FIGUR 4.14

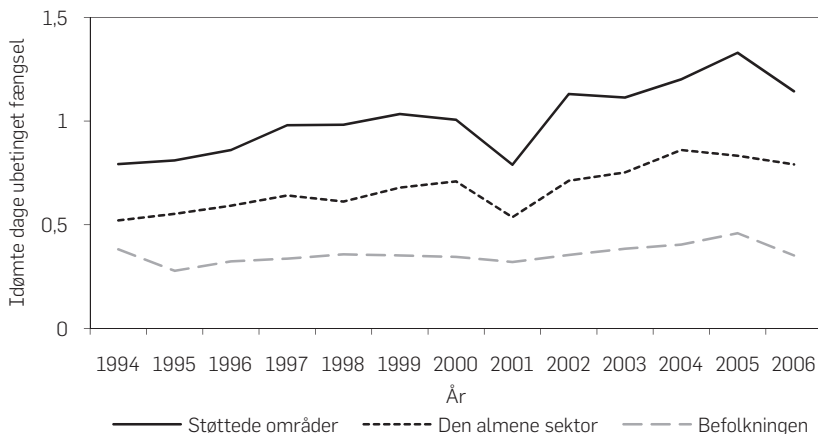
Andel personer, der har begået kriminalitet i de tre beboergrupper. Procent.



Kilde: Danmarks Statistiks register Kriminalstatistik - afgørelser (KRAF).

FIGUR 4.15

Idømte dages ubetinget fængsel i gennemsnit per person i de tre beboergrupper.

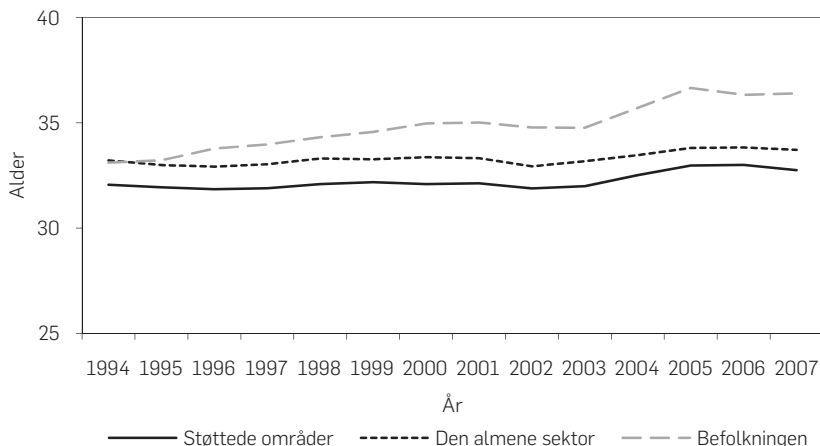


Kilde: Danmarks Statistiks register Kriminalstatistik - afgørelser (KRAF).

Afslutningsvis viser figur 4.16 alderen på afgørelsestidspunktet for de personer, der har begået kriminalitet i de tre beboergrupper. Både betingget og ubetinget frihedsstraf indgår i figuren.

FIGUR 4.16

Alder ved afgørelsestidspunktet i de tre beboergrupper. År.



Kilde: Danmarks Statistiks registre Kriminalstatistik - afgørelser (KRAF) og Personer i befolkningen (BEF).

Figuren viser, at de personer, der har begået kriminalitet i de støttede områder, i gennemsnit er yngre end i de øvrige to beboergrupper. Det kan indikere, at de personer, der har begået kriminalitet i de støttede områder, påbegynder deres kriminelle løbebane tidligere end personer i de øvrige to populationer.

HELBREDSFORHOLD

I dette afsnit ser vi på forskelle i helbred blandt beboerne i de støttede boligområder, den almene sektor generelt og befolkningen som helhed. Vi bruger to indikatorer til at belyse helbredssituationen. De to indikatorer er: antal sengedage på hospital i forbindelse med sygdom og antal sygesikringsydelse. Antal sengedage er defineret som summen af dage, som en person har været indlagt på hospital, med undtagelse af indlæggelse i forbindelse med fødsel. Antal sygesikringsydelser er defineret som summen af kontakter til læge (både besøg og telefonkonsultationer) og øvrige ydelser som fx laboratorieundersøgelser per person per år.

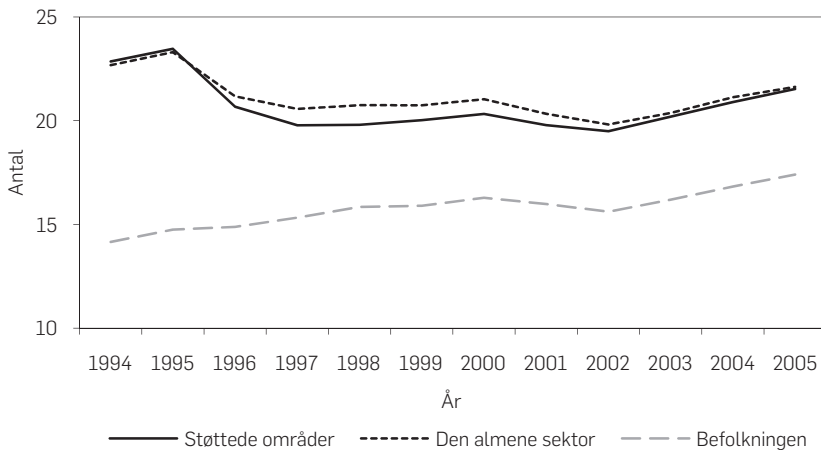
Da helbredet typisk bliver dårligere med alderen, og da alderssammensætningen i de fire populationer er forskellig, har vi valgt kun at vise helbredsmålene for personer mellem 18 og 64 år. Det skal dog be-

mærkes, at personerne i de støttede områder stadigvæk i gennemsnit er yngre end personerne i befolkningen. For begge mål viser vi gennemsnittet i populationerne.

Figur 4.17 viser udviklingen i antal sygesikringsydelser for 18-64-årige fra 1994 til 2005.

FIGUR 4.17

Antal sygesikringsydelser for 18-64-årige i de tre beboergrupper. Antal.



Anm.: Vi har kun informationer om sygesikringsydelser til og med 2005.

Kilde: Danmarks Statistiks Sygesikringsregister (SYST).

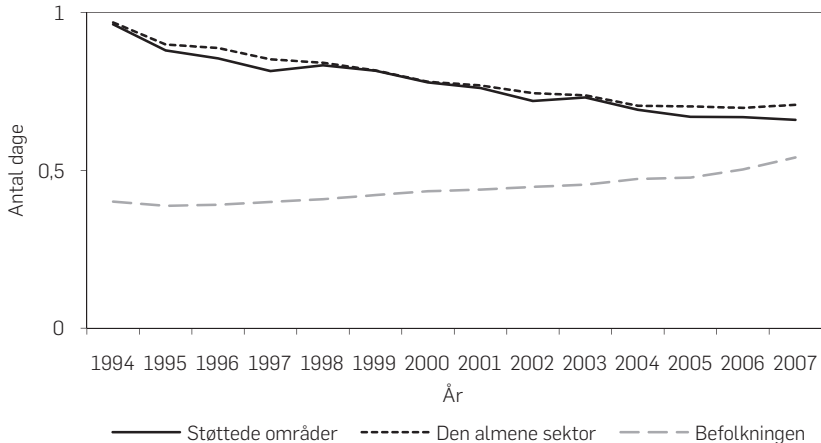
Det gennemsnitlige antal sygesikringsydelser er højest i de støttede områder og i den almene sektor generelt. At antallet af ydelser er højere i disse populationer, tyder på, at helbredet kan være dårligere, især fordi personerne i disse områder i gennemsnit er yngre end i befolkningen som helhed. I perioden fra 1994-2005 har antallet af sygesikringsydelser ligget mellem 20 og 23 per person per år, når vi kigger på de støttede boligområder og den almene sektor generelt, mens antallet af ydelser i befolkningen i samme perioden har været mellem 14 og 17.

Figur 4.18 viser antal sengedage på hospital for 18-64-årige i de tre beboergrupper. Som for antal ydelser er der ingen større forskelle mellem den almene sektor generelt og de støttede områder. Det lader også til, at forskellene mellem de støttede områder og befolkningen som helhed er blevet mindre over tid. Helbredet målt som antal hospitalsdage

per år er dog stadigvæk væsentligt dårligere i de støttede områder end i befolkningen som helhed.

FIGUR 4.18

Antal sengedage på hospital for 18-64-årige i de tre beboergrupper. Dage.



Kilde: Danmarks Statistiks Sygehusindlæggelses register (SYIN),

BEBOERSAMMENSÆTNING OG TYPE AF INDSATS

I dette afsnit undersøger vi sammenhængen mellem type af boligsocial indsats og beboersammensætning. Vi undersøger følgende indsatser:

- Uddannelse og beskæftigelse
- Børn og unge
- Sundhed
- Det sociale liv i boligområdet
- Etniske minoriteter
- Image
- Beboerdemokrati
- Socialt udsatte beboere.

Formålet med analysen er at undersøge, om et boligområde, som fx har prioriteret en indsats rettet mod børn, unge og familie, har en større

andel børn og unge blandt beboerne, end områder, som ikke har prioriteret en sådan indsats. Vi har forsøgt at vælge beboer karakteristika, som matcher indsatsene. I en del tilfælde har dette dog ikke været muligt. For eksempel har vi ikke adgang til variabler, som kan belyse beboernes sociale liv eller områdets image.

For at undersøge, hvilken type af indsatser et boligområde har eller forventer at igangsætte, har vi anvendt besvarelserne fra vores surveys med centrale aktører. Tabellerne er konstrueret på baggrund af besvarelser fra projektledere. Såfremt der ikke har foreligget en besvarelse fra projektlederen, har vi suppleret med oplysninger fra kommunen, forretningsfører og afdelingsbestyrelse i denne prioriterede rækkefølge.

Vi inkluderer kun gennemsnit, der er signifikant forskellige fra hinanden med mindst 90 procents sandsynlighed.

TABEL 4.5

Sammenhæng mellem aktivitet rettet mod beskæftigelse og uddannelse og beboersammensætning. Procent.

	Områder uden aktiviteten	Områder med aktiviteten
Andel under 18 år	28	33
Andel fra mindre udviklingslande	29	38
Andel arbejdsløse	3,1	3,3
Andel kontanthjælpsmodtagere	6,8	8,6
Antal områder	51	73

Anm.: Forskellene mellem gennemsnitten er statistisk signifikante på et 10-procents-niveau.

Kilde: Aktørsurvey og Danmarks Statistiks registre Personer i befolkningen (BEF), Indvandrere og efterkommere (IEPE) og Indkomstregistret (INDK).

Tabel 4.5 viser gennemsnitsværdier for alder, etnicitet og socioøkonomisk status for beboere i områder, hvor en boligsocial indsats med fokus på beskæftigelse og uddannelse er blevet igangsat, sammenholdt med boligområder uden en sådan indsats. Som forventet er arbejdsløsheden lidt højere i områder, hvor en beskæftigelsesindsats er blevet sat i gang, end i de øvrige områder (forskellen er dog kun statistisk signifikant på et 10-procents-niveau). Derudover er antallet af kontanthjælpsmodtagere væsentligt højere i områder med indsatsen. Vi har også undersøgt andelen af personer med folkeskole som højeste uddannelsesniveau i områder hhv. med og uden indsatser rettet mod uddannelse og beskæftigelse. Der er dog ingen signifikante forskelle.

I tabel 4.6 viser vi, hvad der kendetegner boligområder, hvor indsatser rettet mod børn og unge er igangsat. Tabellen viser, at andelen af beboere under 18 år er væsentligt højere i områder, hvor man har valgt at fokusere på børn og unge. Andelen fra tredjeverdenslande er også meget højere i disse områder, formodentlig fordi der er en korrelation mellem antal børn og etnicitet (familier, hvor forældrene er født i tredjeverdenslande, har i gennemsnit flere børn end familier, hvor forældrene er født i Danmark). Derudover er der flere enlige med børn i områder med indsatser rettet mod børn og unge. Resultaterne viser, at man i høj grad fokuserer på indsatser mod børn og unge i områder, hvor der kan forventes at være et stort behov for denne type af indsatser.

TABEL 4.6

Sammenhæng mellem aktivitet rettet mod børn og unge og beboersammensætning. Procent.

	Områder uden aktiviteten	Områder med aktiviteten
Andel under 18 år	21	32
Andel fra mindre udviklingslande	24	36
Andel enlige med børn	13,5	18,3
Antal områder	9	118

Kilde: Aktørsurvey og Danmarks Statistiks registre Personer i befolkningen (BEF), Indvandrere og efterkommere (IEPE) og Husstande og familier (FAIN).

I tabel 4.7 viser vi, hvilke sammenhænge der er mellem beboersammensætning og boligsociale aktiviteter rettet mod etniske minoriteter. Som man kunne forvente, er andelen af personer fra tredjeverdenslande væsentligt højere i områder med aktiviteter målrettet etniske minoriteter end i områder uden denne type af aktiviteter. Også andelen af kontanthjælpsmodtagere er højere i denne type af områder. Det er derfor muligt, at aktiviteter rettet mod etniske minoriteter også har som mål at få beboerne integreret på arbejdsmarkedet.

I tabel 4.8 viser vi, hvordan beboersammensætningen ser ud i områder, der har hhv. ikke har iværksat en indsats rettet mod at forbedre boligområdets image. Andelen af beboere fra tredjeverdenslande, andelen af kontanthjælpsmodtagere og andelen af kriminelle er højere i områder med aktiviteter rettet mod image.

TABEL 4.7

Sammenhæng mellem aktivitet rettet mod etniske minoriteter og beboersammensætning. Procent.

	Områder uden aktiviteten	Områder med aktiviteten
Andel fra mindre udviklingslande	28	38
Andel kontanthjælpsmodtagere	6,0	8,8
Antal områder	40	87

Kilde: Aktørsurvey og Danmarks Statistiks registre Indvandrere og efterkommere (IEPE) og Indkomstregistret (INDK).

TABEL 4.8

Sammenhæng mellem aktivitet rettet mod image og beboersammensætning. Procent.

	Områder uden aktiviteten	Områder med aktiviteten
Andel fra mindre udviklingslande	33	36
Andel kontanthjælpsmodtagere	7,3	8,2
Andel kriminelle	0,3	0,4
Antal områder	35	91

Kilde: Aktørsurvey og Danmarks Statistiks registre Personer i befolkningen (BEF), Indvandrere og efterkommere (IEPE) og Indkomstregistret (INDK).

TABEL 4.9

Sammenhæng mellem aktivitet rettet mod socialt udsatte og beboersammensætning. Procent.

	Områder uden aktiviteten	Områder med aktiviteten
Andel fra mindre udviklingslande	33	36
Andel kontanthjælpsmodtagere	7,5	8,2
Antal områder	49	77

Kilde: Aktørsurvey og Danmarks Statistiks registre Personer i befolkningen (BEF), Indvandrere og efterkommere (IEPE) og Indkomstregistret (INDK).

Til sidst undersøger vi i tabel 4.9, om områder med en indsats rettet mod socialt udsatte beboere har en anderledes beboersammensætning end områder uden denne type af indsatser. Som det kunne forventes, er andelen af kontanthjælpsmodtagere højere i områder med indsatser rettet mod socialt udsatte end i områder uden denne type af indsatser. Det skal

dog betones, at andelen af kontanthjælpsmodtagere ikke er et ideelt mål på andelen socialt udsatte, da selvsagt ikke alle kontanthjælpsmodtagere er socialt udsatte. Målet er dog stadigvæk relevant, da socialt udsatte sandsynligvis er overrepræsenterede blandt kontanthjælpsmodtagere.

Samlet set har analysen vist, at der er en sammenhæng mellem beboersammensætning og indsatstyperne: børn og unge, etniske minoriteter, image og socialt udsatte. For de øvrige typer af indsatser (sundhed, det sociale liv og beboerdemokrati) kan vi ikke finde nogen signifikant sammenhæng mellem beboersammensætning og type af indsats. Dette kan dog skyldes, at de variabler, vi har adgang til, ikke er relevante i forhold til at måle fx graden af beboerdemokrati.

FORDELING AF MIDLER

Vi går nu videre til at analysere, hvordan midlerne i Landsbyggefondens pulje er blevet fordelt. Vi beskriver også fordelingen af midler i forhold til bevillingsrunde.

Der er givet midler til boligsociale indsatser og huslejestøtte for i alt 2,2 mia. kr., og der er blevet uddelt i alt 216 bevillinger. Bevillingerne er fordelt på 162 helhedsplaner og omfatter i alt 545 boligafdelinger.⁵ 128 boligafdelinger har modtaget huslejestøtte. 1,2 mia. kr. er anvendt til boligsociale indsatser, mens 1 mia. kr. er anvendt til huslejestøtte.

I tabel 4.10 fremgår fordelingen af boligsociale midler på de tre runder. Det fremgår af tabellen, at langt de fleste midler til boligsociale indsatser blev uddelt i 1. runde, hvor der blev uddelt ca. 580 mio. kr., mens der i 2. runde blev uddelt ca. 370 mio. kr. og i sidste runde ca. 163 mio. kr. Det svarer til i alt ca. 1,1 mia. kr. De resterende midler op til 1,2 mia. kr., der er den økonomiske ramme for de boligsociale midler, er anvendt til ERFA-arbejde i Boligsocialt Net, bidrag til Center for Boligsocial Udvikling og til den landsdækkende evaluering, som SFI og Rambøll Management Consulting udfører.

Fordelingen af de boligsociale midler på indsatsområder fremgår af tabel 4.11. Det fremgår af tabellen, at 35 pct. af de samlede boligsociale midler er anvendt til indsatser med fokus på børn, unge og familie. Derefter er 24 pct. af midlerne gået til aktiviteter rettet mod at øge bebo-

5. I de 162 helhedsplaner er medregnet helhedsplaner fra sidste uddelingsrunde, men helhedsplanerne fra sidste runde er foreløbige, og derfor kan det samlede antal helhedsplaner stadig ændre sig.

ernetværk og generelle sociale aktiviteter. 15 pct. af midlerne er gået til indsatser rettet mod beskæftigelse og uddannelse, og næsten en tiendedel er gået til forsøg med nye udlejningsregler, anvisningsmodeller og nye samarbejdsformer. Indsatser i forhold til sundhed, image og kommunikation samt udsatte grupper dækker tilsammen de resterende 16 pct. af midlerne.

TABEL 4.10

Fordeling af boligsociale indsatser i hver bevillingsrunde. Kroner og antal.

	Bevillingssum i 1. runde	Bevillingssum i 2. runde	Bevillingssum i 3. runde	Bevillingssum i alt
Mio. kroner i alt	580	370	163	1.113
Antal boliger	78.030	88.091	54.714	127.465
Kroner/ bolig	7.429	4.197	2.981	8.729

Kilde: Landsbyggefondens opgørelser over midler.

TABEL 4.11

De boligsociale bevillinger fordelt på indsatsområde. Mio. kroner og procent.

Indsatsområde	Boligsociale midler i mio. kr.	Procent
Børn, unge og familie	565	35
Beskæftigelse, uddannelse	245	15
Beboernetværk, generelle beboeraktiviteter	386	24
Sundhed	84	5
Image og kommunikation	108	7
Nye samarbejdsformer og forsøg	150	9
Udsatte grupper	72	4
I alt	1.610	100

Anm.: Opgørelser af boligsociale midler er inklusive en lokal medfinansiering. Kategoriseringen er foretaget af Landsbyggefonden.

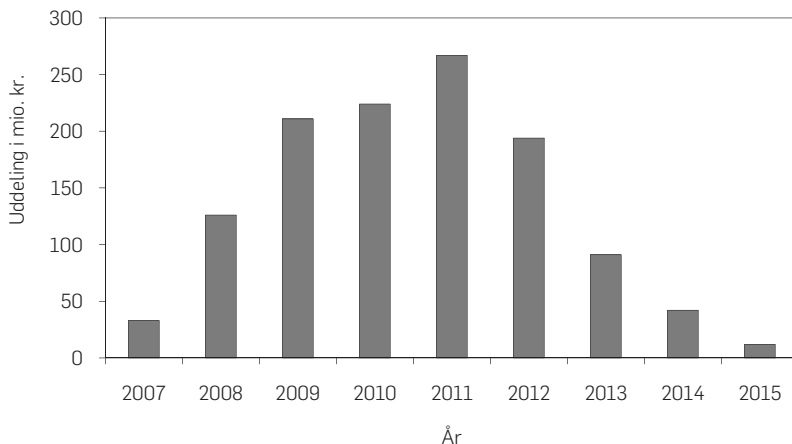
Kilde: Landsbyggefondens opgørelser over midler.

I figur 4.19 har vi afbildet, hvordan udbetalingerne af de boligsociale midler foregår. De udbetales kvartalsvis bagud. Det fremgår af figuren, at aktivitetsniveauet topper i perioden 2009-12. Det hænger dels sammen med udrulningen af indsatserne, dels sammen med at der er helhedsplaner, som har haft en lang opstartsfase og er kommet i gang væsentligt

senere end forventet. Helhedsplaner, der er igangsat for midler fra den første runde, forventes afsluttet i løbet af 2012.

FIGUR 4.19

Udbetaling af boligsociale midler per år. 2007-2015. Millioner kroner.



Kilde: Landsbyggefondens opgørelser over midler.

Den regionale fordeling af helhedsplaner fremgår af tabel 4.12. Det fremgår af tabellen, at 23 pct. af helhedsplanerne foregår i København og Frederiksberg, mens 15 pct. af helhedsplanerne foregår i Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg. Ligeledes foregår 15 pct. i det øvrige hovedstadsområde, mens de resterende 47 pct. foregår i resten af landet.

TABEL 4.12

Bevillingerne fordelt efter regionale grupperinger. Procent.

Region	Procent
København og Frederiksberg	23
Resten af hovedstadsområdet	15
Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg	15
Resten af landet	47
I alt	100

Anm.: Fordelingen er baseret på 147 helhedsplaner, dvs. helhedsplanerne fra 1. og 2. runde og få fra 3. runde.

Kilde: Center for Boligsocial Udvikling.

Der er afsat 1 mia. kr. til huslejestøtte, hvor der er uddelt 400 mio. kr. i både 1. og 2. runde, mens der i 3. runde er uddelt 200 mio. kr. I samlet støtte per år svarer det til ca. 250 mio. kr. inklusive 25 pct. medfinansiering fra boligorganisationen. Huslejestøtte bevilges således, at boligafdelingen modtager fuld støtte de første 4 år. Derefter nedtrappes støtten med 9 kr. per m² per år og bortfalder senest efter 13 år.

TILSKUD TIL OMRÅDESEKRETARIATER

Der er i alt bevilget 112.905.742 kr. til områdesekretariater og projektsekretariater. Der er udpeget 11 områdesekretariater og seks projektsekretariater. Det fremgår af tabel 4.13, hvordan fordelinger af midler til områdesekretariater og projektsekretariater er.

TABEL 4.13

Bevillingerne fordelt på områdesekretariater og projektsekretariater. Kroner og antal.

	Bevilling	Antal boliger	Støtte per bolig
<i>Områdesekretariater</i>			
Områdesekretariat Helsingør	4.005.000	3.154	1.270
Områdesekretariat Høje-Taastrup	5.398.975	3.128	1.726
Områdesekretariat Kolding	4.983.000	2.118	2.353
BoLivVejle	8.085.000	2.061	3.923
Sundhed og Trivsel for 5 Boligafdelinger	8.692.500	1.436	6.053
Det Boligsociale Fællessekretariat	31.500.000	4.696	6.708
Områdesekretariat Slagelse	3.303.750	462	7.151
Albertslunds Boligsociale Center	18.119.891	1.434	12.636
Boligsocial Indsats i Horsens	15.000.000	1.179	12.723
Bydelsprojekt 3 i 1 (Esbjerg)	35.526.736	2.518	14.109
Randers Nordby	22.930.000	1.337	17.150
<i>Projektsekretariater</i>			
Aalborg Øst	16.356.000	2.621	6.240
Urbanplanen	15.417.272	2.445	6.306
Greve Nord	10.091.000	1.128	8.946
Brøndby Strand	17.687.000	1.824	9.697
Tingbjerg – Utterslevhuse	32.654.470	2.452	13.317
Sundholmsvej kvarteret	20.700.000	1.227	16.870

Kilde: Landsbyggefondens opgørelser over midler.

Den største bevilling per bolig til områdesekretariat er givet til Randers Nordby, der har modtaget 17.150 kr. per bolig, mens områdesekretariatet i Helsingør har modtaget færrest midler: 1.270 kr. per bolig. Områdesekretariatene i Albertslund, Horsens og Esbjerg ligger også i den ende, hvor der er bevilget flest midler per bolig, hhv. 12.636 kr., 12.723 og 14.109 kr. per bolig.

Blandt de seks boligområder, der er defineret som projektsekretariater, er der stor spredning på bevillingerne opgjort per bolig. Således ligger Sundholmsvej kvarteret og Tingbjerg/Utterslevhuse i toppen med flest midler, idet de har modtaget hhv. 16.870 kr. og 13.317 kr. per bolig, mens Aalborg Øst og Urbanplanen har modtaget færrest midler per bolig, hhv. 6.240 kr. og 6.306 kr. per bolig.

ANSØGNINGSPROCESSEN

Dette kapitel handler om, hvordan ansøgningsprocessen er forløbet. Særligt beskriver vi, hvilke aktører der har taget initiativ til og har haft indflydelse på ansøgningen, herunder helhedsplanen. Vi beskriver også, hvordan kravene til ansøgningen er blevet modtaget af de boligsociale aktører, og hvordan de har oplevet sagsbehandlingstider og tidsfrister samt kriterier for tildeling af støtte. Til at beskrive ansøgningsforløbet inddrager vi vurderinger fra hhv. forretningsførere, kommunale medarbejdere, projektledere og afdelingsbestyrelser, der er opnået i de elektroniske surveys med de pågældende aktører. Derudover inddrager vi viden fra kvalitative interview med nøglepersoner og oplysninger fra boligområdernes helhedsplaner.

HOVEDRESULTATER

Hovedresultaterne i dette kapitel er:

- I 80-93 pct. af boligområderne vurderer de kommunale medarbejdere og forretningsførere, at boligorganisationen har taget initiativet til at søge om midler fra 2006-10-puljen.

- I to ud af tre ansøgninger om boligsociale midler har der minimum været tre aktører involveret, som alle har haft nogen eller stor indflydelse på ansøgningen.
- I de fleste boligområder vurderer både forretningsførere, projektledere, kommunale medarbejdere og afdelingsbestyrelser, at forretningsførere og projektledere i høj grad har haft indflydelse på ansøgningen om midler.
- Projektledere, forretningsførere, kommunale medarbejdere og afdelingsbestyrelser i 26-45 pct. af boligområderne vurderer, at eksterne konsulenter i høj grad har haft indflydelse på ansøgningen.
- Projektledere, forretningsførere, kommunale medarbejdere og afdelingsbestyrelser i 35-54 pct. af boligområderne vurderer, at afdelingsbestyrelser i høj grad har haft indflydelse på ansøgningen.
- I ca. hvert andet boligområde har kommunen ifølge den kommunale medarbejder været involveret i udarbejdelse af helhedsplanen fra begyndelsen. I 32 pct. af boligområderne er kommunen blevet involveret, efter boligorganisationen har udarbejdet et udkast.
- 43 pct. af helhedsplanerne indeholder både en udførlig beskrivelse af indsatserne og af køreplanen for projektet.
- 16 pct. af helhedsplanerne indeholder hverken en udførlig beskrivelse af indsatserne eller af køreplanen for projektet.
- I ca. hvert fjerde boligområde er vurderingen fra de fire aktører, at tidsfristerne for hovedansøgning og helhedsplanen var for korte. Samtidig vurderer nøglepersonerne, at sagsbehandlingstiden af hovedansøgningen og helhedsplanen har været for lang, hvilket har vanskeliggjort forankringen af helhedsplanerne.
- Blandt nøglepersoner er vurderingen, at det er en gevinst for det boligsociale arbejde, at der er kommet stort fokus på resultatstyring og -måling, men at det dog medfører en risiko for at afkoble det frivillige beboerengagement.
- Nøglepersoner foreslår, at puljestrukturen overgår til at blive årlige, løbende puljer, der kan søges, og at der indføres en prækvalifikationsrunde for ansøgningerne.

BAGGRUND

Når Landsbyggefonden bevilger støtte til et boligområde, er opgavefordelingen mellem boligorganisation og kommune den, at boligorganisationen har det økonomiske ansvar for bevillingen, og kommunen fungerer som tilsynsmyndighed. Derudover lægger styringsreformen op til, at kommuner og boligorganisationer indgår kontrakt om en målrettet indsats og en langsigtet planlægning af boligområdets sociale og fysiske opretning.

Ansøgningen om støtte fra 2006-10-puljen har bestået af en såkaldt hovedansøgning og en helhedsplan. Hovedansøgningen skulle, som beskrevet i kapitel 2, indeholde en række oplysninger om boligområdet såsom beliggenhed og statistiske nøgletal (KÅS-tal), mens kravene til helhedsplanen har været, at den skulle indeholde en problembeskrivelse og analyse af boligområdets/boligafdelingens situation af, hvilke indsatser der var behov for, og hvordan de indsatser forventes at kunne bidrage til at håndtere de identificerede behov. I forlængelse heraf skulle der være en beskrivelse af påtænkte virkemidler og arbejdsmetoder i det boligsociale arbejde. Endelig skulle der være en beskrivelse af en plan for social, fysisk og økonomisk opretning af boligområdet/boligafdelingen.

INITIATIVTAGNING OG INVOLVERING AF AKTØRER

I langt de fleste tilfælde er det boligorganisationen, der har taget initiativet til at søge om støtte fra 2006-10-puljen. Det fremgår af tabel 5.1, der viser en opgørelse over forretningsføreres og kommunale medarbejders vurdering af, hvem der har taget initiativ til at søge støtte.

Af tabellen fremgår det, at forretningsførere og kommunale medarbejdere ikke ser helt ens på, hvem der har taget initiativ til ansøgningen. En del af denne forskel kan dog skyldes, at besvarelserne fra de kommunale medarbejdere og forretningsførerne gælder forskellige boligområder. Dermed er der ikke sammenfald mellem de boligområder, som forretningsførerne og de kommunale medarbejdere svarer på baggrund af. Vi har derfor valgt at se nærmere på de boligområder, hvor der er sammenfald, for at vurdere, hvor enige de to aktører generelt er.

I tabel 5.2 fremgår besvarelserne fra 39 boligområder, hvor der er besvarelse fra både forretningsfører og den kommunale medarbejder.

TABEL 5.1

De støttede boligområders ansøgninger fordelt efter initiativtageren til ansøgningen. Procent.

Initiativ til ansøgningen	Vurderet af forretningsførere	Vurderet af kommunale medarbejdere
Boligorganisation	93	80
Afdelingsbestyrelsen	6	9
Kommunen	1	12
Boligområder i alt	100 (85)	100 (78)

Anm.: Tabellen er alene baseret på besvarelser fra forretningsførere og kommunale medarbejdere, som har været involveret i ansøgningsprocessen og dermed har kendskab til ansøgningsforløbet.

Kilde: Elektroniske surveys til forretningsførere og kommunale medarbejdere.

TABEL 5.2

Forretningsføreres og kommunale medarbejders vurdering af, hvem der har taget initiativ til ansøgningen i deres boligområde. Antal.

Initiativ til ansøgningen ifølge forretnings- førerne	Initiativ til ansøgningen ifølge kommunale medarbejdere				
	Boligorga- nisation	Afdelings- bestyrelsen	Kommunen	Anden aktør/ ved ikke	Boligom- råder i alt
Boligorganisation	25	0	1	2	28
Afdelingsbestyrelsen	0	2	1	1	4
Kommunen	0	0	0	0	0
Anden aktør/ved ikke	5	0	2	0	7
Boligområder i alt	30	2	4	3	39

Anm.: Tabellen er alene baseret på besvarelser fra forretningsførere og kommunale medarbejdere, som har været involveret i ansøgningsprocessen og dermed har kendskab til ansøgningsforløbet.

Kilde: Elektroniske surveys til forretningsførere og kommunale medarbejdere.

Der er overvejende enighed mellem de to aktører. Det fremgår af tabellen, at der i 27 ud af de i alt 39 boligområder er enighed mellem forretningsføreren og den kommunale medarbejder om, hvem der har taget initiativ. I de øvrige 12 boligområder er der forskellige vurderinger af, hvem der har taget initiativ. Der er dog ingen systematik, og derfor er det ikke muligt at udlede noget om baggrunden for forskelligheden.

INDFLYDELSE PÅ ANSØGNINGSPROCESSEN

Går vi videre til at se på, hvor mange aktører der har været involveret i ansøgningsprocessen, vurderer både forretningsførere, projektledere, afdelingsbestyrelser og kommunale medarbejdere generelt, at der har været flere forskellige aktører involveret. I næsten to ud af tre ansøgninger har der som minimum været tre aktører involveret, som alle har haft nogen eller stor indflydelse. Det tyder på, at det langt hen ad vejen er lykkedes for boligorganisationerne at igangsætte en proces, hvor flere af boligområdets aktører er blevet involveret og dermed har haft indflydelse på at anskueliggøre behovet for en boligsocial indsats og på rammerne for det boligsociale arbejde.

I tabel 5.3 fremgår omfanget af forskellige aktørers indflydelse på boligområdets ansøgning. Tabellen er baseret på de aktører, der i høj grad har haft indflydelse på ansøgningen ifølge forretningsførerne, afdelingsbestyrelserne, kommunerne og projektlederne.

TABEL 5.3

De boligsociale aktørers indflydelse på udarbejdelsen af ansøgningen vurderet af afdelingsbestyrelser, forretningsførere, kommunale medarbejdere og projektledere. Procent.

Procentandel, som i høj grad har haft indflydelse på ansøgningen	Vurderet af afdelingsbestyrelser	Vurderet af forretningsførere	Vurderet af kommunale medarbejdere	Vurderet af projektledere
Beboerne	7 (6)	8 (7)	9 (6)	6 (3)
Afdelingsbestyrelsen	45 (37)	35 (29)	46 (32)	54 (26)
Forretningsføreren	52 (41)	60 (51)	64 (44)	60 (28)
Projektlederen	55 (41)	43 (36)	63 (36)	56 (27)
Kommunen	38 (28)	36 (30)	47 (34)	46 (22)
Eksterne konsulenter	26 (17)	26 (22)	45 (20)	36 (16)

Anm.: Tabellen er alene baseret på besvarelser fra forretningsførere, kommunale medarbejdere, projektledere og afdelingsbestyrelser, som har været involveret i ansøgningsprocessen og dermed har kendskab til ansøgningsforløbet. Tallene i parentes angiver antallet af boligområder.

Kilde: Elektroniske surveys til forretningsførere, kommunale medarbejdere, projektledere og afdelingsbestyrelser.

Forretningsførere og projektledere har i de fleste boligområder haft stor indflydelse på ansøgningen. Den vurdering har både afdelingsbestyrelserne, de kommunale medarbejdere og projektlederne. I ca. seks ud af 10

boligområder vurderer både de kommunale medarbejdere og projektlederne, at forretningsføreren og projektlederen har haft stor indflydelse på ansøgningen. Afdelingsbestyrelserne vurderer, at forretningsføreren og projektlederen i fem ud af 10 boligområder har haft stor indflydelse på ansøgningen.

Med forretningsførerne forholder det sig lidt anderledes, idet de vurderer, at de har haft stor indflydelse i 60 pct. af boligområderne, mens projektlederen har haft stor indflydelse i 43 pct. af boligområderne.

Det er værd at bemærke, at projektlederen har haft stor indflydelse på så mange af ansøgningerne til 2006-10-puljen, da projektlederen principielt ansættes på den konkrete helhedsplan, når der er bevilget midler. Det tyder på, at det boligsociale arbejde med en projektleder har været skudt i gang i mange boligområder forud for 2006-10-puljen. Det peger på en lokal forankring af det boligsociale arbejde i disse boligområder.

Kommunen vurderes også i relativt mange boligområder at have haft stor indflydelse på ansøgningen. De kommunale medarbejdere og projektlederne vurderer, at kommunen i næsten fem ud af 10 boligområder har haft stor indflydelse på ansøgningen, mens afdelingsbestyrelser og forretningsførere vurderer, at kommunen i næsten fire ud af 10 boligområder har haft stor indflydelse.

Derudover viser tabellen, at afdelingsbestyrelsen i op imod halvdelen af boligområderne har haft stor indflydelse på ansøgningen. Det vurderer både afdelingsbestyrelserne, de kommunale medarbejdere og projektlederne. Forretningsførerne vurderer, at afdelingsbestyrelserne i en tredjedel af boligområderne har stor indflydelse på ansøgningen.

I forlængelse heraf har beboerne i 6-9 pct. af boligområderne haft stor indflydelse på ansøgningen. Så ud over beboernes indirekte indflydelse på ansøgningen via de demokratisk valgte beboerrepræsentanter har de også i nogle boligområder, omend mindre end hvert tiende, haft stor direkte indflydelse.

Endelig har også eksternt ansatte konsulenter haft stor indflydelse på ansøgningerne. Projektledere og kommunale medarbejdere vurderer, at eksterne konsulenter har haft en høj grad af indflydelse på ansøgningen i ca. fire ud af 10 boligområder. Forretningsførere og afdelingsbestyrelser vurderer dog, at det kun er i ca. hvert fjerde boligområde, at eksterne konsulenter har haft en høj grad af indflydelse. Det er en relativt ny tendens i det boligsociale arbejde, at eksterne konsulenter i dette omfang involveres og har direkte indflydelse på ansøgningen. Det kan pege i

retning af, at ansøgningsarbejdet i en del boligområder har været af en størrelse, hvor boligområderne har vurderet, at det var nødvendigt med ekstern bistand for at løfte opgaven.

UDARBEJDELSE AF HELHEDSPLAN

Fra politisk hold er der bl.a. med styringsreformen lagt op til, at løsningen af boligsociale opgaver er et fælles anliggende mellem boligorganisation og kommune. Mens boligorganisationen er en gennemgående aktør i ansøgningsprocessen, som følge af at boligorganisationen har det økonomiske ansvar, kan der være større forskelle på, hvor gennemgående kommunen er i processen. I tabel 5.4 fremgår variationen i kommunernes involvering i udarbejdelse af helhedsplanen.

TABEL 5.4

Kommunerne fordelt efter deres involvering i udarbejdelsen af helhedsplanen. Procent.

	Procent
Har været involveret fra start	54
Blev først involveret, efter at boligorganisationen havde udarbejdet et indledende forslag	32
Har godkendt helhedsplanen, men ikke ændret i eller bidraget til indholdet	10
Bidraget på anden måde	4
I alt	100

Anm.: Tabellen er alene baseret på besvarelser fra kommunale medarbejdere, som har været involveret i ansøgningsprocessen og dermed har kendskab til ansøgningsforløbet. Tabellen er baseret på 69 besvarelser.

Kilde: Elektronisk survey til kommunale medarbejdere.

I over halvdelen af boligområderne har kommunen været involveret i udarbejdelse af helhedsplanen fra start. I 32 pct. af boligområderne blev kommunen involveret, efter at boligorganisationen havde udarbejdet et første udkast til helhedsplanen, mens kommunen i 10 pct. af boligområderne har været involveret på den måde, at de har godkendt helhedsplanen, men ikke ændret i den eller bidraget til den. I 4 pct. af boligområderne vurderer kommunen, at de har bidraget på anden vis. Det drejer sig typisk om, at kommunen har lagt et eksisterende kommunalt projekt

ind i helhedsplanen. Langt størstedelen af kommunerne er endvidere tilfredse med den indflydelse, de har haft på helhedsplanen. Over 90 pct. af kommunerne giver udtryk for, at de er tilfredse med deres indflydelse på helhedsplanen.

FORFATTERE TIL HELHEDSPLANERNE

I tabel 5.5 fremgår det, hvilke aktører der står som forfattere til helhedsplanen. På godt 40 pct. af helhedsplanerne står boligorganisationen som forfatter. Det stemmer godt overens med, at det er boligorganisationen, der oftest tager initiativet til at søge om midler, og at det er boligorganisationen, der står som økonomisk ansvarlig for helhedsplanen.

TABEL 5.5

Helhedsplanerne fordelt efter, hvem der står som forfatter til planen. Procent.

	Procent
Boligorganisation	39
Samarbejde mellem to eller flere boligsociale aktører	27
Konsulentfirma	32
Kommunen	1
I alt	100

Anm.: For 53 af helhedsplanernes vedkommende har det ikke været muligt at identificere en forfatter. Tabellen er baseret på 84 helhedsplaner.

Kilde: Kodning af indsamlede helhedsplaner.

Derudover fremgår det af tabellen, at 32 pct. af helhedsplanerne er udarbejdet af eksterne konsulenter, mens 27 pct. af helhedsplanerne har haft flere forfattere. Det kan fx være boligorganisationen, afdelingsbestyrelsen og kommunen i samarbejde.

HELHEDSPLANERNES KVALITET SOM STYRINGSREDSKAB

I forbindelse med 2006-10-puljen har Landsbyggefonden i forhold til tidligere puljer skærpet deres krav til boligområdernes styring og evaluering af de boligsociale indsatser. Der er kommet stærkere fokus på resultatbaseret styring. Det er en udvikling i det boligsociale arbejde, der ge-

nerelt bliver vurderet positivt af nøglepersoner i kommuner og boligorganisationer. Flere nøglepersoner vurderer, at fokus på styring og evaluering er en sund læreproces for boligområdets aktører.

En nøgleperson fremhæver eksempelvis, at fokus på styring og evaluering har medført en større grad af modenhed i de boligsociale projekter sammenholdt med projekterne i midten af 1990'erne. Det giver sig udslag i, at de boligsociale midler nu i mindre grad anvendes til enkeltstående projekter og i stedet anvendes i en samlet plan for opretning af boligområdet.

De interviewede nøglepersoner fremhæver, at det er vigtigt, at styring og evaluering gennemsyrrer det boligsociale arbejde, og at det skal være på en meningsfuld måde for de aktører, der udfører det boligsociale arbejde. Dog vurderer flere nøglepersoner, at fokus på styring kan risikere at lede til en "djøficering" af udførerne, som er u hensigtsmæssig, fordi en kvalitet ved de boligsociale medarbejdere er deres forskellige faglige baggrunde. Endvidere vurderer flere nøglepersoner, at styringsfokusset kan risikere at fjerne en nødvendig fleksibilitet i det boligsociale arbejde. Det er en fleksibilitet, der handler om, at ikke alle nyttige indsatser er målbare. Hvis et krav skal være, at alle indsatser er målbare, så vil der være tiltrængte indsatser, der ikke gennemføres af den grund.

I gennemsnit fylder en helhedsplan ca. 30 sider. Der er dog en relativ stor spredning, idet den længste er på 84 sider og de korteste er på 4 sider. Som et mål for helhedsplanens anvendelighed som styringsværktøj opererer vi med tre kategorier for kvaliteten:

- Helhedsplanen indeholder både en udførlig beskrivelse af indsatserne og af køreplanen for projektet.
- Helhedsplanen indeholder enten en udførlig beskrivelse af indsatserne eller af køreplanen for projektet.
- Helhedsplanen indeholder hverken en udførlig beskrivelse af indsatserne eller af køreplanen for projektet.

Tabel 5.6 viser, hvordan helhedsplanerne fordeler sig i forhold til kvaliteten af dem.

TABEL 5.6

Helhedsplanerne fordelt efter kvaliteten af planen. Procent

	Procent
Hverken en udførlig beskrivelse af indsatser eller af køreplanen for projektet	16
Enten en udførlig beskrivelse af indsatserne eller af køreplanen for projektet	41
Både en udførlig beskrivelse af indsatserne og af køreplanen for projektet	43
Boligområder	100

Anm.: For seks helhedsplaners vedkommende har det ikke været muligt at foretage en vurdering af kvaliteten af helhedsplanen. Dette skyldes, at der enten har været tale om et nålestiksprojekt, eller at relevante dele af den endelige helhedsplan har manglet i de indsamlede versioner. Tabellen er baseret på 131 helhedsplaner.

Kilde: Kodning af helhedsplaner.

I interviewene med nøglepersonerne bliver forankring af det boligsociale arbejde og kvaliteten af helhedsplanerne koblet sammen. Det bliver fremhævet, at helhedsplanernes kvalitet som styringsredskab afhænger af, hvor godt helhedsplanen er nået at blive forankret på ansøgningstidspunktet. I boligområder, hvor det boligsociale arbejde har været godt forankret, anvendes en helhedsplan som et styringsredskab, mens helhedsplaner udarbejdet i boligområder, der ikke har så stor erfaring med det boligsociale arbejde, ofte ikke har potentiale til at fungere som styringsredskab. En nøgleperson forklarer:

Vi har steder, hvor helhedsplanen har været forankret, fordi det er helhedsplan nummer to, tre eller fire, og hvor det er helt åbenlyst, hvad det er, der er det rigtige at arbejde med. Det, vi søger om, er også det, vi gør. Dem, vi ansætter, udfører det, der står i helhedsplanen, og de bruger helhedsplanen som styringsinstrument. Så har vi boligområder, som er meget mere jomfruelige, og hvor helhedsplanen på ansøgningstidspunktet nok også har været det bedste bud på, hvad der er af problemer, og hvad der skal ske. Det kan handle om, at vi vidste, der skulle ske noget. Det vil sige, hvor boligområdet jo dybest set ikke får en bevilling, fordi helhedsplanen er god. De får en bevilling, fordi der er nogle tal, der indikerer, at dette boligområde har det tilstrækkeligt dårligt til, at den kommer med. I de situationer er det meget tvivlsomt, om helhedsplanen kan fungere som et styringsværktøj.

Kvaliteten af en helhedsplan kan således være udtryk for den erfaring, der er med at arbejde med boligsociale indsatser i boligområdet. Der er tale om en proces, hvor nogle boligområder har stor erfaring og dermed er i stand til at udarbejde mere kvalificerede helhedsplaner end boligområder med ingen eller lidt erfaring. Dermed er der både en læringsproces i at udføre boligsocialt arbejde og i at arbejde med resultatstyring.

VURDERING AF ANSØGNINGSKRAV OG VEJLEDNING

Generelt er der blandt boligområdets aktører en betydelig andel, som mener, at ansøgningskravene har været for omfangsrige. I tabel 5.7 fremgår det, hvordan forretningsførerne, projektlederne, de kommunale medarbejdere og afdelingsbestyrelserne vurderer ansøgningskravene.

TABEL 5.7

Andelen af de fire aktører, der er meget enig eller enig i to udsagn om hovedansøgning og helhedsplan. Procent.

	Vurderet af afdelingsbestyrelser	Vurderet af forretningsførere	Vurderet af kommunale medarbejdere	Vurderet af projektledere
Indholdskrav til hovedansøgning for omfangsrige	33 (21)	44 (34)	29 (15)	31 (13)
Indholdskrav til helhedsplan for omfangsrige	32 (23)	30 (24)	23 (13)	16 (8)

Anm.: Tabellen er alene baseret på besvarelser fra forretningsførere, kommunale medarbejdere, projektledere og afdelingsbestyrelser, som har været involveret i ansøgningsprocessen og dermed har kendskab til ansøgningsforløbet. Tallet i parentes angiver antal boligområder svarende til den opgivende procentsats.

Kilde: Elektroniske surveys til forretningsførere, kommunale medarbejdere, projektledere og afdelingsbestyrelser.

I 44 pct. af boligområderne angiver forretningsførerne således at være helt enige eller enige i, at kravene til hovedansøgningen har været for omfangsrige. I ca. hvert tredje boligområde vurderer afdelingsbestyrelser, projektledere og kommunale medarbejdere, at kravene til hovedansøgningen har været for omfangsrige. At relativt flere forretningsførere sammenlignet med de øvrige aktører vurderer, at kravene har været for omfangsrige, hænger formodentlig sammen med, at det er forretnings-

førerne, der har ansvaret for, at formalia er i orden. Flere af forretningsførerne giver udtryk for, at Landsbyggefonden ofte kender de centrale nøgletal for boligafdelingerne, og at det virker uhensigtsmæssigt, at boligorganisationerne skal bruge mange ressourcer på at finde disse oplysninger frem. Dette synspunkt optræder ligeledes i interviewene med nøglepersonerne, der generelt foreslår, at stamdata vedrørende den enkelte boligafdeling enten gøres mere tilgængelige på Landsbyggefondens hjemmeside, eller at Landsbyggefonden selv trækker oplysningerne ud af deres eget system.

I forhold til indholdskravene til helhedsplanen er der en tendens til, at forretningsførere og afdelingsbestyrelser i højere grad vurderer, at kravene har været for omfangsrige sammenlignet med vurderingen hos projektlederne og de kommunale medarbejdere. I ca. hvert tredje boligområde vurderer forretningsførere og afdelingsbestyrelser, at kravene til helhedsplanen har været for omfangsrige, mens det er i ca. hvert femte boligområde, at kommunale medarbejdere og projektledere giver udtryk for det.

Når det gælder vurderingen af vejledningerne til at udarbejde hovedansøgning og helhedsplan, er der generelt stor tilfredshed blandt forretningsførere, afdelingsbestyrelser, projektledere og kommunale medarbejdere. I tabel 5.8 har vi opgjort de fire aktørers vurdering af vejledningerne.

TABEL 5.8

Andelen af de fire aktører, der er meget enig eller enig i to udsagn om vejledningen til hovedansøgning og helhedsplan. Procent.

	Vurderet af afdelingsbestyrelser	Vurderet af forretningsførere	Vurderet af kommunale medarbejdere	Vurderet af projektledere
Vejledning til hovedansøgning var utilstrækkelig	28 (17)	18 (13)	26 (12)	29 (14)
Vejledning til helhedsplanen var utilstrækkelig	27 (17)	19 (14)	25 (13)	28 (11)

Anm.: Tabellen er alene baseret på besvarelser fra forretningsførere, kommunale medarbejdere, projektledere og afdelingsbestyrelser, som har været involveret i ansøgningsprocessen og dermed har kendskab til ansøgningsforløbet. Tallet i parentes angiver antal boligområder svarende til den opgivende procentsats.

Kilde: Elektroniske surveys til forretningsførere, kommunale medarbejdere, projektledere og afdelingsbestyrelser.

Det fremgår af tabellen, at forretningsføreren i ca. hvert femte boligområde er meget enig eller enig i, at de to vejledninger har været for utilstrækkelige. I ca. hvert fjerde boligområde er afdelingsbestyrelser, projektledere og kommunale medarbejdere utilfredse med vejledningerne.

At der er basis for at forbedre vejledningerne finder støtte i nogle af interviewene med nøglepersonerne. Særligt bliver der peget på et behov for en mere standardiseret og pædagogisk vejledning, der i højere grad kan sikre kvaliteten af helhedsplanen, således at den kan benyttes til evaluering, opfølgning og styring. Det kræver en skabelon med fastsatte rammer for helhedsplanernes indhold og struktur. En nøgleperson fortæller:

Jeg kunne godt ønske mig en vejledning for den gode boligsociale helhedsplan. Der er behov for en mere standardiseret ansøgningsprocedure med en form for tjekliste eller køreplan. Helhedsplanerne er utroligt svære at bruge som en plan for udrulning eller implementering af de boligsociale indsatser. Vi kunne godt have brug for en vejledning, der beskrev mere detaljeret: Hvad vi skal gøre, hvornår vi gør det, og hvem vi gør det sammen med.

Det er et synspunkt hos de interviewede nøglepersoner, at mange ansøgere har brugt mange ressourcer på at lave helhedsplanen, fordi der har manglet en klarere vejledning til, hvordan man beskriver en strategi for en boligsocial indsats, og hvilke elementer ansøgningen skal indeholde. Hvis der ikke udarbejdes en mere håndgribelig vejledning, vurderer nøglepersonerne, at der fremover vil være risiko for, at flere boligorganisationer overlader arbejdet med at udarbejde helhedsplanerne til eksterne konsulenter, der ikke har nok kendskab til den måde, det boligsociale arbejde foregår på. Dermed er der også en risiko for, at et boligområde ikke opnår ejerskab til helhedsplanen, og at helhedsplanen derfor aldrig kommer til at fungere som et styringsværktøj.

SAGSBEHANDLINGSTID OG TIDSFRISTER

Der er en tendens til, at boligområdets aktører vurderer, at tidsfristerne i forbindelse med ansøgning og udarbejdelse af helhedsplan har været for korte. Det fremgår af tabel 5.9, der viser fordelingen af de forskellige aktørers syn på tidsfristerne.

TABEL 5.9

Andelen af de fire aktører, der er meget enig eller enig i to udsagn om tidsfrister for hovedansøgning og helhedsplan. Procent.

	Vurderet af afdelingsbestyrelser	Vurderet af forretningsførere	Vurderet af kommunale medarbejdere	Vurderet af projektledere
Tidsfrister for hovedansøgning for korte	41 (26)	43 (34)	41 (20)	36 (13)
Tidsfrister for helhedsplan for korte	39 (25)	40 (31)	48 (27)	45 (19)

Anm.: Tabellen er alene baseret på besvarelser fra forretningsførere, kommunale medarbejdere, projektledere og afdelingsbestyrelser, som har været involveret i ansøgningsprocessen og dermed har kendskab til ansøgningsforløbet. Tallet i parentes angiver antal boligområder svarende til den opgivende procentsats.

Kilde: Elektroniske surveys til forretningsførere, kommunale medarbejdere, projektledere og afdelingsbestyrelser.

I omtrent fire ud af 10 boligområder vurderer de fire aktører, at tidsfristerne for at indsende hovedansøgning har været for korte. I forhold til tidsfristen for helhedsplanen er vurderingen ligeledes i ca. fire ud af 10 boligområder, at tidsfristen har været for kort. Der er en svag tendens til, at relativt flere kommunale medarbejdere vurderer, at tidsfristen for helhedsplanen har været for kort. Det kan evt. hænge sammen med, at kommunalbestyrelserne har skullet godkende helhedsplanen, og at tidsfrist for helhedsplan og mødefrekvens i kommunalbestyrelserne ikke har passet så godt sammen.

Forretningsførere, projektledere, afdelingsbestyrelser og de kommunale medarbejdere har haft mulighed for at komme med forslag til forbedringer af ansøgningsprocessen. Mange, der har benyttet sig af denne mulighed, peger på behovet for længere tid til at udarbejde ansøgningen samt til at inddrage beboere eller andre aktører i ansøgningsprocessen. Lignende synspunkter genfindes i interviewene med nøglepersonerne. Nøglepersonerne pointerer, at kritikken ikke er rettet mod Landsbyggefonden, fordi de har vist forståelse for problemet med at overholde tidsfristerne. Derimod vurderer nøglepersonerne, at problemet med tidsfristerne hænger sammen med den puljestructur, som er fastsat i boligaftalerne.

De interviewede nøglepersoner fremhæver, at de stramme tidsfrister har vanskeliggjort dels forankringsarbejdet med helhedsplanerne, dels den politiske behandling og godkendelse i kommunalbestyrelsen. En

del af nøglepersonerne vurderer, at det i nogle boligområder har haft negative konsekvenser for helhedsplanernes kvalitet som styringsredskab, og betegner processen som en form for puljecirkus eller puljetyranni. En nøgleperson fortæller:

Det er helt tydeligt, set med min boligorganisations briller, at tidsfristerne i runderne har været stærkt skadelige for indsatsen. De har betydet, at alle i nogle måneder op til deadline har skullet arbejde fuldstændig febrilsk for at lave nogle helhedsplaner, som i virkeligheden bliver alt for stedmoderlige. De er ikke blevet sendt ind, når de er klar, og de er blevet hastet igennem en kommunalbestyrelse, og det betyder, at projekterne i virkeligheden ikke er forankret godt nok imellem os og kommunen og imellem os og vores beboere.

En uintenderet konsekvens af de stramme tidsfrister er endvidere, at processen omkring helhedsplanen risikerer at blive for *top-down*-styret for at sikre, at tidsfristen bliver overholdt. Denne *top-down*-styring risikerer endvidere at medføre, at der, når bevillingen er givet, skal bruges mange ressourcer på at justere projektet. En nøgleperson fortæller:

Det var en ren *top-down*-proces i ansøgningsperioden. Alle afdelingsbestyrelser blev kaldt ind til møde i organisationsbestyrelsen og fik at vide: ”Nu laver vi altså en ansøgning. Får vi penge, så prøver vi at lave en forankring. Ansøgningen går ud på det og det, hvad siger I til det?” Så det var en kortslutning af beboerdemokratiet, men vi kunne bare ikke handle anderledes.

De korte tidsfrister står i kontrast til den efterfølgende lange sagsbehandlingstid, som mange af de interviewede nøglepersoner giver udtryk for at have oplevet. Nøglepersonerne fremhæver, at den lange sagsbehandlingstid, fra den første ansøgning sendes ind, og til at indsatserne kan igangsættes, har en negativ effekt på beboernes ejerskab til projekterne. En nøgleperson fortæller:

Fra man afleverer det første udkast, til man har pengene, går der jo i hvert fald halvandet år. Det kan være lang tid at skulle holde dampen oppe for de frivillige beboere. Men det er også et pro-

blem, at der går halvandet år, hvis man har konkrete problemer, der kræver en hurtig løsning, så der ikke sker en eskalering. Hvis man for eksempel har en masse unge, der hærger boligområdet, og man står og venter på at få penge til at gøre noget ved det. Det er et problem. Men omvendt så er det vældig positivt, at Landsbyggefonden deltager i revideringen af helhedsplanen. Det er med til at højne kvaliteten. Så der er jo både for og imod.

VURDERING AF BEVILLINGSTILDELING

Landsbyggefondens bestyrelse har i de tre ansøgningsrunder prioriteret forskellige temaer, bl.a. indsatser henvendt mod børn og unge samt indsatser i forhold til beskæftigelse. De fleste nøglepersoner tilkendegiver, at disse temaer har været relevante og tilpas brede til, at der kunne formuleres projekter inden for temaerne. Således vurderer nøglepersonerne ikke, at de prioriterede indsatsområder har været en hæmsko for at få midler til de behov, som et boligområde har haft. Derimod har temaerne bidraget til at rette fokus og give inspiration i arbejdet med helhedsplanen.

Nogle af nøglepersonerne fremhæver, at særligt indsatsområder, der tematiserer sociale opgaver, der kræver en betydelig kommunal indsats, er vanskelige at løfte og indarbejde i helhedsplanen. Særligt temaet vedrørende beskæftigelsesindsatser er vanskeligt at løfte for boligorganisationerne, fordi de ikke har nødvendige redskaber, og fordi det i nogle tilfælde er vanskeligt at overbevise kommunen om, at de ikke kan løse opgaven. Nøglepersonerne peger på, at der således er en risiko for, at en prioritering af bestemte temaer lægger for stort et ansvar på boligorganisationernes skuldre i forhold til at løse tunge sociale opgaver.

De interviewede nøglepersoner vurderer, at der ikke er gennemsigtighed i forhold til, hvilke kriterier der ligger til grund for bevillingerne. Der forekommer at have været uklarhed i forhold til, hvad der sandsynligvis var vigtige kriterier, hvorfor nogle ansøgninger blev afvist, og hvor højt en ansøgnings skrivetekniske kvaliteter blev vægтет.

Nogle af de interviewede nøglepersoner mener, at Landsbyggefonden bør skærpe kravet til ansøgningernes kvalitet for i endnu højere grad at sikre, at der kommer mest muligt ud af bevillingerne. I forlængelse heraf bliver dialogen mellem ansøger og Landsbyggefonden om helhedsplanen overvejende fremhævet som positiv, og nøglepersonerne

vurderer, at dialogen gerne må intensiveres – enten for at sikre, at helhedsplanen bliver af en høj kvalitet eller for at sikre, at helhedsplanen rummer det, som Landsbyggefonden vil give midler til. En nøgleperson siger eksempelvis:

I det øjeblik, en kommune eller en boligorganisation har gjort sig de hæderligste anstrengelser for at lave en ansøgning og synes, at den er meget velbegrunderet og absolut nødvendig, hvis den så ifølge Landsbyggefonden peger den forkerte vej, er det nok muligt, at man skulle tage en mellemfase med kommunen og den pågældende boligorganisation for at se, om der var andre vinkler, der kunne styrke ansøgningen, eller om den var dødfødt på forhånd. Der sidder man ligesom i lidt for meget spænding, sagt i gåseøjne, og venter på: ”Kommer lotto-tallet eller kommer det ikke.” Der kunne man godt i nogle situationer have en mere åben dialog.

Endelig fremhæver flere af de interviewede nøglepersoner, at det er positivt, at Landsbyggefonden har handlet på den kritik, der kom undervejs i bevillingsperioden, om at boligområder i hovedstadsområdet i højere grad fik midler end boligområder i Jylland. Nøglepersonerne tilskynder til åbenhed om fordelingen af bevillinger og har været tilfredse med de bevillingsnotater, som Landsbyggefonden har udarbejdet som svar på kritikken.

NYTÆNKNING AF BEVILLINGSMÅDEN

Et udbredt ønske blandt såvel kommunale nøglepersoner som nøglepersoner i boligorganisationerne er, at bevillingsmåden ændres. Puljestrukturen har afstedkommet et, ifølge nøglepersonerne, uhensigtsmæssigt tidspres, hvor de boligsociale indsatser ikke når at blive forankret grundigt nok mellem de forskellige samarbejdspartnere i boligområdet. Ligeledes bevirker den lange sagsbehandlingstid, som puljestrukturen afstedkommer, at man risikerer at miste beboernes frivillige engagement i det boligsociale arbejde. Anbefalingen blandt flere af nøglepersonerne fra både kommuner og boligorganisationer er derfor, at bevillingssystemet gøres mere fleksibelt, end det har været ved denne puljeuddeling. Flere nøglepersoner foreslår et bevillingssystem, som ligner bevillingssystemet for renoveringspuljen, sådan at der afsættes et beløb hvert år, og ansøgnin-

gerne indsendes løbende, frem for at de indsendes i forbindelse med nogle få fastsatte deadlines. Fordelen ved en sådan model, hvor ansøgningerne indsendes løbende, er ifølge nøglepersonerne først og fremmest, at der bliver tid til at forankre indsatserne ordentligt, inden ansøgningerne indsendes. Dernæst vil det muliggøre, at der er tid til at sammentænke de boligsociale indsatser med fysiske renoveringer. Argumentationen er endvidere, at dette i sidste ende vil spare tid under ansøgningsprocessen, fordi man undgår det efterslæb af rettelser i ansøgningerne, som tidspresset medfører. Endelig vurderes det, at sagsbehandlingstiden vil kunne afkortes, hvis ikke Landsbyggefonden modtager alle ansøgninger på samme tid, hvorved de indsatser, der søges penge til, vil kunne igangsættes hurtigere.

Et andet forslag er et bevillingssystem, hvor man laver en prækvalifikationsrunde eller en forhåndsansøgning og herefter giver de enkelte projekter tid til at lave den nødvendige forankring af projekterne mellem de relevante aktører. En nøgleperson siger:

Hvis man går væk fra ansøgningsdeadlines og får dem ind i en lind strøm, når de er grydeklare, så tror jeg, at forankringen mellem boligorganisationer, kommune og boligafdeling kan blive langt bedre. Alternativet er, at man i virkeligheden har nogle deadlines, hvor man forhåndsansøger, og så har vi i øvrigt noget tid til at lave den rigtige proces bagefter. Altså sådan at man laver et rammeprogram.

Endelig giver flere af nøglepersonerne udtryk for, at intentionerne i styringsreformen om et tættere samarbejde kræver en fleksibel ramme, som ikke stemmer overens med en bevillingsmåde baseret på enkeltstående puljer, og at det derfor er en fornuftig lejlighed at ændre bevillingsmåden i tråd med styringsreformen. En nøgleperson siger:

Lejligheden er nu til at sige: Nu har vi fået en styringsdialog og en helt anden måde, som kommuner og boligorganisationer skal samarbejde på, så opdaterer vi også den måde, de boligsociale midler bevilges på, så bevillingsmåden stemmer overens med udformningen af resten af dialogen.

PROBLEMER, INDSATSER OG ERFARINGER

Formålet med dette kapitel er at beskrive de problemer, som boligområderne har ifølge forretningsførerne, projektlederne, de kommunale medarbejdere og afdelingsbestyrelserne. Derudover beskriver vi, hvordan de boligsociale indsatser er målrettet forskellige temaer, og hvilke aktiviteter indsatserne foreløbig har udmøntet sig i. Endelig redegør vi for, hvilke erfaringer boligområderne har gjort sig i forhold til indsatsernes gennemslagskraft og forventede effekt.

Til at belyse boligområdernes problemer, indsatser og erfaringer inddrager vi besvarelser fra de fire aktørsurveys, oplysninger fra helhedsplaner samt interview med nøglepersoner.⁶

HOVEDRESULTATER

Der er følgende hovedresultater:

- De fem oftest omtalte problemer i helhedsplanerne er problemer relateret til børn og unge, hærværk, utryghed, dårligt omdømme og kriminalitet.

6. Se tabel A1 for informationer om svarprocenter mv.

- De hyppigst nævnte sociale problemer er ifølge forretningsførere, projektledere, kommunale medarbejdere og afdelingsbestyrelser: for få socialt aktive beboere, mange beboere uden for arbejdsmarkedet, dårligt omdømme og manglende integration af etniske minoriteter.
- De hyppigst nævnte fysiske problemer er ifølge forretningsførere, projektledere, kommunale medarbejdere og afdelingsbestyrelser: for høje huslejer, manglende fællesfaciliteter, for få og/eller dårligt fungerende fællesfaciliteter.
- De tre oftest nævnte indsatsområder i helhedsplanerne er: børn, unge og familie, det sociale liv og beskæftigelse/uddannelse.
- I 64 pct. af boligområderne går der op til 3 måneder mellem endeligt bevillingstilsagn og igangsættelse af boligsociale indsatser. I 24 pct. af boligområderne går der mere end 6 måneder.
- De interviewede nøglepersoner har forventninger til, at de boligsociale indsatser vil gøre en positiv forskel i boligområderne.
- Nøglepersonerne vurderer, at der er behov for større finansiering af boligsociale indsatser.
- Projektlederne vurderer, at målrettede indsatser til socialt udsatte voksne er med til at øge trivlsen for denne målgruppe.
- Projektlederne vurderer, at beskæftigelses- og uddannelsesindsatser har en begrænset positiv betydning for at øge beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet, mindske hærværk, kriminalitet samt problemer med uro/støjende adfærd.
- Projektlederne vurderer, at indsatser målrettet etniske minoriteter er med til at fremme integrationen af etniske minoriteter, øge trivlsen for udsatte børn og unge samt øge beboernes tilknytning til boligområdet.
- Projektlederne vurderer, at målrettede indsatser til at forbedre boligområdets omdømme har en positiv betydning for omdømmet.
- Projektlederne vurderer, at indsatser rettet mod sundhed har en positiv betydning for beboernes helbred, herunder især ældres helbred.
- Forventningerne til, at boligsociale indsatser medfører en reduceret ensidig beboersammensætning og fraflytning samt færre ledige lejeboliger er væsentligt højere end de positive erfaringer med, at disse effekter opnås.

SOCIALE OG FYSISKE PROBLEMER

Helhedsplanerne giver et billede af, hvilket udgangspunkt for problemidentifikation og for boligsociale indsatser boligområderne har haft. Der er derfor grund til at se nærmere på, hvilke problemer boligområderne peger på, at de har. I tabel 6.1 fremgår de fem problemer, som flest boligområder har identificeret som indsatsområder i deres helhedsplan.

TABEL 6.1

Oversigt over de fem problemer, der i helhedsplanerne hyppigst nævnes, som boligområdets største problem. Procent.

	Procent
Problemer med børn og unge	66
Hærværk	51
Utryghed	42
Dårligt omdømme	39
Kriminalitet	37

Anm.: Tabellen er baseret på 137 helhedsplaner.

Kilde: Kodning af helhedsplaner.

66 pct. af helhedsplanerne fremhæver problemer med børn og unge, mens hhv. 51 pct. og 42 pct. fremhæver hærværk og utryghed. Fire ud af 10 helhedsplaner peger på dårligt omdømme og kriminalitet som problemer, der skal håndteres. Disse fem problemer, som flest helhedsplaner adresserer, knytter sig særligt til to af de fem temaområder, som Landsbyggefondens bestyrelse har udpeget som prioriteringsområder; *børn og unge*, *kriminalitet* og *SSP* samt *imagearbejde* og *informationstiltag*.

Hvor helhedsplanerne siger noget om udgangspunktet, bidrager aktørsurveyene med et statusbillede af, hvordan boligområderne efterfølgende vurderer problemer og behov for indsatser. Generelt er der en stor overensstemmelse mellem forretningsførere, projektledere, kommunale medarbejdere og afdelingsbestyrelser om, hvilke sociale problemer der er mest påtrængende i de støttede boligområder. I tabel 6.2 fremgår de fem hyppigste sociale problemer vurderet af de fire aktører.

Det fremgår af tabel 6.2, at de fire aktører vurderer for få socialt aktive beboere, mange beboere uden for arbejdsmarkedet, dårligt omdømme og manglende integration af etniske minoriteter som de hyppig-

ste problemer i boligområder. Derudover er der lidt variation i, hvilke andre oftest forekommende problemer der fremhæves af forretningsførerne, projektlederne, de kommunale medarbejdere og afdelingsbestyrelserne. Det drejer sig om stor fraflytning, ensidig beboersammensætning, problemer med socialt udsatte grupper og problemer med børn og unge.

TABEL 6.2

De fem hyppigste sociale problemer i boligområderne. De fire aktørers vurdering af, i hvilken grad deres boligområde har været præget af en række sociale problemer. De fem hyppigst nævnte sociale problemer.

	Vurderet af afdelingsbestyrelser	Vurderet af forretningsførere	Vurderet af kommunale medarbejdere	Vurderet af projektledere
1	For få socialt aktive beboere (84 pct.)	For få socialt aktive beboere (76 pct.)	Mange beboere uden for arbejdsmarkedet (89 pct.)	Mange beboere uden for arbejdsmarkedet (92 pct.)
2	Stor fraflytning (61 pct.)	Mange beboere uden for arbejdsmarkedet (74 pct.)	For få socialt aktive beboere (88 pct.)	For få socialt aktive beboere (91 pct.)
3	Manglende integration af etniske minoriteter (60 pct.)	Ensidig beboersammensætning (69 pct.)	Manglende integration af etniske minoriteter (81 pct.)	Dårligt omdømme (85 pct.)
4	Mange beboere uden for arbejdsmarkedet (60 pct.)	Dårligt omdømme (68 pct.)	Problemer med børn og unge (80 pct.)	Manglende integration af etniske minoriteter (82 pct.)
5	Dårligt omdømme (50 pct.)	Stor fraflytning (66 pct.)	Dårligt omdømme (79 pct.)	Problemer med socialt udsatte voksne (77 pct.)

Anm.: Baseret på følgende spørgsmål: I hvilken grad (i høj grad, i nogen grad, i mindre grad, ikke et problem, ved ikke) vurderer du, at boligområdet oplevede følgende sociale problemer? Tallet i parentes angiver den andel, som i høj eller i nogen grad oplever det pågældende problem som en udfordring i boligområdet. Aktørerne er ud over de omtalte problemer i tabel 6.2 blevet spurgt om, hvorvidt følgende forhold udgør problemer i boligområdet: for store boliger, ensidig lejlighedssammensætning, dårlig beliggenhed i forhold til service, offentlig transport eller lignende og manglende vedligeholdelse af stisystemer og grønne områder.

Kilde: Elektroniske surveys til forretningsførere, kommunale medarbejdere, projektledere og afdelingsbestyrelser.

Tilsvarende er der også stor overensstemmelse mellem de fire aktører i forhold til, hvilke fysiske relaterede problemer boligområder oftest vurderes at have. Af tabel 6.3 fremgår de fem fysiske problemer, som forretningsførerne, projektlederne, de kommunale medarbejdere og afdelingsbestyrelserne oftest fremhæver.

Det ses af tabellen, at høje huslejer, manglende fællesfaciliteter som fx elevator og for få og/eller for dårligt fungerende fællesfaciliteter er de tre fysiske problemer, som af alle fire aktører fremhæves som værende oftest forekommende. Derudover fremhæves manglende vedligeholdelse og rengøring af opgangen, for små boliger, for få stisystemer som andre oftest forekommende problemer. Det skal fremhæves, at det fjerde og femte oftest forekommende fysiske problem nævnes i hvert tredje til fjerde boligområde. Så ganske vist er de problemer med i top fem, men de er dog mindre udbredt ifølge boligområdet aktører.

TABEL 6.3

De fire aktørers vurdering af, i hvilken grad deres boligområde har været præget af en række fysiske problemer. De fem hyppigst nævnte fysiske problemer.

	Vurderet af afdelingsbestyrelser	Vurderet af forretningsførere	Vurderet af kommunale medarbejdere	Vurderet af projektledere
1	Høje huslejer (59 pct.)	Manglende faciliteter som fx elevator (54 pct.)	For få og/eller for dårligt fungerende fællesfaciliteter (71 pct.)	Høje huslejer (65 pct.)
2	Manglende faciliteter som fx elevator (37 pct.)	For få og/eller for dårligt fungerende fællesfaciliteter (53 pct.)	Høje huslejer (60 pct.)	For få og/eller for dårligt fungerende fællesfaciliteter (56 pct.)
3	For få og/eller for dårligt fungerende fællesfaciliteter (33 pct.)	Høje huslejer (53 pct.)	Manglende faciliteter som fx elevator (50 pct.)	Manglende faciliteter som fx elevator (44 pct.)
4	Manglende vedligeholdelse og rengøring af opgange (25 pct.)	For små boliger (35 pct.)	Manglende vedligeholdelse og rengøring (42 pct.)	For små boliger (35 pct.)
5	For små boliger (22 pct.)	For få stisystemer og grønne områder (24 pct.)	For få stisystemer og grønne områder (36 pct.)	Manglende vedligeholdelse og rengøring af opgange (25 pct.)

Anm.: Baseret på følgende spørgsmål: I hvilken grad (i høj grad, i nogen grad, i mindre grad, ikke et problem, ved ikke) vurderer du, at boligområdet oplevede følgende fysiske problemer? Tallet i parentes angiver den andel, som i høj eller i nogen grad oplever det pågældende problem som en udfordring i boligområdet.

Kilde: Elektroniske surveys til forretningsførere, kommunale medarbejdere, projektledere og afdelingsbestyrelser.

Når vi kigger nærmere på de problemer, som forretningsførerne, projektlederne, de kommunale medarbejdere og afdelingsbestyrelserne angiver, er der

en række problemer, der optræder samtidigt. Det har vi belyst i en faktoranalyse baseret på projektledernes svar. Resultaterne fremgår af tabel 6.4.

Den første dimension drejer sig om børn og unge, hærværk og kriminalitet. Denne dimension kan forklare den største andel af variationen i data, og den korrelerer højt med problemer som hærværk, kriminalitet, utryghed, problemer med børn og unge og problemer med støjende adfærd. Boligområder, som har problemer med børn og unge, vil således også ofte have problemer med hærværk, kriminalitet, utryghed og støjende adfærd.

TABEL 6.4

Faktoranalyse af projektledernes problemopfattelse.

Faktor 1 (børn og unge, hærværk og kriminalitet)	Faktor 2 (engagement, socialt udsatte voksne)	Faktor 3 (fysiske og strukturelle problemer)
Hærværk (0,74)	Beboerne mangler tilknytning (0,66)	For små boliger (0,40)
Kriminalitet (0,79)	Mange konflikter mellem beboerne (0,57)	Høj husleje (0,34)
Stor utryghed (0,61)	For få socialt aktive beboere (0,60)	Dårlig beliggenhed (0,49)
Problemer med børn og unge (0,62)	For få sociale aktiviteter (0,59)	Manglende vedligeholdelse og rengøring af opgange (0,47)
Problemer med støjende adfærd (0,69)	Mange beboere med dårligt helbred (0,56)	

Anm.: I tabellen angives de problemer, som har de højeste *rotated factor loading*, dvs. den højeste korrelation med de tre faktorer. I alt kan de tre faktorer forklare 57 pct. af variationen i data. Tabellen er baseret på 101 besvarelser. I tre helhedsplaner er ingen indsatses blevet beskrevet.

Kilde: Elektroniske surveys til projektledere.

Den anden dimension handler om engagement og socialt udsatte voksne, og den korrelerer højt med problemerne: få socialt aktive beboere, få sociale aktiviteter, mange konflikter mellem beboerne, beboerne mangler tilknytning til boligområdet og mange beboere med dårligt helbred. Denne dimension indkredser problemer med lavt engagement og socialt udsatte voksne. Boligområder, som har få socialt aktive beboere og få sociale aktiviteter, har således også ofte problemer med, at beboere mangler tilknytning til området, at der er mange konflikter mellem beboerne, samt at mange beboere har dårligt helbred.

Endelig er der en tredje dimension, der handler om fysiske og strukturelle problemer i boligområdet. Det er en dimension, der korrele-

rer højt med problemer som mange små boliger, høje huslejer, dårlig beliggenhed og manglende vedligeholdelse og rengøring af opgange. Det vil sige, at boligområder, som har problemer med mange små boliger, ofte også har problemer med for høje huslejer, dårlig beliggenhed og manglende vedligeholdelse og rengøring af opgange.

DE BOLIGSOCIALE INDSATSER

Der er bevilget 1,2 mia. kr. til boligsociale indsatser. I forbindelse med udarbejdelse af helhedsplaner har boligområderne gjort sig tanker om, hvilke indsatser der skulle igangsættes med henblik på at adressere boligområdets problemer. I tabel 6.5 fremgår det, hvilke indsatsområder de boligsociale indsatser falder inden for.

TABEL 6.5

Andel af de boligsociale indsatser beskrevet i helhedsplaner, som falder inden for en række indsatsområder. Procent.

Andel med pågældende indsats.	Helhedsplaner
Børn, unge og familie	81
Det sociale liv	70
Beskæftigelse/uddannelse	54
Omdømme	42
Beboerinddragelse/beboerdemokrati	42
Aktiviteter for etniske minoriteter	39
Sundhed	30
Socialt udsatte	23

Anm.: Hvis den boligsociale indsats dækker mere end et temaområde, er indsatsen talt med i alle de temaer, som den falder inden for. Tabellen er baseret på 134 helhedsplaner.

Kilde: Kodning af helhedsplaner.

Det fremgår af tabellen, at der i 81 pct. af samtlige helhedsplaner formuleres en forventning om at igangsætte indsatser målrettet børn, unge og familie, hvilket stemmer godt overens med, at det i 60 pct. af helhedsplanerne tilkendes, at der er problemer med børn og unge i boligområdet. 35 pct. af de samlede boligsociale midler anvendes til netop dette indsatsområde.

I 70 pct. af helhedsplanerne er forventningen, at der bliver igangsat generelle sociale aktiviteter, der skal bidrage til at øge det sociale

liv i boligområdet. I ca. hver anden helhedsplan gives der udtryk for en forventning om at målrette aktiviteter mod beskæftigelse og uddannelse. 15 pct. af de boligsociale midler er uddelt til denne type af indsats.

I fire ud af 10 helhedsplaner formuleres en forventning om, at der bliver igangsat målrettede aktiviteter rettet mod at forbedre boligområdets omdømme, øge inddragelse af beboerne samt øge aktiviteter til etniske minoriteter. Endelig er indsatsen rettet mod at øge sundheden i boligområdet beskrevet i 30 pct. af helhedsplanerne, og i 23 pct. af helhedsplanerne er indsatsen rettet mod socialt udsatte grupper beskrevet.

Landsbyggefondens bevillinger er uddelt i tre runder i perioden 2006-10. Denne udrulning af indsatsen medfører, at boligområderne er forskellige steder i processen med at omsætte bevillinger til konkrete projekter og aktiviteter. I tabel 6.6 fremgår det, hvor langt i denne proces boligområderne er.

TABEL 6.6

Boligområderne fordelt efter, hvor langt de er nået med det boligsociale arbejde. Procent.

	Procent
De boligsociale indsatsen er endnu ikke gået i gang eller kun ganske få af de boligsociale indsatsen er gået i gang	30
Mange af de boligsociale indsatsen er gået i gang, eller alle de boligsociale indsatsen er gået i gang	70
I alt	100

Anm.: Tabellen er konstrueret på baggrund af besvarelser fra projektledere. Såfremt der ikke har foreligget en besvarelse fra projektlederen, har vi suppleret med oplysninger fra kommunen, forretningsfører og afdelingsbestyrelse i denne prioriterede rækkefølge. Tabellen er baseret på 149 besvarelser.

Kilde: Elektroniske surveys til forretningsførere, kommunale medarbejdere, projektledere og afdelingsbestyrelser.

Sammenlignes det med fordelingen af midler i de tre runder, forholder det sig således, at ca. 17 pct. af de samlede boligsociale midler svarende til 200 mio. kr. er blevet uddelt i tredje runde, hvor fristen for den endelige helhedsplan er omkring 1. april 2010. Det peger på, at der formodentlig er nogle boligområder, som har været lidt sene til at komme i gang med det boligsociale arbejde på baggrund af Landsbyggefondens bevilling. Denne tendens finder støtte i tabel 6.7, hvor der er en oversigt

over, hvor lang tid der ifølge projektlederen er gået, fra bevillingen er modtaget, til der er sket en implementering af de boligsociale indsatser.

TABEL 6.7

Boligområderne fordelt efter, hvor lang tid der ifølge projektlederne er gået, fra bevillingen modtages til igangsættelsen af de boligsociale indsatser. Procent.

	Procent
0-3 måneder	64
4-5 måneder	12
6-11 måneder	14
1 år eller mere	10
I alt	100

Anm.: Det besvarede spørgsmål lyder som følger: Hvor lang tid er der gået, fra bevillingen blev modtaget til igangsættelsen af boligsociale indsatser? Spørgsmålet er kun stillet til projektledere i boligområder, som er gået i gang med mange eller alle de boligsociale indsatser. Tabellen er baseret på 59 besvarelser.

Kilde: Elektronisk survey til projektledere.

Det fremgår af tabellen, at der i 64 pct. af boligområderne går under 3 måneder, fra bevillingen modtages til konkrete boligsociale aktiviteter er i gang. I 12 pct. af boligområderne går der 4-5 måneder. Til gengæld fremgår det også af tabellen, at der i 10 pct. af boligområderne går mere end 1 år, inden bevillingen bliver omsat til konkrete boligsociale aktiviteter, og at der i 14 pct. af boligområderne går mellem et halvt og et helt år. Det tyder på, at der er en del boligområder, som skal bruge lang tid til at organisere sig, inden det konkrete boligsociale arbejde kan skydes i gang.

I den tid, der går, fra en helhedsplan ligger i sin endelige form, til de boligsociale indsatser kan omsættes til konkrete aktiviteter, kan der ske en forskydning i, hvordan de boligsociale indsatser bliver omsat til aktiviteter. I tabel 6.8 fremgår det, inden for hvilke temaer boligområderne igangsætter aktiviteter. I tabellen er der sondret mellem boligområder, hvor få eller ingen aktiviteter er igangsat, og boligområder, hvor alle eller mange aktiviteter er igangsat.

Det fremgår af tabellen, at indsatser med fokus på det sociale liv og rettet mod børn, unge og familie er dem, der oftest er igangsat eller forventes igangsat. Indsatser rettet mod at forbedre et boligområdes omdømme forventes igangsat i 85 pct. af boligområderne og er allerede blevet sat i gang i 76 pct. af de boligområder, hvor mange eller alle aktivi-

teter er påbegyndt. Ligeledes forventer de boligsociale aktører i 81 pct. af de boligområder, hvor der er igangsat få eller ingen aktiviteter, at der bliver igangsat aktiviteter rettet mod at øge beboerinddragelse og beboerdemokrati, mens det drejer sig om 70 pct. i de boligområder, hvor alle eller mange aktiviteter er igangsat.

TABEL 6.8

Andel boligområder, der ifølge projektlederne enten har påbegyndt en række boligsociale indsatser eller ej. Procent.

Andel med pågældende indsats i boligområderne	Boligområder med ingen eller få påbegyndte indsatser	Boligområder med mange eller alle indsatser påbegyndt
Det sociale liv	96 (43)	93 (96)
Børn, unge og familie	91 (40)	93 (97)
Omdømme	85 (34)	76 (73)
Beboerinddragelse/ beboerdemokrati	81 (25)	70 (67)
Etniske minoriteter	72 (28)	75 (73)
Socialt udsatte	72 (23)	73 (67)
Sundhed	71 (27)	66 (64)
Beskæftigelse/uddannelse	62 (24)	62 (60)

Anm.: Tabellen er konstrueret på baggrund af besvarelser fra projektledere. Såfremt der ikke har foreligget en besvarelse fra projektlederen, har vi suppleret med oplysninger fra kommunen, forretningsfører og afdelingsbestyrelse i denne prioriterede rækkefølge. Tallet i parentes angiver antal boligområder svarende til den opgivende procentsats.

Kilde: Elektroniske surveys til forretningsførere, kommunale medarbejdere, projektledere og afdelingsbestyrelser.

I syv ud af 10 boligområder – uanset hvor i processen de er med at igangsætte aktiviteter – vil der foregå eller foregår der aktiviteter for etniske minoriteter og socialt udsatte grupper samt aktiviteter med henblik på at øge beboernes sundhed. Aktiviteter rettet mod beskæftigelse og uddannelse foregår eller vil foregå i seks ud af 10 boligområder.

Indsatser rettet mod at øge beskæftigelse og uddannelse er den mindst hyppige indsats i boligområderne. Det er en ændring i forhold til de indsatser, der blev beskrevet i helhedsplanerne, hvor beskæftigelses- og uddannelsesindsatser var det tredje højeste prioriterede indsatsområde. Det kan hænge sammen med, at en beskæftigelses- og uddannelsesindsats kan være vanskelig at løfte i et boligområde, fordi beskæftigelsesforhold har karakter af at være et strukturelt problem og dermed ligger uden for rammerne af, hvad boligområdet kan håndtere.

FRA INDSATS TIL AKTIVITET

Det konkrete boligsociale arbejde består blandt andet i at omsætte de boligsociale indsatser til aktiviteter, der er målrettet de problemer og behov, som boligområderne har. Der er generelt mange boligområder, der igangsætter samme aktiviteter inden for de forskellige indsatsområder. Nedenfor har vi for hver indsats listet de aktiviteter, som flest boligområder forventer at igangsætte eller allerede har igangsat.

Inden for indsatsområdet med børn, unge og familie er de fire oftest forekommende aktiviteter:

- Kriminalpræventivt samarbejde med fx kommune og/eller SSP
- Aktiviteter for at få børn og unge ind i eksisterende klubber
- Oprettelse af værested for børn og unge
- Oprettelse af egne klubber i boligområdet.

Indsatser, der har til formål at øge det sociale liv, er typisk omsat til følgende aktiviteter:

- Beboeraktiviteter, fx sommerfest
- Informationscenter
- Beboerhus/fælleshus
- Sports- og motionsaktiviteter.

Indsatser rettet mod beskæftigelse og uddannelse udmønter sig oftest i aktiviteter som:

- Lektieklub for børn, unge og/eller voksne
- Støtte til, at børn, unge og voksne kan finde fritidsjob
- Edb-værksted, computerrum til sprog- og it-undervisning
- Uddannelsesvejledning.

De oftest forekommende aktiviteter rettet mod at forbedre et boligområdes omdømme er:

- Informationscenter
- Invitation til byens/kvarterets øvrige beboere til aktiviteter i boligområdet
- Undersøgelser og målinger af beboernes tilfredshed med boligområdet

- Beboerblad.

Aktiviteter rettet mod at øge beboerdemokratiet og beboerinddragelse består typisk i:

- At give voksne beboere ansvar for planlægning og udførelse af aktiviteter
- Aktiviteter som beboerblad, som gør afdelingsbestyrelsens arbejde mere synligt
- At give børn og unge ansvar for planlægning og udførelse af aktiviteter.

De oftest forekommende aktiviteter rettet mod etniske minoriteter er:

- Aktiviteter til unge, der har specifikt til formål at øge integrationen
- Aktiviteter til kvinder, der har specifikt til formål at øge integrationen, fx cykelkurser
- Særlig lektiehjælp til etniske minoriteter.

Indsatsen mod at øge beboernes sundhed er typisk omsat til følgende aktiviteter:

- Sports- og motionsaktiviteter for børn og unge
- Sports- og motionsaktiviteter for voksne
- Rådgivning om sundhed, kost og motion.

Endelig er aktiviteterne inden for indsatsområdet socialt udsatte grupper typisk:

- Opsøgende arbejde i forhold til socialt udsatte
- Særlige aktiviteter for udsatte unge voksne (18-24-årige)
- Kurser/møder for socialt udsatte.

FORELØBIGE ERFARINGER MED INDSATSERNE

I følgende afsnit vil vi undersøge, hvilke forventninger der er til indsatsernes effekter, samt hvilke foreløbige erfaringer der er med effekten af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje. Indledningsvist vil vi på baggrund

af interviewene skitsere, hvilke forventninger nøglepersonerne har til indsatserne. Derefter vil vi på baggrund af de elektroniske surveys undersøge, hvilke foreløbige erfaringer projektlederne⁷ har gjort sig i de boligområder, som allerede på nuværende tidspunkt er godt i gang med det boligsociale arbejde og derfor har gjort sig de første erfaringer med effekterne af Landsbyggefondens pulje.

NØGLEPERSONERNES FORVENTNINGER

Der er bred enighed om, at puljemidlerne giver en tiltrængt mulighed for at igangsætte en lang række nye initiativer i områderne og dermed styrke samarbejdsrelationerne omkring det boligsociale arbejde. En nøgleperson fortæller:

Puljemidlerne er et vigtigt supplement. Måske er det mere end et supplement. Måske er det et enzym, ligesom i vaskepulvere, som jo først virker, når der kommer det der ekstrastof i. Jeg tror, at puljerne, fordi de tvinger os til at tænke i løsninger og samarbejde, og fordi de er med til at finansiere nogle stillinger hos os, kan være et enzym til, at man i lokalområdet – mellem kommune, andre offentlige og private institutioner – kan noget nyt, som man ikke kunne uden. Så på den måde tror jeg, at det her er et lillebitte vigtigt enzym til at få de udsatte boligområder til at fungere bedre. Men man skal ikke tro, at alle verdens problemer forsvinder.

På den ene side er der en positiv tilkendegivelse af midlernes nytte, men på den anden side også en erkendelse af, at midlerne ikke rækker til gennemgribende forandringer. Vurderingen af indsatsernes effekter vurderes desuden i forhold til indsatsernes længde. I forhold til de relativt korte nålestiksprojekter er meningene delte. Nogle nøglepersoner anerkender, at der er nålestiksprojekter, som har været nyttige, men ser generelt hellere, at der gives midler til mere omfattende og længerevarende indsatser. En nøgleperson betegner i den sammenhæng nålestiksprojekter som små ”opmærksomhedspuljer”. Andre nøglepersoner vurderer, at nålestiksprojekterne gør gavn og har den nødvendige funktion, at den giver mulighed

7. I teksten refererer vi kun til projektledernes vurderinger, idet vores analyser viser, at projektledernes vurderinger generelt svarer til både forretningsførerens, afdelingsbestyrelsernes og de kommunale medarbejderes.

for at skabe en vis fleksibilitet til også at foretage forebyggende indsatser uden for meget bureaukrati.

Der er ligeledes variation i holdningerne til længden af de øvrige indsatser, der er givet støtte til. En del nøglepersoner giver udtryk for, at det er deres erfaring, at det er fornuftigt at give midler til indsatser af en længde på ca. 4 år, idet dette giver en rimelig tidsramme til at undersøge, om et projekt er bæredygtigt og bør leve videre efter puljemidlernes ophør. Andre så hellere, at indsatserne var længere, idet de pointerer, at det er tidskrævende at søge midler og implementere projekterne, og at det er vigtigt for indsatsernes succes, at der skabes en vis stabilitet i medarbejderstaben. En nøgleperson giver udtryk for, at relativt korte bevillingsperioder skaber nervøsitet og medarbejderudskiftning, hvilket hæmmer effekten af de igangsatte indsatser. Endelig er der bred enighed om, at en gennemgribende forbedring af de udsatte boligområder kræver større fokus på langsigtede strategier.

Trods glæde over midlerne til at igangsætte boligsociale indsatser og huslejestøtte er der bred enighed om, at en gennemgribende forbedring af områderne kræver flere midler fra staten. En nøgleperson vurderer, at staten ikke har prioriteret den almene boligsektor, og flere nøglepersoner pointerer i tråd med dette, at staten tværtimod har fjernet midler fra Landsbyggefonden.

Nøglepersonerne udtrykker bekymring for, at den almene sektor ikke prioriteres tilstrækkeligt boligpolitisk. For eksempel gives der udtryk for, at man på kort sigt kan frygte, at fokuset på sociale indsatser vil betyde en nedprioritering af de fysiske indsatser, som anses for mindst lige så afgørende for at forbedre områderne, fordi et områdes konkurrenceevne er væsentlig for muligheden for en mere blandet beboersammensætning:

Jeg forestiller mig, at der skal være boligsociale bevillinger fremover, men det, man kan frygte på kort sigt, er, at man siger: ”Der er mange sociale problemer, så nu fokuserer vi især på det sociale og skubber løsningen af de fysiske byggeskader lidt i baggrunden, for der er jo bevillinger frem til 2012.” Så får man nogle bebyggelser, der bare udvikler sig i en nedadgående spiral. Man kan doktorere nok så meget socialt på dem, men hvis det ikke fungerer, fordi der er et bredt udsnit af befolkningen, som ikke vil bo der, fordi boligerne er i for dårlig fysisk stand, så er det op ad bakke. Så det er begge ting, der skal gøre boligområderne værd at bo i.

Der gives desuden udtryk for, at en varig utilstrækkelig politisk prioritering af fysiske og sociale indsatser i almene boligområder fra statens side risikerer at bringe sektoren i samme situation som det nedslidte jernbanenet. En nøgleperson siger:

Man skal jo tænke i de her boliger på samme måde som i infrastruktur, altså vi kender jo alle sammen historien om, da man sparede på jernbanenet, hvad det førte til. Og sagen er jo den, at du kan ikke lige gå ud og sige: ”Ja, men nu ordner vi det problem.” Det tager 30 år at ordne det problem.

PROJEKTLEDERNES FORELØBIGE ERFARINGER MED INDSATSERNE

Vi vil i det følgende undersøge projektledernes erfaringer med hensyn til boligindsatsernes betydning for følgende områder:

- Socialt liv
- Børn, unge og kriminalitet
- Omdømme
- Etniske minoriteter og beskæftigelse
- Sundhed
- Beboersammensætning, fraflytning og ledige lejemål.

Disse områder er valgt ud, fordi det har været muligt at påvise signifikante effekter af boligsociale indsatser i forhold til netop disse områder. Effekten af en indsats er testet som forskellen på erfaringerne i de boligområder, som har igangsat en given indsats, i forhold til erfaringerne i de boligområder, hvor indsatsen ikke er blevet igangsat⁸.

8. Effekten af samtlige typer af indsatser beskrevet i tabel 6.8 er testet i forhold til: beboernes lyst til at deltage i aktiviteter, konflikter mellem beboere, ensidig beboersammensætning, fraflytning, ledige lejemål, hærverk, kriminalitet, beboernes tryghed, problemer med støjende adfærd, integration af etniske minoriteter, trivslen for udsatte børn/unge, trivslen for udsatte voksne, helbredet hos ældre beboere, helbredet hos øvrige beboere, beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet, beboernes tilknytning til boligområdet, samarbejde med kommunen, samarbejdet med andre lokale aktører og boligrådets omdømme. Alene de signifikante forskelle afrapporteres i nærværende rapport.

Der er tre indikatorer, der kan give et billede af, om det sociale liv i boligområderne er blevet forbedret. Disse tre indikatorer er: beboernes lyst til at deltage i aktiviteter, trivsel blandt socialt udsatte voksne og omfanget af konflikter mellem beboerne. I tabel 6.9 fremgår andelen af boligområder, hvor projektlederne vurderer, at der er sket forbedringer eller forventer, at der vil ske forbedringer for disse indikatorer.

TABEL 6.9

Andel af projektledere, som i høj eller nogen grad har erfaret effekter af den boligsociale indsats med hensyn til beboernes trivsel. Procent.

	Foreløbige erfaringer
Har øget beboernes lyst til at deltage i aktiviteter	89 (64)
Har øget trivslen for socialt udsatte voksne	67 (42)
Har mindsket konflikter mellem beboerne	63 (52)

Anm.: Tallet i parentes angiver antal boligområder svarende til den opgivede procentsats.

Kilde: Elektronisk survey til projektledere.

Det ses af tabellen, at 89 pct. af projektlederne vurderer, at beboernes lyst til at deltage i aktiviteter er blevet øget undervejs i indsatsperioden. Ligeledes vurderer ca. to tredjedele af projektlederne, at trivslen blandt socialt udsatte voksne er øget, og at omfanget af konflikter mellem beboerne er mindsket. Der er således indikationer på, at det sociale liv i boligområderne vurderes til at være blevet bedre med de indsatser, der foregår. Særligt synes indsatser målrettet socialt udsatte voksne at bidrage til en bedre trivsel hos socialt udsatte voksne. Det fremgår af tabel 6.10.

Det fremgår af tabellen, at 75 pct. af projektlederne vurderer, at der er sket en forbedring af socialt udsatte voksnes trivsel i de boligområder, hvor der foregår indsatser målrettet denne gruppe, mens 47 pct. vurderer, at der er sket forbedringer i boligområder, hvor der ikke er igangsat disse målrettede indsatser. Det giver således en indikation af, at trivslen blandt socialt udsatte voksne særligt forbedres ved målrettede indsatser.

Projektlederne vurderer ligeledes forhold omkring børn, unge og kriminalitet til at være blevet forbedret med indsatserne. Det fremgår af tabel 6.11.

TABEL 6.10

Andel af projektledere, som i høj eller nogen grad har erfaret effekter af de boligsociale indsatser med hensyn til trivslen for socialt udsatte voksne. Procent.

	Har igangsat indsatser henvendt til socialt udsatte	Har ikke igangsat indsatser henvendt til socialt udsatte
Har øget trivslen for socialt udsatte voksne	75 (35)	47 (7)

Anm.: T-test er anvendt i forhold til at teste forskellen mellem boligområder hhv. med og uden den pågældende boligsociale indsats. Forskellen er signifikant på et 5-procents-niveau. Tallet i parentes angiver antal boligområder svarende til den opgivende procentsats.

Kilde: Elektronisk survey til projektledere.

TABEL 6.11

Andel af projektledere, som i høj eller nogen grad har erfaret effekter af de boligsociale indsatser med hensyn til hærværk og utryghed. Procent.

	Foreløbige erfaringer
Har øget trivslen for udsatte børn og unge	84 (57)
Har mindsket hærværk	84 (59)
Har mindsket kriminalitet	82 (54)
Har øget beboernes tryghed	84 (56)
Har reduceret problemer med uro/støjende adfærd	66 (43)

Anm.: Tallet i parentes angiver antal boligområder svarende til den opgivende procentsats.

Kilde: Elektronisk survey til projektledere.

Otte ud af 10 projektledere vurderer, at de boligsociale indsatser har bidraget til øget trivsel blandt udsatte børn og unge, mindsket hærværk og kriminalitet samt øget beboernes tryghed i boligområdet. To ud af tre projektledere vurderer også, at problemer med støjende adfærd er blevet reduceret.

Særligt indsatser rettet mod beskæftigelse og uddannelse og mod etniske minoriteter synes at slå igennem i forhold til at mindske forekomsten af hærværk og kriminalitet. Det fremgår af tabel 6.12. Ni ud af 10 projektledere vurderer, at der i boligområder, hvor der er igangsat hhv. indsatser mod beskæftigelse og uddannelse samt mod etniske minoriteter, er sket en mindskning af hærværk og kriminalitet, mens ca. syv ud af 10 projektledere vurderer, at det er tilfældet i boligområder, hvor disse indsatser ikke er igangsat. Ligeledes vurderer mere end ni ud af 10 pro-

jektledere, at trivslen blandt udsatte børn og unge er øget i de boligområder, hvor der har været igangsat indsatser rettet mod etniske minoriteter og boligområdets omdømme. Tilsvarende er det omkring otte ud af 10 projektledere, der vurderer, at det er tilfældet i boligområder, hvor disse indsatser ikke er igangsat. Endelig vurderer næsten 80 pct. af projektlederne, at problemer med støjende adfærd og uro er reduceret i boligområder med beskæftigelses- og uddannelsesindsatser, mens det tilsvarende er knap 50 pct. af projektlederne, der vurderer, at det er tilfældet i boligområder, hvor disse indsatser ikke er igangsat.

TABEL 6.12

Andel af projektledere, som i høj eller nogen grad har erfaret effekter af de boligsociale indsatser med hensyn til hærværk, kriminalitet, problemer med uro/støjende adfærd, trivslen for udsatte børn/unge. Procent.

	Har igangsat indsatser i forhold til beskæftigelse og uddannelse	Har ikke igangsat indsatser i forhold til beskæftigelse og uddannelse
Har mindsket hærværk	93 (39)	74 (20)
Mindsket kriminalitet	93 (38)	67 (16)
Reduceret problemer med uro/støjende adfærd	77 (30)	48 (12)
	Har igangsat indsatser i forhold til etniske minoriteter	Har ikke igangsat indsatser i forhold til etniske minoriteter
Har mindsket hærværk	92 (46)	68 (13)
Har mindsket kriminalitet	90 (43)	65 (11)
Øget trivslen for udsatte børn/unge	94 (46)	77 (13)
	Har igangsat indsatser i forhold til boligområdets image	Har ikke igangsat indsatser i forhold til boligområdets image
Har øget trivslen for udsatte børn/unge	94(47)	77(13)

Anm.: T-test er anvendt i forhold til at teste forskellen mellem boligområder hhv. med og uden den pågældende boligsociale indsats. Forskellene er signifikante på et 5-procents-niveau. Tallet i parentes angiver antal boligområder svarende til den opgivende procentsats.

Kilde: Elektronisk survey til projektledere.

TABEL 6.13

Andel af projektledere, som i høj eller nogen grad har erfaret effekter af de boligsociale indsatser med hensyn til omdømme og tilknytning. Procent.

	Foreløbige erfaringer
Har forbedret boligområdets omdømme	72 (48)
Har øget beboernes tilknytning til boligområdet	79 (54)

Anm.: Tallet i parentes angiver antal boligområder svarende til den opgivende procentsats.

Kilde: Elektronisk survey til projektledere.

Dårligt omdømme præger mange af de støttede boligområder, og derfor er der også generelt et stort fokus på at gøre en indsats for at forbedre boligområdernes omdømme. I tabel 6.13 fremgår projektledernes vurderinger af, om indsatserne har medført en forbedring af boligområdets omdømme.

Det ses af tabellen, at 72 pct. af projektlederne vurderer, at boligområdets omdømme er blevet forbedret, og at 79 pct. vurderer, at beboernes tilknytning til boligområdet ligeledes er blevet forbedret.

Der er en indikation af – på baggrund af projektledernes vurderinger – at særligt målrettede indsatser mod boligområdets omdømme og mod etniske minoriteter har en positiv betydning – dels for forbedring af boligområdets omdømme, dels for beboernes tilknytning til boligområdet. Dette fremgår af tabel 6.14.

TABEL 6.14

Andel af projektlederne, som i høj eller nogen grad har erfaret effekter af de boligsociale indsatser med hensyn til tilknytning til boligområdet og boligområdets omdømme. Procent.

	Har igangsat indsatser henvendt til etniske minoriteter	Har ikke igangsat indsatser henvendt til etniske minoriteter
Har øget tilknytningen til boligområdet	88 (44)	56 (10)
	Har igangsat indsatser i forhold til boligområdets image	Har ikke igangsat indsatser i forhold til boligområdets image
Har forbedret boligområdets omdømme	94 (47)	75 (12)

Anm.: T-test er anvendt i forhold til at teste forskellen mellem boligområder hhv. med og uden den pågældende boligsociale indsats. Forskellene er signifikante på et 5-procents-niveau. Tallet i parentes angiver antal boligområder svarende til den opgivende procentsats.

Kilde: Elektronisk survey til projektledere.

Det fremgår af tabellen, at næsten ni ud af 10 projektledere i boligområder med indsatser rettet mod etniske minoriteter vurderer, at beboere føler en øget tilknytning til boligområdet. Den tilsvarende andel er 56 pct. blandt projektledere i boligområder, hvor disse indsatser ikke er igangsat. Ligeledes vurderer 94 pct. af projektlederne i boligområder, hvor der er igangsat målrettede indsatser for omdømmet, at boligområdet har fået et bedre omdømme. Tilsvarende er det 75 pct. af projektlederne i boligområder, hvor disse indsatser ikke er igangsat.

Beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet har været et gennemgående indsatsområde i de støttede boligområder og er fremhævet som et af de væsentligste områder, der skulle gøres en indsats for. I tabel 6.15 fremgår projektledernes vurderinger af indsatsernes betydning for dels beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet, dels integrationen af etniske minoriteter i boligområdet.

TABEL 6.15

Andel af projektlederne, som i høj eller nogen grad har erfaret effekter af de boligsociale indsatser med hensyn til integration og arbejdsløshed. Procent.

	Foreløbige erfaringer
Har fremmet integrationen af etniske minoriteter i boligområdet	78 (39)
Har øget beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet	47 (12)

Anm.: Tallet i parentes angiver antal boligområder svarende til den opgjavede procentsats.

Kilde: Elektronisk survey til projektledere.

Det fremgår af tabellen, at næsten otte ud af 10 projektledere vurderer, at indsatserne har medført en øget integration af etniske minoriteter. Til gengæld er det lige under hver anden projektleder, der vurderer, at beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet er øget undervejs i indsatsperioden. Denne indikator er en af de få, hvor under halvdelen af projektlederne vurderer, at der er sket forbedringer. Men når vi kigger nærmere i tabel 6.16 på boligområder, hvor der er igangsat indsatser målrettet beskæftigelse og uddannelse, vurderer to ud af tre projektledere, at beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet er blevet forbedret sammenlignet med, at 6 pct. af projektlederne vurderer, at det er tilfældet i boligområder, hvor disse indsatser ikke er igangsat.

TABEL 6.16

Andel af projektlederne, som i høj eller nogen grad har erfaret effekter af de boligsociale indsatser med hensyn til tilknytning til arbejdsmarkedet. Procent.

	Har igangsat indsatser i forhold til beskæftigelse og uddannelse	Har ikke igangsat indsatser i forhold til beskæftigelse og uddannelse
Har øget beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet	68 (25)	6 (1)

Anm.: T-test er anvendt i forhold til at teste forskellen mellem boligområder hhv. med og uden den pågældende boligsociale indsats. Forskellene er signifikante på et 5-procents-niveau. Tallet i parentes angiver antal boligområder svarende til den opgivende procentsats.

Kilde: Elektronisk survey til projektledere.

Ligeledes ser indsatser målrettet etniske minoriteter ud til at have en særlig positiv betydning for at fremme integrationen af etniske minoriteter. Det fremgår af tabel 6.17.

TABEL 6.17

Andel af projektlederne, som i høj eller nogen grad har erfaret effekter af de boligsociale indsatser med hensyn til integrationen af etniske minoriteter. Procent.

	Har igangsat indsatser henvendt til etniske minoriteter	Har ikke igangsat indsatser henvendt til etniske minoriteter
Har fremmet integrationen af etniske minoriteter	90 (43)	44 (7)
	Har igangsat indsatser i forhold til beboerdemokratiet/beboerinddragelsen	Har ikke igangsat indsatser i forhold til beboerdemokratiet/beboerinddragelsen
Har fremmet integrationen af etniske minoriteter	85 (39)	59 (10)

Anm.: T-test er anvendt i forhold til at teste forskellen mellem boligområder hhv. med og uden den pågældende boligsociale indsats. Forskellene er signifikante på et 5-procents-niveau. Tallet i parentes angiver antal boligområder svarende til den opgivende procentsats.

Kilde: Elektronisk survey til projektledere.

Ni ud af 10 projektledere vurderer, at integrationen af etniske minoriteter er øget i de boligområder, hvor der er igangsat aktiviteter for denne gruppe, mens den tilsvarende andel blandt projektledere i boligområder, hvor denne indsats ikke er igangsat, er 44 pct. Ligeledes synes indsatser rettet mod at øge

beboerinddragelsen/beboerdemokratiet at have en positiv betydning for etniske minoriteter. 85 pct. af projektlederne i boligområder, hvor målrettede indsatser i forhold til beboerdemokrati/beboerinddragelse er igangsat, vurderer, at der er sket en øget integration af etniske minoriteter, mens den tilsvarende andel er 59 pct. i boligområder uden disse indsatser.

I tabel 6.18 fremgår projektledernes vurderinger af indsatsernes betydning for at øge beboernes sundhed og forbedre deres helbred. Det fremgår af tabellen, at ca. tre ud af 10 projektledere vurderer, at indsatserne har medført forbedring i helbredet blandt ældre beboere og blandt beboere generelt. Dette resultat peger på, at det kan være svært at ændre på beboernes helbreds- og sundhedsforhold. Det understreges af, at selv i boligområder med indsatser målrettet sundhed og helbred er projektlederne skeptiske over for effekten af boligindsatserne på beboernes helbred. Det fremgår af tabel 6.19.

TABEL 6.18

Andel af projektlederne, som i høj eller nogen grad har erfaret effekter af de boligsociale indsatser med hensyn til beboernes helbred. Procent.

	Foreløbige erfaringer
Har forbedret helbredet for ældre beboere	29 (15)
Har forbedret helbredet for andre beboere	31 (16)

Anm.: Tallet i parentes angiver antal boligområder svarende til den opgivende procentsats.

Kilde: Elektronisk survey til projektledere.

TABEL 6.19

Andel af projektledere, som i høj eller nogen grad har erfaret effekter af de boligsociale indsatser med hensyn til beboernes helbred. Procent.

	Har igangsat indsatser i forhold til sundhed	Har ikke igangsat indsatser i forhold til sundhed
Forbedret helbredet hos ældre beboere	37 (38)	8 (13)
Forbedret helbredet hos andre beboere	41 (37)	7 (17)

Anm.: T-test er anvendt i forhold til at teste forskellen mellem boligområder hhv. med og uden den pågældende boligsociale indsats. Forskellene er signifikante på et 5-procents-niveau. Tallet i parentes angiver antal boligområder svarende til den opgivende procentsats.

Kilde: Elektronisk survey til projektledere.

Kun ca. fire ud af 10 projektledere vurderer, at helbredet hos ældre beboere og øvrige beboere er blevet forbedret i boligområder med indsatser målrettet sundhed og helbred. Men det fremgår også af tabellen, at det gør en forskel, om disse indsatser bliver igangsat, idet under hver tiende projektleder vurderer, at helbredssituationen er forbedret hos beboere i boligområder, hvor disse indsatser ikke er igangsat.

Endelig er der i mange af de støttede boligområder problemer med ensidig beboersammensætning, stor fraflytning og vanskeligheder med at udleje de ledige boliger. I tabel 6.20 fremgår projektledernes vurderinger af, om indsatserne har bidraget til at forbedre disse forhold. I denne tabel sondrer vi i modsætning til tidligere tabeller mellem boligområder, hvor indsatserne først er ved at gå i gang, og hvor projektlederne således kun har forventninger til effekten af indsatserne, og boligområder, hvor indsatserne foregår, og hvor projektlederne således har gjort erfaringer med indsatsernes gennemslagskraft. Dette skyldes, at der for disse tre forhold er signifikante forskelle på forventninger til og erfaringerne med indsatserne.

TABEL 6.20

Andel af projektledere, som i høj eller nogen grad har erfaret effekter af de boligsociale indsatser med hensyn til ensidig beboersammensætning, fraflytning og ledige lejemål. Procent.

	Forventninger	Foreløbige erfaringer
Har reduceret ensidig beboersammensætning	65 (11)	25 (16)
Har reduceret fraflytning	86 (18)	33 (18)
Har reduceret antallet af ledige lejemål	87 (13)	34 (16)

Anm.: T-test er anvendt i forhold til at teste forskellen mellem projektledernes forventninger og erfaringer. Forskellene er signifikante på et 5-procents-niveau. Tallet i parentes angiver antal boligområder svarende til den opgivene procentsats.

Kilde: Elektronisk survey til projektledere.

Det fremgår af tabellen, at der er en signifikant forskel på projektledernes vurdering af indsatserne afhængig af, om de er fra boligområder, hvor indsatserne først er ved at gå i gang, eller fra boligområder, hvor indsatserne foregår. Næsten ni ud af 10 projektledere forventer, at indsatserne vil medføre en reduceret fraflytning og færre ledige lejemål, mens hver tredje projektleder i boligområder, hvor de er kommet længe-

re med indsatserne, vurderer, at der er sket en reducere af fraflytning og ledige lejemaal. Det er en markant lavere andel. Denne forskel gælder ogsa i forhold til vurdering af, om indsatserne bidrager til en mindre ensidig beboersammensætning. 65 pct. af projektlederne forventer, at beboersammensætningen vil blive mindre ensidig, mens 25 pct. af projektlederne, hvor indsatserne er i fuld gang, vurderer, at beboersammensætningen er blevet mindre ensidig. Disse resultater peger på, at de forventninger, der er til at forbedre forhold som fraflytning, ledige lejemaal og beboersammensætning, ikke indfris med indsatserne.

Fraflytningen synes dog at være blevet reduceret i de boligområder, hvor der er igangsat aktiviteter målrettet etniske minoriteter. Det fremgår af tabel 6.21.

TABEL 6.21

Andel af projektlederne, som i høj eller nogen grad har erfaret effekter af de boligsociale indsatser med hensyn til fraflytning. Procent.

Andel af projektledere, som i høj eller nogen grad har erfaret effekter af de boligsociale indsatser	Har igangsat indsatser henvendt til etniske minoriteter	Har ikke igangsat indsatser henvendt til etniske minoriteter
Reduceret fraflytningen	42 (38)	13 (15)

Anm.: T-test er anvendt i forhold til at teste forskellen mellem boligområder hhv. med og uden den pågældende boligsociale indsats. Forskellen er signifikant på et 5-procents-niveau. Tallet i parentes angiver antal boligområder svarende til den opgivende procentsats.

Kilde: Elektronisk survey til projektledere.

Det ses af tabellen, at 42 pct. af projektlederne vurderer, at fraflytningen er reduceret i boligområder, hvor der er igangsat aktiviteter rettet mod etniske minoriteter, mens 13 pct. af projektlederne vurderer, at det er tilfældet i boligområder, hvor denne type af indsatser ikke er igangsat.

SAMARBEJDE OG ROLLEFORDELING

Formålet med dette kapitel er at beskrive projektledernes samarbejdsrelationer med de øvrige af boligområdets aktører. Særligt beskriver vi projektledernes samarbejde med forretningsførerne, afdelingsbestyrelser og kommunale medarbejdere. Endvidere tager vi udgangspunkt i projektledernes vurdering, når forretningsførernes, afdelingsbestyrelsernes og kommunernes engagement i de boligsociale opgaver bliver belyst. Endelig beskriver vi opgave- og rollefordeling i det boligsociale arbejde mellem boligområdets forskellige aktører.

Vi inddrager besvarelser fra spørgeskemaundersøgelser til forretningsførere, afdelingsbestyrelser, projektledere og kommunale medarbejdere. Derudover inddrager vi viden opnået i interview med nøglepersoner fra kommuner, boligorganisationer og interesseorganisationer.

HOVEDRESULTATER

Hovedresultaterne i kapitlet er:

- Otte ud af 10 projektledere arbejder tæt eller jævnligt sammen med afdelingsbestyrelserne, beboerne samt daginstitutioner og skoler mv. Projektlederne er generelt godt tilfredse med samarbejdet.

- I 31-35 pct. af boligområderne har projektlederne begrænset eller ikke noget samarbejde med forretningsfører og kommune.
- Projektlederne vurderer, at boligorganisationen og afdelingsbestyrelserne bakker op om iværksatte projekter.
- I ca. halvdelen af boligområderne har kommunen deltaget i udarbejdelse af helhedsplaner fra begyndelsen.
- I ca. halvdelen af kommunerne prioriteres det boligsociale arbejde højt.
- Både blandt projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere er der stor variation i vurderingen af opgave- og ansvarsfordeling mellem de forskellige aktører i boligområdet.
- Forretningsførerne har en tendens til at tillægge kommunen det primære ansvar for at sikre, at socialt udsatte grupper og etniske minoriteter trives i boligområdet, mens de kommunale medarbejdere har en tendens til at lægge ansvaret på boligorganisationerne.
- Blandt de interviewede nøglepersoner tilkendes, at rollefordelingen mellem kommune og boligorganisation hidtil har været for uklar, og at dette hæmmer effekterne af de boligsociale indsatser.

PROJEKTLEDERNES SAMARBEJDSRELATIONER

Centralt i samarbejdet om de boligsociale indsatser står projektlederne, idet de er ansvarlige for, at indsatserne bliver omsat til aktiviteter, og at relevante aktører inddrages i aktiviteterne. Desuden fungerer projektlederne ofte som tovholdere og brobyggere mellem de forskellige samarbejdspartnere.

I tabel 7.1 fremgår det, hvilke aktører projektlederne samarbejder med og hyppigheden af dette samarbejde.⁹

Tabellen viser, at otte ud af 10 projektledere vurderer, at afdelingsbestyrelserne, beboerne og dagsinstitutioner, skoler mv. er tætte eller jævnlige samarbejdspartnere. Når særligt daginstitutioner, skoler mv. blandt så mange projektledere udgør en tæt samarbejdspartner hænger det formodentlig sammen med, at der i mange boligområder gøres en stor indsats i forhold til børn og unge.

9. Besvarelserne bygger på lukkede svarkategorier, og det kan derfor ikke udelukkes, at der er flere samarbejdspartnere end dem, der er nævnt i tabel 7.1.

TABEL 7.1

Projektlederne fordelt efter deres vurdering af omfanget af samarbejdet med en række samarbejdspartnere. Procent.

Samarbejdspartner	Tæt eller jævnlige samarbejde	Begrænset eller intet samarbejde	I alt
Forretningsfører	65	35	100 (91)
Afdelingsbestyrelse	85	15	100 (94)
Beboere	80	19	99 (93)
Daginstitutioner, skoler, m.v.	80	20	100 (91)
Frivillige organisationer	76	24	101 (93)
Kommunal forvaltning i boligområdet	68	32	100 (76)
Kommunal forvaltning på rådhuset	69	31	100 (93)
Lokalpolitikere	31	69	100 (91)
Kirke	20	80	100 (75)
Bibliotek	31	69	100 (87)

Anm.: Tallet i parentes angiver antal besvarelser.

Kilde: Elektronisk survey til projektledere.

Frivillige organisationer vurderes at være tætte eller jævnlige samarbejdspartnere i tre ud af fire boligområder. Det indikerer, at de intentioner, der er fra politisk side om inddragelse af frivillige aktører i løsningen af boligsociale opgaver, bliver indløst, samtidig med at det kan være udtryk for, at der sker en koordinering af aktiviteter igangsat af frivillige organisationer og af de boligsociale medarbejdere.

Forretningsførerne og den kommunale forvaltning både i boligområdet og på rådhuset er tætte samarbejdspartnere for projektlederne i næsten syv ud af 10 boligområder. Det vil sige, at der i en tredjedel af boligområderne kun er et begrænset eller intet samarbejde mellem kommune og boligorganisation, som er de to instanser, der er hhv. tilsynsmyndighed og økonomisk ansvarlig for Landsbyggefondens bevilling. Billedet er det samme, uanset om boligområderne først lige er kommet i gang med de boligsociale indsatser eller allerede er i fuld gang.

Endelig er lokalpolitikere og bibliotekerne tætte samarbejdspartnere i tre ud af 10 boligområder, mens kirken er det i to ud af 10 boligområder.

Ser vi på projektledernes vurdering af kvaliteten af samarbejdet, præsenteret i tabel 7.2, fremgår det, at projektlederne generelt vurderer, at samarbejdet fungerer godt. Næsten ni ud af 10 projektledere vurderer,

at samarbejdet med forretningsførere, afdelingsbestyrelse, beboere, daginstitution mv., frivillige organisationer, biblioteker samt den kommunale forvaltning i boligområdet er godt eller meget godt. I forhold til samarbejdet med den kommunale forvaltning på rådhuset vurderer projektledere i 83 pct. af boligområderne, at samarbejdet er godt eller meget godt, mens de tilsvarende procentandele for samarbejdet med hhv. lokalpolitikere og kirken er 81 og 73 pct.

TABEL 7.2

Projektlederne fordelt efter deres vurdering af kvaliteten af samarbejdet med en række samarbejdspartnere. Procent.

Samarbejdspartner	Meget godt eller godt samarbejde	Mindre godt eller ikke godt samarbejde	I alt
Forretningsførere	90	10	100 (84)
Afdelingsbestyrelse	86	14	100 (91)
Beboere	88	12	100 (91)
Daginstitutioner, skoler mv.	94	6	100 (83)
Frivillige organisationer	98	2	100 (85)
Kommunal forvaltning i boligområdet	87	13	100 (63)
Kommunal forvaltning på rådhuset	83	17	100 (84)
Lokalpolitikere	81	19	100 (62)
Kirke	73	27	100 (33)
Bibliotek	89	11	100 (55)

Anm.: Respondenter, der vurderer, at der intet samarbejde er, er frasorteret. Tallet i parentes angiver antallet af besvarelser.

Kilde: Elektronisk survey til projektledere.

I tabel 7.3 fremgår projektledernes vurdering af de boligsociale indsatsers betydning for samarbejdet med kommunen og øvrige lokale aktører. Ni ud af 10 projektledere vurderer, at de boligsociale indsatser har bidraget til at forbedre samarbejdet med både kommune og øvrige lokale aktører.

TABEL 7.3

Andelen af projektledere, der vurderer, at indsatserne forbedrer samarbejdet med hhv. kommune og andre lokale aktører. Procent

	I høj eller nogen grad
Forbedrer samarbejdet med kommunen	90 (80)
Forbedrer samarbejdet med andre lokale aktører	92 (84)

Anm.: Respondenter, der har svaret ved ikke og/eller irrelevant, er frasortet. Tallet i parentes angiver antallet af besvarelser.

Kilde: Elektronisk survey til projektledere.

SAMARBEJDSPARTNERNES ENGAGEMENT I DET BOLIGSOCIALE ARBEJDE

De mest gennemgående samarbejdspartnere i processen, fra det er blevet besluttet at ansøge om midler fra 2006-2010-puljen og frem til implementeringsfasen, hvor aktiviteter igangsættes, er forretningsførere, afdelingsbestyrelser og kommunale medarbejdere. I tabel 7.4. fremgår forretningsførernes og afdelingsbestyrelsernes deltagelse i opgaver relateret til den boligsociale indsats. I ni ud af 10 boligområder vurderer afdelingsbestyrelserne, at de samarbejder med projektansatte om at igangsætte og/eller gennemføre boligsociale indsatser, og at de forsøger at skabe opbakning til indsatserne blandt beboerne samt give information til beboerne om indsatserne.

Det fremgår ligeledes af tabellen, at det i knap otte ud af 10 boligområder er afdelingsbestyrelserne, der igangsætter og/eller gennemfører en eller flere boligsociale indsatser. Forretningsførerne deltager især i samarbejdet med projektansatte om igangsættelse og gennemførelse af boligsociale indsatser samt som tilsynsførende. Forretningsførere i ca. syv ud af 10 boligområder deltager i disse opgaver.

Ser vi på projektledernes vurdering af opbakningen fra afdelingsbestyrelse og boligorganisation, præsenteret i tabel 7.5, fremgår det, at projektlederne generelt er enige om, at de har deres opbakning til indsatser for såvel alle beboere som for udsatte beboere.

TABEL 7.4

Andelen af forretningsførere og afdelingsbestyrelser, der deltager i en række opgaver vedrørende de boligsociale indsatser. Procent.

	Deltagelse af afdelings- bestyrelse	Deltagelse af forret- ningsfører
Igangsætte/gennemføre en eller flere boligsociale indsatser	78 (91)	14 (13)
Samarbejde med projektansatte om igangsættelse/ gennemførelse af boligsociale indsatser	92 (110)	73 (66)
Føre tilsyn med indsatserne og /eller de projektansatte medarbejdere	-	71 (64)
Forsøge at skabe opbakning til indsatserne blandt beboerne	92 (110)	44 (40)
Give information om indsatserne til beboerne	88 (103)	36 (32)
Gennemføre tilfredshedsundersøgelser af indsatserne	-	28 (24)

Anm.: Afdelingsbestyrelser og forretningsførere har vurderet deres egen deltagelse. Tallet i parentes angiver antallet af besvarelser. - angiver, at besvarelser herfor ikke indgår.

Kilde: Elektronisk survey til afdelingsbestyrelser og forretningsførere.

TABEL 7.5

Projektlederne fordelt efter, om de er enige eller uenige i, at afdelingsbestyrelserne og forretningsførerne bakker op om boligsociale indsatser. Procent.

	Helt enig eller enig	Uenig eller helt uenig	I alt
Boligorganisationen bakker op om projekter i boligområde, som henvender sig til udsatte beboere	90	10	100 (81)
Boligorganisationen bakker op om projekter i boligområde, som henvender sig til alle beboere	95	5	100 (88)
Afdelingsbestyrelsen bakker op om projekter i boligområde, som henvender sig til udsatte beboere	83	17	100 (83)
Afdelingsbestyrelsen bakker op om projekter i boligområde, som henvender sig til alle beboere	92	8	100 (90)

Kilde: Elektronisk survey til projektledere. Tallet i parentes angiver antallet af besvarelser.

I mere end ni ud af 10 boligområder er projektlederne helt enige eller enige i, at boligorganisationen bakker op om projekter både til socialt udsatte beboere og til beboere generelt, og at afdelingsbestyrelserne bakker op om projekter til beboerne generelt. I forhold til afdelingsbestyrelsernes opbakning til projekter til socialt udsatte er projektle-

dere i otte ud af 10 boligområder enige i, at afdelingsbestyrelserne bakker op.

I tabel 7.6 fremgår de kommunale medarbejders vurdering af kommunens deltagelse i det boligsociale arbejde.

TABEL 7.6

Kommunale medarbejdere fordelt efter deres vurdering af kommunens deltagelse i de boligsociale opgaver. Procent.

	Ja	Nej	I alt
Deltager i styregruppe for helhedsplan	90	10	100 (83)
Stiller lokaler til rådighed for projektet	23	77	100 (81)
Udstationerer medarbejdere i projektet	63	37	100 (81)
Placerer funktioner i lokalområdet	56	44	100 (75)
Iværksætter andre typer områdeløft	45	55	100 (74)

Anm.: Tallet i parentes angiver antallet af besvarelser.

Kilde: Elektronisk survey til kommunale medarbejdere.

Af tabellen ses, at kommunen deltager i styregruppen for boligområdets helhedsplan i 90 pct. af boligområderne. Det er den måde, hvorpå kommunen i langt de fleste boligområder deltager i det boligsociale arbejde. I næsten to ud af tre boligområder har kommunen udstationeret en medarbejder til at deltage i at udføre boligsocialt arbejde. I næsten lige så mange boligområder har kommunen flyttet funktioner ud i boligområdet som fx borgerservice eller sundhedsplejersker. I 45 pct. af boligområderne har kommunen samtidig med gennemførelsen af helhedsplanen iværksat andre typer af områdeløft. Endelig deltager kommunen i det boligsociale arbejde ved at stille lokaler til rådighed i 23 pct. af boligområderne.

Ser vi på projektledernes vurdering af kommunens opbakning i det boligsociale arbejde, præsenteret i tabel 7.7, fremgår det, at der generelt er en udbredt kommunal opbakning til de boligsociale indsatser. I ca. 85 pct. af boligområderne vurderer projektlederne, at der sker en koordinering af de kommunale projekter og tilbud med de boligsociale projekter, der igangsættes i boligområdet, og at kommunerne bakker op og deltager, når det er relevant. I omtrent tre ud af fire boligområder vurderer projektlederne, at der er et tæt samarbejde med kommunen om at fastlægge mål og initiativer for boligområdet, og at der er et tæt samarbejde om gennemførelsen af konkrete projekter.

TABEL 7.7

Projektlederne fordelt efter deres vurdering af kommunens opbakning til de boligsociale indsatser. Procent.

	Helt enig eller enig	Uenig eller helt uenig	I alt
Tæt samarbejde om at fastlægge mål og initiativer for boligområdet	73	27	100 (88)
Tæt samarbejde om gennemførelse af konkrete projekter	76	24	100 (87)
Koordinerer med kommunale projekter/tilbud i lokalområdet	84	16	100 (85)
Bakker op og deltager, når det er relevant	85	15	100 (87)

Kilde: Elektronisk survey til projektledere. Tallet i parentes angiver antallet af besvarelser.

Samarbejdet mellem projektledere og kommunale medarbejdere handler således om konkrete boligsociale aktiviteter og om administrative forhold. Tabel 7.8 viser hyppigheden i samarbejdet om boligsociale og administrative forhold vurderet af de kommunale medarbejdere.

TABEL 7.8

Kommunale medarbejdere fordelt efter deres vurdering af hyppigheden af samarbejde med projektansatte/projektledere. Procent.

	Administrative forhold	Konkrete boligsociale forhold
Ugentligt	19	35
Månedligt	36	41
1-2 gange årligt	30	15
Aldrig	15	9
I alt	100 (80)	100 (80)

Anm.: Tallet i parentes angiver antallet af besvarelser.

Kilde: Elektronisk survey til kommunale medarbejdere.

Af tabellen fremgår det, at samarbejdet om konkrete boligsociale forhold foregår langt hyppigere end om administrative forhold. I 35 pct. af boligområderne er der et ugentligt samarbejde mellem kommune og projektleder om konkrete boligsociale indsatser, mens der i 19 pct. af boligområderne samarbejdes ugentligt om administrative forhold. I ca. fire ud af 10 boligområder er der et månedligt samarbejde både omkring administrative forhold og boligsociale forhold. I 30 pct. af boligområderne er

samarbejdet om administrative forhold sjældent; det foregår 1-2 gange om året. Tilsvarende foregår der et samarbejde om boligsociale forhold 1-2 gange om året i 19 pct. af boligområderne. Endelig fremgår det, at der i hhv. 15 og 9 pct. af boligområderne aldrig samarbejdes om administrative forhold og konkrete boligsociale forhold.

I tabel 7.9 fremgår de kommunale medarbejders vurdering af, i hvilken grad kommunen prioriterer det boligsociale arbejde. I omtrent hvert andet boligområde prioriterer kommunen i høj grad det boligsociale arbejde, mens det i nogen grad prioriteres i hvert tredje boligområde. Endelig fremgår det, at kommunen kun i ringe grad prioriterer det boligsociale arbejde i 14 pct. af boligområderne. Ovenstående resultater indikerer, at der generelt kan være et behov for en større kommunal prioritering af det boligsociale arbejde.

TABEL 7.9

Kommunale medarbejdere fordelt efter deres vurdering af, i hvilken grad boligsocialt arbejde prioriteres i kommunen. Procent.

Prioritering af det boligsociale arbejde	Procent
I høj grad	52
I nogen grad	33
I ringe grad	14
I alt	99 (90)

Anm.: Tallet i parentes angiver antallet af besvarelser.

Kilde: Elektronisk survey til kommunale medarbejdere.

ANSVARSFORDELING MELLEM BOLIGOMRÅDETS AKTØRER

Et centralt spørgsmål i det boligsociale arbejde er, hvorvidt der er en klar opfattelse af ansvarsfordelingen blandt aktørerne i det boligsociale arbejde. Forskellige opfattelser eller uklarhed om rollefordelingen kan påvirke indsatsernes gennemslagskraft på en negativ måde.

Ser vi først på vurderingen af, hvem der har det primære ansvar for at sikre støtte til socialt udsatte, er der en entydig tendens til, at kommunen tillægges det primære ansvar. Resultaterne ses i tabel 7.10 og viser, at projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere i ca. ni ud af 10 boligområder vurderer, at kommunen har det primære ansvar for at sikre støtte til socialt udsatte.

TABEL 7.10

Projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere fordelt efter deres vurdering af, hvem der sikrer, at socialt udsatte grupper får den støtte, de har behov for. Procent.

	Kommune	Boligorganisation	Projektlederne	Afdelingsbestyrelse	Beboerne	I alt
Projektledernes vurdering	92	1	6	0	1	100 (95)
Forretningsførernes vurdering	97	0	3	0	0	100 (94)
De kommunale medarbejders vurdering	92	1	6	0	1	100 (95)

Anm.: Respondenter, der har svaret ved ikke eller irrelevant, er frasorteret. Tallet i parentes angiver antallet af besvarelser.

Kilde: Elektroniske surveys til projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere.

TABEL 7.11

Projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere fordelt efter deres vurdering af, hvis primære ansvar det er at sikre, at socialt udsatte trives i boligområdet. Procent.

	Kommune	Boligorganisation	Projektlederne	Afdelingsbestyrelse	Beboerne	I alt
Projektledernes vurdering	32	24	23	8	13	100 (91)
Forretningsførernes vurdering	40	20	25	11	4	100 (93)
De kommunale medarbejders vurdering	15	45	26	12	2	100 (83)

Anm.: Respondenter, der har svaret ved ikke eller irrelevant, er frasorteret. Tallet i parentes angiver antallet af besvarelser.

Kilde: Elektroniske surveys til projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere.

Af tabel 7.11 fremgår det, at projektledere og forretningsførere har en tendens til at pege på kommunen som den hovedansvarlige for at sikre de socialt udsattes trivsel i boligområdet, mens de kommunale medarbejdere i højere grad peger på boligorganisationen og alternativt projektlederen. 40 pct. af forretningsførerne og 32 pct. af projektlederne peger på kommunen, mens blot 15 pct. af de kommunale medarbejdere peger på dem selv som hovedansvarlige.

I tabel 7.12 fremgår holdningen til opgavefordelingen vedrørende etniske minoriteters trivsel. Det fremgår af tabellen, at 33 pct. af projektlederne vurderer, at det primære ansvar for denne opgave ligger hos dem, mens 26 pct. vurderer, at det ligger hos boligorganisationen, og 15 pct. vurderer, at det ligger hos kommunen. Flest forretningsførere vurderer, at opgaven er placeret hos projektlederne, mens de kommunale medarbejdere vurderer, at opgaven ligger hos boligorganisationen. 43 pct. af de kommunale medarbejdere vurderer, at boligorganisationen er hovedansvarlig for at sikre, at etniske minoriteter trives i boligområdet.

TABEL 7.12

Projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere fordelt efter deres vurdering af, hvem, de mener, har ansvaret for, at etniske minoriteter trives i boligområdet. Procent.

	Kommune	Boligorganisation	Projektlederne	Afdelingsbestyrelse	Beboerne	I alt
Projektledernes vurdering	15	26	33	9	18	100 (89)
Forretningsførernes vurdering	18	20	34	17	10	100 (93)
De kommunale medarbejders vurdering	9	43	21	19	9	100 (80)

Anm.: Respondenter, der har svaret ved ikke eller irrelevant, er frasorteret. Tallet i parentes angiver antallet af besvarelser.

Kilde: Elektroniske surveys til projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere.

Placeringen af ansvaret for håndtering af problemer med hærværk og kriminalitet fremgår af tabel 7.13. Det ses af tabellen, at der langt fra er enighed blandt projektlederne om ansvaret herfor. Ansvaret placeres i hovedtræk enten hos kommunen, boligorganisationen eller projektlederen selv. Stor set lige mange forretningsførere placerer ansvaret hos kommunen og hos boligorganisationen, mens de kommunale medarbejdere især lægger ansvaret for denne opgave hos boligorganisationen.

I tabel 7.14 er de tre aktørers vurderinger af, hvem der skal tage initiativ til nye boligsociale aktiviteter, vist. Det fremgår af tabellen, at 66 pct. af projektlederne vurderer, at hovedansvaret ligger hos dem selv. Blandt forretningsførerne er der ligeledes flest, der vurderer, at initiativstigning til aktiviteter ligger hos projektlederen, mens ca. 40 pct. af for-

retningsførerne vurderer, at ansvaret ligger hos enten boligorganisationen eller afdelingsbestyrelsen. De kommunale medarbejdere har en tendens til at placere ansvaret hos enten boligorganisationen eller projektlederen.

TABEL 7.13

Projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere fordelt efter deres vurdering af, hvem der har ansvaret for at håndtere problemer med hævnræk og kriminalitet. Procent.

	Kommune	Bolig- organisation	Projekt- lederne	Afdelings- bestyrelse	Beboerne	I alt
Projektledernes vurdering	30	34	26	8	2	100 (91)
Forretningsførernes vurdering	36	36	15	10	4	100 (84)
De kommunale medarbejders vurdering	25	45	12	13	5	100 (84)

Anm.: Respondenter, der har svaret ved ikke eller irrelevant, er frasorteret. Tallet i parentes angiver antallet af besvarelser.

Kilde: Elektroniske surveys til projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere.

TABEL 7.14

Projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere fordelt efter deres vurdering af, hvem der har det primære ansvar for at tage initiativ til nye boligsociale aktiviteter. Procent.

	Kommune	Bolig- organisation	Projekt- lederne	Afdelings- bestyrelse	Beboerne	I alt
Projektledernes vurdering	1	11	66	11	12	100 (95)
Forretningsførernes vurdering	2	19	51	19	9	100 (95)
De kommunale medarbejders vurdering	11	36	32	16	5	100 (85)

Anm.: Respondenter, der har svaret ved ikke eller irrelevant, er frasorteret. Tallet i parentes angiver antallet af besvarelser.

Kilde: Elektroniske surveys til projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere.

I tabel 7.15 fremgår fordelingen af ansvaret for at sikre, at aktiviteter ikke overlapper hinanden. Det fremgår af tabellen, at hovedparten af projekt-

lederne vurderer, at det er deres ansvar. Tendensen blandt hhv. forretningsførerne og de kommunale medarbejdere er, at ansvaret mindre entydigt placeres hos en enkelt aktør.

TABEL 7.15

Projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere fordelt efter deres vurdering af, hvem der har det primære ansvar for at sikre, at igangsatte aktiviteter ikke overlapper hinanden, men supplerer hinanden. Procent.

	Kommune	Bolig- organisation	Projekt- lederne	Afdelings- bestyrelse	Beboerne	I alt
Projektledernes vurdering	2	8	86	3	1	100 (93)
Forretningsførernes vurdering	5	24	64	7	0	100 (92)
De kommunale medarbejders vurdering	21	20	49	9	0	100 (85)

Anm.: Respondenter, der har svaret ved ikke eller irrelevant, er frasortet. Tallet i parentes angiver antallet af besvarelser.

Kilde: Elektroniske surveys til projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere.

Tabel 7.16 viser de centrale aktørers vurderinger af, hvem der har hovedansvaret for at løse konflikter mellem beboerne. 53 pct. af de kommunale medarbejdere vurderer, at ansvaret ligger hos boligorganisationen, og 23 pct. vurderer, at det ligger hos afdelingsbestyrelsen. Projektlederne og forretningsførerne fordeler i højere grad ansvaret mellem boligorganisation, projektledere og afdelingsbestyrelse.

Endelig fremgår det af tabel 7.17, hvordan aktørerne placerer ansvaret for boligområdets aktiviteter og sociale liv. 59 pct. af projektlederne vurderer, at ansvaret for at engagere beboerne i boligområdets aktiviteter ligger hos projektlederne, mens 23 pct. vurderer, at ansvaret ligger hos afdelingsbestyrelsen. Også blandt forretningsførerne er det især projektledere og afdelingsbestyrelsen, der tildeles hovedansvaret. Blandt de kommunale medarbejdere er der stor uenighed, idet kommunale medarbejdere i 44 pct. af boligområderne mener, at projektlederne har det primære ansvar, mens hhv. 25 og 24 pct. tildeler boligorganisationen og afdelingsbestyrelsen ansvaret.

TABEL 7.16

Projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere fordelt efter deres vurdering af, hvem der har det primære ansvar for at løse konflikter mellem beboerne. Procent.

	Kommune	Bolig- organisation	Projekt- lederne	Afdelings- bestyrelse	Beboerne	I alt
Projektledernes vurdering	0	36	26	26	12	100 (94)
Forretningsførernes vurdering	1	45	29	16	9	100 (91)
De kommunale medarbejders vurdering	6	53	11	23	6	100 (80)

Anm.: Respondenter, der har svaret ved ikke eller irrelevant, er frasortet. Tallet i parentes angiver antallet af besvarelser.

Kilde: Elektroniske surveys til projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere.

TABEL 7.17

Projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere fordelt efter deres vurdering af, hvem der har det primære ansvar for at engagere beboerne i boligområdets aktiviteter og sociale liv. Procent.

	Kommune	Bolig- organisation	Projekt- lederne	Afdelings- bestyrelse	Beboerne	I alt
Projektledernes vurdering	0	7	59	23	11	100 (95)
Forretningsførernes vurdering	1	9	45	39	6	100 (94)
De kommunale medarbejders vurdering	1	25	44	24	7	100 (85)

Anm.: Respondenter, der har svaret ved ikke eller irrelevant, er frasortet. Tallet i parentes angiver antallet af besvarelser.

Kilde: Elektroniske surveys til projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere.

Således er der tegnet et billede af, at der i de fleste tilfælde er stor variation i vurderingen af opgave- og ansvarsfordelingen blandt hhv. projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere. Ligeledes forekommer der i nogle tilfælde at være forskellige tendenser på tværs af adspurgte centrale aktørers vurderinger. Fælles for både forretningsførere og kommunale medarbejdere er desuden, at de sjældent placerer ansvaret for opgaverne hos beboerne, men i højere grad placerer det hos afde-

lingsbestyrelsen. Det forholder sig lidt anderledes med projektlederne, idet der er en større tendens til at placere ansvaret hos beboerne end hos afdelingsbestyrelserne. Variationen i aktørernes vurdering af ansvarsfordelingen kan skyldes, at samarbejde og opgavefordeling i høj grad afhænger af den lokale kontekst, og at der kan være store forskelle på, hvordan en opgavefordeling har udviklet sig lokalt. Variationen kan dog også hænge sammen med, at der lokalt er en reel uklarhed om, hvilke aktører der har hvilket ansvar.

Også de interviewede nøglepersoner vurderer, at en klar rollefordeling i samarbejdet er en altafgørende faktor for de boligsociale indsatsers gennemslagskraft, herunder særligt samarbejdet mellem kommune og boligorganisation. Vurderingen blandt nøglepersoner er overvejende, at rollefordelingen mellem kommunen og boligorganisationen hidtil har været for uklar, og at en klarere rollefordeling ville gavne samarbejdet. Flere nøglepersoner giver udtryk for, at det tidligere i for høj grad har været overladt til de enkelte boligsociale medarbejderes eget ambitionsniveau, hvor stort et socialt ansvar de ville påtage sig, fordi det har været uklart, hvilket ansvar kommune og boligorganisation skulle påtage sig. Det har medført, at nogle medarbejdere har påtaget og påtager sig et for stort socialt ansvar. Heri ligger, at boligsociale medarbejdere ikke skal påtage sig kommunens ansvar for at løse tunge sociale opgaver. En nøgleperson forklarer, at det eksempelvis kan være vanskeligt at gøre noget i forhold til en beskæftigelsesindsats, hvis samarbejdet med kommunen ikke er godt. En anden nøgleperson siger:

Kan vi med en massiv boligsocial indsats gøre, at du får en bedre uddannelse? Kan vi med en massiv boligsocial indsats gøre, at du får en højere arbejdsmarkedstilknytning og en højere indkomst, end hvis vi ikke lavede boligsociale projekter? Det kan jeg godt være meget i tvivl om. Men jeg er ikke i tvivl om, at vi kan være med til at påvirke områdets image, trivsel, naboskabet, bebyggelses fremtræden samt udgifter og omkostninger i boligområdet. Og måske kan vi også give nogle små livsglædelommer med vores projekter.

Heri ligger, at der er behov for en opgavefordeling, og opgaverne placeres i det regi, hvor de kan og skal løses. Derudover bliver det fremhævet af nøglepersonerne, at så længe opgavefordelingen ikke er på plads i det

boligsociale arbejde, er det nødvendigt, at de boligsociale medarbejdere definerer, hvad de kan håndtere i forhold til kommunen. Dermed bliver der også peget på, at der er behov for, at kommunerne bliver forankret i de boligsociale indsatser, for at de opgaver, som boligområderne ikke selv kan løse, bliver løst. Ligeledes peger nøglepersonerne på, at det er vigtigt, at den ordinære kommunale drift bliver koblet sammen med de boligsociale indsatser, dels for at kommunen kan videreføre de gode projekter, som er kommet i stand med puljemidlerne, dels for at kommuner, kan bidrage til den faglige kvalitet i indsatserne.

APPENDIKS

I dette appendiks beskriver vi de kriterier, vi har opstillet for at foretage dels en kortlægning af de støttede boligområder, dels en programevaluering af igangsættelsen af Landsbyggefondens 2006-10-pulje. Vi beskriver, hvordan kortlægningen af sammenhængen mellem boligområdernes problemfelt og indsatserne er tilrettelagt og gennemført. Derudover beskriver vi dataindsamlingen og kortlægningens datagrundlag.

DESIGN

Der er to overordnede formål med denne rapport. For det første skal rapporten indeholde en programevaluering af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje. I første del af rapporten foretager vi derfor en vurdering af, hvordan puljen er i stand til at forebygge og modvirke udviklingen i udsatte boligområder. For det andet skal den kortlægge uddelingen af Landsbyggefondens pulje. I anden del af rapporten dokumenterer vi derfor, hvordan puljen er blevet fordelt, samt hvordan boligområderne igangsætter og gennemfører de boligsociale indsatser.

PROGRAMEVALUERING

En programevaluering igangsættes typisk undervejs, eller når en puljeindsats er gennemført og afsluttet, således at effekterne af en indsats kan identificeres og analyseres i sammenhæng med en evaluering af den pro-

ces, der er foregået fra igangsættelsen af en indsats, til den er afsluttet. Progamevalueringen skal bidrage til at klargøre, hvilket samfundsmæssigt problem, som programmet/puljen skal håndtere, herunder hvilke forestillinger der ligger til grund for, at de iværksatte indsatser har en effekt. På den baggrund analyseres programmets indhold og baggrund, og med udgangspunkt i analyser af sammenhæng mellem problemer, indsatser og effekter vurderes det, om programmet løser problemet.

En progamevaluering af et program, hvor indsatserne ikke er endelig udrullet, og hvor indsatserne langt fra er ved at ophøre, kræver en justering af progamevalueringens indhold og funktion. I forhold til den progamevaluering, som vi foretager i denne rapport, er det vigtigt at fremhæve, at den adskiller sig væsentligt fra en typisk progamevaluering, idet Landsbyggefonden har afgivet de sidste bevillingstilsagn primo 2010. En del af de projekter, som puljen har bevilget penge til, er således først lige skudt i gang og vil løbe frem til 2014-2015. Det er derfor ikke muligt ud fra den progamevaluering, som vi foretager, at identificere effekter af indsatser.

Den progamevaluering, vi foretager, baserer sig på en vurdering af fordelingen af indsatser, ansøgningsfasen og krav til ansøgere, centrale aktørers arbejde med og forventninger til indsatserne og en vurdering af organiseringen af programmet i forhold til ansøgere, samt krav og forventninger til indsatsernes gennemslagskraft.

Afsættet for progamevalueringen er dels den kortlægning af de støttede boligområder, som vi gennemfører i denne rapport, dels kvalitative interview med nøglepersoner, der sidder centralt placeret i boligorganisationer, kommuner og i det boligsociale arbejde. Formålet med den kvalitative interviewundersøgelse er at belyse forskellige aktørers syn på Landsbyggefondens puljeuddeling, organiseringen af uddelingen, behovet for den og forventninger til, hvilke boligsociale problemer der kan løses ved denne type af puljeuddeling, samt hvilke krav det stiller til lokalt samarbejde og forankring.

KORTLÆGNING

Kortlægningen skal bidrage til at skabe en såkaldt baseline eller et udgangspunkt for, hvordan boligområderne ser ud på indsatstidspunktet. Når vi kender udgangspunktet, er det muligt at holde ændringer i boligområderne op mod dette udgangspunkt. Dermed bliver det muligt at

vurdere, om de indsatser, der er foregået i boligområdet, har ændret på udgangspunktet, og hvorvidt disse ændringer skyldes indsatserne.

Udgangspunktet for boligområdet etableres ud fra data om beboersammensætning samt forekomst af problemer og behov for en indsats. Beboersammensætningen belyser vi ud fra registerdata, mens vi beskriver informationer om ansøgte og bevilgede beløb ud fra boligområdernes ansøgninger om støtte.

Registeranalysen har til formål at belyse, hvordan beboersammensætningen har udviklet sig op til 2006-10, hvor de støttede boligområder har modtaget boligsociale indsatser og/eller huslejestøtte. Beboersammensætningen beskrives ud fra følgende forhold:

- Familieforhold
- Etnicitet
- Uddannelse
- Tilknytning til arbejdsmarkedet
- Indkomstforhold
- Helbred
- Kriminalitet.

Når vi beskriver udviklingen i beboersammensætningen, tager vi udgangspunkt i, hvilke beboere der per 1. januar hvert år boede i et af de støttede boligområder. Beboersammensætningen i de støttede boligområder sammenlignes med beboersammensætningen i resten af den almen boligsektor og med en 10-procents-stikprøve af hele befolkningen.

For at komme tættere på en forståelse af boligområdets kontekst har vi gennemført fire spørgeskemaundersøgelser til centrale aktører i boligområdet. De aktører er hhv. afdelingsbestyrelser, projektledere, forretningsførere og kommunale repræsentanter involveret i det boligsociale arbejde vedrørende de boligområder, der har modtaget støtte.

Formålet med spørgeskemaundersøgelserne er at få beskrevet ansøgningsfasen og -forløbet, de behov og det problemfelt, som de støttede boligområder oplever, tildelingen af midler og igangsættelse af projekter, samarbejde og organisering i forbindelse med dels tilblivelse af helhedsplan, dels det boligsociale arbejde generelt, samt forventninger til indsatsernes betydning og foreløbige erfaringer.

I analyserne af, hvordan beboersammensætningen har udviklet sig, vil oplysninger om de boligsociale indsatser fra surveyen blive kædet sammen med registerdata om boligområdernes beboersammensætning.

Derudover indgår boligområdernes helhedsplaner i beskrivelsen af deres udgangspunkt. Som en del af ansøgningen til Landsbyggefonden skulle boligområderne udarbejde en helhedsplan for, hvordan de boligsociale indsatser forventedes omsat til konkrete projekter, og hvordan disse projekter kunne imødekomme de behov, boligområderne har, og hvilken forskel projekterne forventes at kunne gøre. Desuden er der i kravene til udarbejdelsen af helhedsplaner lagt op til, at samarbejde og projektorganisering beskrives.

Analysen af helhedsplanerne bidrager til at få tegnet et billede af, hvordan boligområdernes problemfelt og behov så ud på indsatstidspunktet. Derudover foretager vi også en vurdering af detaljeringsgraden af helhedsplanerne og en vurdering af, i hvilken grad helhedsplanerne kan fungere som et styringsværktøj i implementering af de boligsociale indsatser.

Endelig beskriver vi fordelingen af midler til de støttede boligområder og indsatsernes omfang i forhold til boligområdernes beboersammensætning, størrelse og geografiske placering.

DATA

Grundlaget for evalueringen af Landsbyggefondens 2006-10-pulje består i de 545 boligafdelinger, der har modtaget støtte i perioden 2006-10. Disse boligafdelinger er beskrevet ud fra registerdata, surveydata, helhedsplaner og indsatser. Derudover indgår kvalitative interview til belysning af selve puljen. I det følgende beskrives datakilder og tilblivelse af data.

REGISTERDATA

Der udtrækkes registerdata for perioden 1.1.1994 til 1.1.2010 for samtlige beboere, der bor i et af de boligområder, der har modtaget støttet i perioden 2006-10. Populationen af disse lejere sammenligner vi med populationen i hele den almene boligsektor. Populationen af lejere i den almene sektor danner vi ved at udtrække alle de adresser, hvorpå der forefindes lejere i den almene sektor, og dernæst identificere de pågældende personer fra befolkningsregistret via match på adressen.

Derudover sammenligner vi lejerpopulationerne med en 10-procents-stikprøve af befolkningen fra befolkningsregistret 1. januar 2009. For årene 1994-2008 dannes en årlig population bestående af de personer, der indgår i det pågældende år, samt 2009-populationen (stikprøven), dvs. at populationen for 2009 matches op med hvert år tilbage i tid. 2009-stikprøven følges derved tilbage i tid.

De tre populationer (de støttede områder, den almene sektor og befolkningsstikprøven) kobles derefter sammen med registerdata vedrørende uddannelsesniveau, socioøkonomisk status, etnicitet, alder, civil- og familiestatus, helbred og kriminalitet.

SURVEYDATA

Der er gennemført elektroniske surveys i februar 2010 med afdelingsbestyrelser, projektledere, forretningsførere og kommunale repræsentanter involveret i det boligsociale arbejde vedrørende de boligområder, der har modtaget støtte. Aktørerne er blevet bedt om at vurdere en række forhold vedrørende ansøgningsfasen, de gennemførte indsatser, forventninger til effekterne af indsatserne samt organisering af indsatserne og samarbejde i boligområdet. Selvom en række spørgsmål således er ens for de fire aktører, er der dog alligevel stor forskel på skemaerne til hhv. afdelingsbestyrelserne, forretningsførerne, de kommunalt ansatte og projektlederne. I skemaerne er det således forsøgt at tage hensyn til, at de fire aktører har et forskelligt kendskab til det boligsociale arbejde.

Forud for evalueringen har der ikke ligget en oversigt over afdelingsbestyrelser, projektledere, forretningsførere og kommunale samarbejdspartnere. Denne oversigt har vi etableret ved at tage udgangspunkt i forretningsførerne i de støttede boligafdelinger. Oftest har vi taget telefonisk kontakt med forretningsføreren med henblik på at få oplyst kontaktoplysninger på vedkommende samt oplysninger om projektleder, afdelingsbestyrelse og kommunal samarbejdspartner. Erfaringen er, at det er en temmelig langsom og vanskelig proces at få indhentet disse oplysninger, og at det ofte har været vanskeligt for forretningsføreren at henvise til en person i den kommunale forvaltning, der har været involveret i ansøgningen til Landsbyggefonden.

Det har ikke været muligt for alle boligafdelinger at få oplyst formanden for eller et medlem af afdelingsbestyrelsen. Det skyldes dels, at der ikke i alle boligafdelinger er konstitueret en afdelingsbestyrelse, dels at enkelte boligorganisationer har en politik om, at de ikke videregiver

ver oplysninger om afdelingsbestyrelserne. Desuden har det ikke været alle afdelingsbestyrelser, der har haft en e-mail-adresse. Derfor har vi forsøgt dels at indhente besvarelse af spørgeskema telefonisk, dels ved udsendelse med almindelig post.

I alle støttede boligområder har afdelingsbestyrelser og forretningsførere, som vi har fået kontaktoplysninger på, modtaget et spørgeskema. I modsætning hertil er der ikke udsendt projektlederskema og skema til kommuner for de boligområder, der udelukkende har modtaget huslejestøtte.

Det fremgår af tabel A.1, hvor mange surveyskemaer der er udsendt, og hvor stor svarprocenten har været. Svarprocenten kan dels opgøres som andelen, der har besvaret det fulde spørgeskema, dels som andelen, der helt eller delvis har besvaret spørgeskemaet (dvs. hvor vi minimum har en delvis besvarelse). Da vi i analyserne både vil anvende de fulde og de delvise besvarelser, har vi valgt at opgøre begge svarprocenter nedenfor. Det ses, at hvis vi regner de respondenter med, som kun delvist har besvaret spørgeskemaet, stiger svarprocenterne med 2-8 procentpoint.

Frafaldet blandt forretningsførerne har været det største, idet kun 54-59 pct. af de adspurgte forretningsførere har besvaret spørgeskemaet. Svarprocenten blandt de øvrige aktører er noget højere. Især svarprocenten blandt projektlederne er høj. Hele 73-79 pct. af projektlederne har besvaret spørgeskemaet.

Projektledere, forretningsførere og kommunale medarbejdere er alle blevet spurgt om problemer og indsatser i et samlet boligområde under en helhedsplan. I modsætning hertil er afdelingsbestyrelserne blevet spurgt om problemer og indsatser i deres bolig*afdeling*. Vi har valgt at spørge afdelingsbestyrelserne på denne måde, da det forekommer sandsynligt, at afdelingsbestyrelserne har størst kendskab til egen boligafdeling, mens kendskabet til det samlede boligområde under den helhedsplan, som boligafdelingen er en del af, kan være begrænset. Denne forskel giver imidlertid anledning til problemer, når svarerne fra de fire aktører skal sammenlignes. Derfor har vi valgt at summere svarerne fra afdelingsbestyrelserne for hvert boligområde, således at vi har én samlet besvarelse fra afdelingsbestyrelserne for hvert boligområde.¹⁰ På den måde omhandler alle fire aktørsurveys den samme analyseenhed, nemlig boligområdet.

10. Såfremt vi har haft mere end én besvarelse fra forretningsfører tilknyttet boligområdet, har vi også summeret disse svar.

TABEL A.1

Svarprocenter for elektroniske surveys. Procent.

Aktør	Udsendelse	Svarprocent (fuld besvarelse)	Svarprocent (delvis besvarelse)
Afdelingsbestyrelse	402	62	64
Projektleder	130	73	79
Forretningsfører	240	54	59
Kommunal medarbejder	145	66	74

Kilde: Elektroniske surveys til forretningsførere, projektledere, kommunale medarbejdere og afdelingsbestyrelser.

I alt har vi således besvarelser fra afdelingsbestyrelserne for 128 boligområder, fra projektlederne for 95 boligområder, fra forretningsførerne for 117 boligområder og endelig fra kommunale medarbejdere for 91 boligområder. Da vi i alt kun har besvarelser fra alle fire aktører for 46 boligområder, har vi valgt at sammenligne besvarelserne fra de fire aktører på trods af forskelle mellem de fire aktører med hensyn til antallet af boligområder. Vi vil dog i analyserne flere steder gøre opmærksom på, at man skal være varsom med disse direkte sammenligninger, da forskelle i frafaldet blandt de fire aktører kan give anledning til forskelle i aktørernes besvarelser, da der ikke nødvendigvis svares på baggrund af de samme boligområder.

TABEL A.2

Antal besvarelser fra boligområderne. Antal.

Aktør	Besvarelser fra antal boligområder
Afdelingsbestyrelse	128
Projektleder	95
Forretningsfører	117
Kommunal medarbejder	91

Kilde: Elektroniske surveys til forretningsførere, projektledere, kommunale medarbejdere og afdelingsbestyrelser.

Vi undersøger i dette afsnit, om der er forskelle mellem de områder, hvor de centrale aktører har hhv. ikke har besvaret spørgeskemaerne. Vi undersøger, om der er forskelle i beboersammensætning, om der er forskelle i ansøgte og bevilgede beløb, og om der er forskelle på regionalt niveau. Antallet af områder er lidt lavere i dette afsnit end i tabel A.2.

Det skyldes, at det desværre ikke har været muligt at koble oplysninger fra spørgeskemaerne sammen med registerdata for alle boligområder. Da det er tilfældigt, hvilke områder vi har hhv. ikke har kunnet koble sammen med registerdata, har dette ingen betydning for bortfaldsanalysen.

FORSKELLE I BEBOERSAMMENSÆTNING?

Tabel A.3 viser forskelle i beboersammensætning imellem de områder, hvor de centrale aktører har hhv. ikke har besvaret spørgeskemaet. Det fremgår af tabellen, at der i gennemsnit er forskelle på beboernes egenskaber (vi har markeret tal, hvor der er en statistisk signifikant forskel, med fed¹¹). Andelen af unge, personer fra mindre udviklede lande, arbejdsløse og kontanthjælpsmodtagere er generelt set lavere i de områder, hvor vi har opnået besvarelser fra projektledere, forretningsførere og afdelingsbestyrelser. Det modsatte gælder dog for de kommunale medarbejdere. Forskellene mellem områder, hvor vi har hhv. ikke har opnået besvarelser, er dog overordnet set relativt små.

TABEL A.3

Beboernes egenskaber i områder, hvor centrale aktører har hhv. ikke har besvaret spørgeskemaet. Procent.

Svaret	Projektledere		Kommunale medarbejdere		Forretningsførere		Afdelingsbestyrelser	
	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja
Andel under 18 år	31	31	29	32	31	31	31	31
Andel personer fra tredjeverdenslande	40	34	30	38	38	34	37	35
Andel arbejdsløse	4,0	3,0	3,3	3,3	3,1	3,4	3,5	3,2
Andel kontanthjælpsmodtagere	9,3	7,5	6,8	8,6	8,6	7,8	8,1	7,8
Antal områder	43	89	41	91	45	87	33	99

Anm.: Tal, hvor der er en statistisk signifikant forskel, er markerede med fed.

Samlet set er der altså forskelle i beboersammensætning for de områder hvor vi har hhv. ikke har opnået besvarelser, og generelt set er situationen 'bedre' i de områder, hvor vi har opnået besvarelser. Forskellene

11. Det vil sige, at de gennemsnit, som er markeret med fed, er med mindst 90-procents-sandsynlighed forskellige fra hinanden.

mellem områder med hhv. uden besvarelser er dog overordnet set små, selvom de er statistisk signifikante.

FORSKELLE I BELØB?

Tabel A.4 viser, at både ansøgte og bevilgede beløb¹² generelt set er højere i de områder, hvor vi har opnået besvarelser fra de centrale aktører, selvom forskellene ikke er statistisk signifikante for alle aktører.

TABEL A.4

Forskelle i ansøgt beløb, bevilget beløb og antal boliger for centrale aktører, der har hhv. ikke har besvaret spørgeskemaet. Kroner per bolig hhv. antal boliger.

	Ikke svaret	Svaret
<i>Ansøgt beløb</i>		
Projektledere	6.411	15.370
Kommunale medarbejdere	4.862	17.483
Forretningsførere	10.739	10.911
Afdelingsbestyrelser	8.096	12.218
<i>Bevilget beløb</i>		
Projektledere	4.721	9.838
Kommunale medarbejdere	3.666	11.235
Forretningsførere	7.681	6.979
Afdelingsbestyrelser	6.148	7.805
<i>Antal boliger</i>		
Projektledere	297	325
Kommunale medarbejdere	373	210
Forretningsførere	253	340
Afdelingsbestyrelser	433	272

Anm.: Tal, hvor der er en statistisk signifikant forskel, er markerede med fed.

REGIONALE FORSKELLE?

Til sidst undersøger vi, om der er forskelle mellem centrale aktører, der har hhv. ikke har besvaret spørgeskemaerne i forhold til boligområdernes beliggenhed. I tabel A.5 bliver det tydeligt, at centrale aktører fra boligområder i resten af landet er overrepræsenterede i forhold til at have besvaret spørgeskemaet. Det betyder altså, at centrale aktører fra resten af landet og deres holdninger til det boligsociale arbejde risikerer at få alt

12. Her har vi sammenlagt søgte og bevilgede beløb i de tre ansøgningsrunder og derefter beregnet gennemsnittet.

for stor vægt i vores analyse, fordi vi har besvarelser fra flere centrale aktører i disse områder.

Samlet set viser bortfaldsanalysen, at forskellene i beboersammensætning mellem områder, hvor de centrale aktører har hhv. ikke har besvaret spørgeskemaet, overordnet set er små. Søgte og bevilgede beløb er større i de områder, hvor aktørerne har svaret. Der er en regional skævhed, hvor projektledere, kommunale medarbejdere og forretningsførere fra boligområder i resten af landet er mere tilbøjelige til at besvare spørgeskemaet end centrale aktører fra de øvrige tre regioner.

TABEL A.5

Regionale forskelle for centrale aktører, der har hhv. ikke har besvaret spørgeskemaet. Procent.

	Har svaret	Har ikke svaret
<i>Projektledere</i>		
København og Frederiksberg	11	17
Resten af hovedstadsområdet	7	13
Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg	7	16
Resten af landet	74	55
<i>Kommunale medarbejdere</i>		
København og Frederiksberg	9	20
Resten af hovedstadsområdet	8	12
Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg	8	15
Resten af landet	75	53
<i>Forretningsførere</i>		
København og Frederiksberg	9	17
Resten af hovedstadsområdet	8	11
Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg	7	14
Resten af landet	76	57
<i>Afdelingsbestyrelser</i>		
København og Frederiksberg	11	16
Resten af hovedstadsområdet	9	10
Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg	9	13
Resten af landet	70	62

Anm.: Tal, hvor der er en statistisk signifikant forskel, er markerede med fed.

DATA FRA HELHEDSPLANER

Alle boligområder, der har fået støtte til boligsociale indsatser, har skullet udarbejde en helhedsplan som en del af ansøgningen til Landsbyggefonden.

Center for Boligsocial Udvikling har elektronisk samlet 137 ud af de i alt 162 helhedsplaner og revideringer af helhedsplaner. Denne elektroniske samling har vi haft adgang til, således at vi har kunnet gennemlæse helhedsplaner og uddrage de informationer, som vi har haft behov for, for at foretage en kortlægning af boligområderne.

Til brug for at uddrage informationer i helhedsplaner har vi udviklet et kodeparadigme med henblik på at identificere følgende forhold:

- Hvem har deltaget i udarbejdelsen af ansøgning?
- Hvem sidder med i styregruppen for helhedsplanerne?
- Hvilke problemer er beskrevet i helhedsplanerne?
- Hvilke indsatser søges der om?
- Hvilke parter samarbejdes der med?
- Hvor mange projektmedarbejdere er der ansat?
- Omfanget af helhedsplan
- Opstilling af succeskriterier og milepæle
- Vurdering af, om helhedsplanen kan bruges som et styringsværktøj.

Til at identificere indsatser og problemer i helhedsplanerne har vi anvendt de samme kategorier, som er blevet anvendt i spørgeskemaerne, for at sikre de bedst mulige forhold for sammenligning. Da der er tale om vidt forskelligt datamateriale, kan man dog ikke foretage direkte sammenligninger mellem kodningerne af helhedsplanerne og besvarelsenerne fra aktørsurveyen.

DATA OM INDSATSER

Landsbyggefonden har tilvejebragt oplysninger om bevillinger til boligområder, herunder størrelse af ansøgte bevillinger, størrelse af tilsagn om bevillinger samt fordeling af bevillinger på indsatsområder. Ligeledes har Landsbyggefonden leveret data om, hvilke boligafdelinger der indgår i helhedsplanerne, samt hvilke boligområder der har fået bevillinger til at etablere sig som et områdesekretariat eller et projekt-/områdesekretariat. Endelig har Landsbyggefonden leveret data om boligområdernes beliggenhed, størrelse og identifikation.

INTERVIEWDATA

Der er foretaget semistrukturerede interview med nøglepersoner i Socialministeriets departement, BL, KL, Københavns Kommune, Århus og Esbjerg, Det boligsociale Fællesekretariat i Århus samt i Boligorganisationerne KAB og Lejerbo. Interviewpersonerne er udvalgt med henblik på at tilvejebringe viden fra personer, der er centralt placeret i boligorganisationer, kommuner og i det boligsociale arbejde. Der er således primært tale om personer med ledelsesansvar eller personer, som har en koordinerende rolle i forbindelse med boligsocialt og/eller boligpolitisk arbejde. Der er i alt foretaget 11 interview. Interviewene har primært været gennemført som *face-to-face*-interview, kun to interview er gennemført som telefoninterview. Interviewene er efterfølgende blevet transskriberet og analyseret ud fra en temabaseret tilgang. Formålet med interviewene har været at tilvejebringe viden om, hvordan nøglepersoner i det boligsociale arbejde vurderer puljeuddelingen 2006-2010, og skal i den henseende ses som et supplement til de fire surveys til centrale boligsociale aktører. Interviewene har desuden bidraget til viden om organiseringen af puljeuddelingen, behovet for den, forventninger til, hvilke boligsociale problemer der kan løses med den, samt anbefalinger til fremtidige uddelingsmåder.

LITTERATUR

- Almennet (2009): *Almen Vejledning A4: Den boligsociale helhedsplan – et redskab til bedre helhedsplaner*. København: Almennet.
- Bourdieu, P. (1994): *Af praktiske grunde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Bourdieu, P. (1999): *The Weight of the World. Social Suffering in Contemporary Society*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Christensen, G. & S.R. Christensen (2006): *Etniske minoriteter, frivilligt socialt arbejde og integration*. København: Socialforskningsinstituttet 06:09.
- Christensen, G. & T.H. Nielsen (2008): *Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig. Og konsekvenserne af en udsættelse*. København: Socialforskningsinstituttet 08:09.
- Cowi (2007): *Byer for alle*. Evalueringsrapport. København.
- Engberg, L.A., S. Bayer & C.S. Tarnø (2000): *Konsensusstyring i kvarterløft. Kommunernes erfaring med organisering af kvarterløft*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut. By og Byg Resultater 002.
- Jæger, M.M. (2008): *Mere attraktive almene boliger? Evaluering af Omprioriteringsloven 2000*. København: Socialforskningsinstituttet 08:02.
- KL & BL (2009): *Styringsreformen – det fremtidige samarbejde mellem boligorganisationer og kommuner*. København: KL og BL.
- KL & BL (2010) *Styringsdialog – Et værktøj til samarbejde mellem kommuner og boligorganisationer*. København: KL og BL.

- Landsbyggefonden (2006): ”Tilskud til social og forebyggende indsats i problemramte afdelinger (600 mio. kr.)”. *LBF orienterer*. Nr. 377. København: Landsbyggefonden.
- Landsbyggefonden (2007): *Vejledning*. København: Landsbyggefonden. Maj 2007.
- Madanipour, A., G. Cars & J. Allen (1998): “Social Exclusion in European Cities: Processes, experiences and responses”. I: *Regional Policy and Development 23*. London: Jessica Kingsley.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2004): *Regeringens strategi mod ghettoisering*. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
- Musterd, S. & H. Priemus & R. Van Kempen (1999): “Towards undivided cities: The potential of economic revitalisation and housing redifferentiation”. I: *Housing Studies*, vol. 14(5), pp. 573-584.
- Musterd, S. & W. Ostendorf (red.) (1998): *Urban segregation and the welfare state: Inequality and exclusion in western cities*. London and New York: Routledge.
- Parkinson, M. (1998): *Combating Social Exclusion. Lessons from area-based programmes in Europe*. Bristol: The Policy Press.
- Skifter Andersen, H. (1999): *Byudvalgets indsats 1993-98. Sammenfattende evaluering*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Skifter Andersen, H. (2002): “Can deprived housing areas be revitalized? Efforts against segregation and neighbourhood decay in Denmark and Europe”. I: *Urban Studies*, vol. 39(4), p. 767-790.
- Skifter Andersen, H. (2005): *Den sociale og etniske udvikling i almene boligafdelinger*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut 2005:10.
- Skifter Andersen, H., S. Bjørn, H. Nielsen & V. Suenson (2005): *Midtvejsstatus for fem kvarterløft*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut 2005:14.
- Skifter Andersen, H & G. Christensen (2006): ”Den almene sektors rolle i boligforsyningen”. I Skifter Andersen, H. & T. Fridberg (red.): *Den almene boligsektors rolle i samfundet*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut 2006:11.
- Socialministeriet (2005): *Aftale mellem regeringen (Venstre og Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om den fremtidige anvendelse af den almene boligsektors midler og indsatsen mod ghettoisering*. <http://ghettoisering.sm.dk/Boligaftalen/Documents/Ghettoisering%202006.pdf> (2010-06-09).

- Socialministeriet (2006): *Aftale mellem regeringen (Venstre og Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om anvendelsen af den almene boligsektors midler og den fremtidige styring*.
<http://ghettoisering.sm.dk/Boligaftalen/Documents/Boligaftalen%202007.pdf> (2010-06-09).
- Townsend, P. (1979): *Poverty in the UK*. London: Penguin.
- Velfærdsministeriet (2008): *Den almene boligsektors styring. Første rapport fra udvalget om den fremtidige styring af den almene boligsektor*. København: Velfærdsministeriet 2008:7.
- Velfærdsministeriet (2009): *Aftale mellem regeringen (Venstre og Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om den almene boligsektors styring og finansiering*. <http://www.sm.dk/Temaer/By-bolig/Almene-boliger/Boligpolitik/Boligaftale-2007/Documents/boligaftale%202009.pdf> (2010-06-09).
- Wacquant, L.J.D. (1997): "Three Pernicious Premises in the Study of the American Ghetto". I: *International Journal of Urban and Region Research*, vol. 21(2), pp. 341-353.
- Ærø, T. & G. Christensen (2003): *Forebyggelse af kriminalitet i boligområdet*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut. By og Byg dokumentation 051.

SFI-RAPPORTER SIDEN 2009

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra www.sfi.dk. Enkelte rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

- 09:01 Christensen, E., Kristensen, L.G. & Baviskar, S.: *Børn i Grønland. En kortlægning af 0-14-årige børns og familiers trivsel*. 145 s. ISBN 978-87-7487-923-7. Kr. 150,00.
- 09:02 Christensen, E., Kristensen, L.G. & Baviskar, S.: *Kalaallit nunaanni meeqqat. Meeqqat 0-imiit 14-it ilanngullugit ukiullit ilaqutariillu atugarissaarnerannik misissuineq*. 172 s. ISBN: 978-87-7487-924-4. Kr. 150,00.
- 09:03 Deding, M. & Filges, T.: *Danske lønmodtageres arbejdstid. En registeranalyse baseret på lønstatistikken*. 160 s. 978-87-7487-925-1. Kr. 160,00.
- 09:04 Thuesen, F., Schademan, H.K., Jensen, S., Holt, H. & Høst, A.: *A-kasserne og den aktive beskæftigelsespolitik*. 216 s. ISBN: 978-87-7487-928-2. Kr. 220,00.
- 09:05 Larsen, B. & Høgelund, J.: *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2008*. 98 s. ISBN: 978-87-7487-927-5. Kr. 100,00
- 09:06 Ellerbæk, L.S. & Graversen, B.K.: *Evaluering af jobcentrenes ligestilningsindsats*. 80 s. ISBN: 978-87-7487-929-9. Kr. 80,00.

- 09:07 Bengtsson, S. & Røgeskov, M.: *At skabe netværk. En evaluering af 22 socialpsykiatriske projekter i 15M-puljen*. 132 s. ISBN: 978-87-7487-930-5. Kr. 130,00.
- 09:08 Andersen, D. & Järvinen, M.: *Skadesreduktion i praksis. Behandlingstilbud til opiatmisbrugere i København*. 214 s. ISBN: 978-87-7487-931-2. Kr. 210,00.
- 09:09 Bengtsson, S. & Cayuelas Mateu, N.: *Beskyttet beskæftigelse. En kortlægning*. 118 s. ISBN: 978-87-7487-932-9. Kr. 110,00.
- 09:10 Deding, M. & Gerstoft, F.: *Børnefattigdom i Danmark 2002-2006*. 58 s. ISBN: 978-87-7487-933-6. Kr. 60,00.
- 09:11 Holt, H., Hvid, H., Grosen, S.L. & Lund, H.L.: *It, køn og psykisk arbejdsmiljø i administrativt arbejde*. 180 s. ISBN: 978-87-7487-935-0. Kr. 180,00.
- 09:12 Bengtsson, T.T. & Jakobsen, T.B.: *Institutionsanbringelse af unge i Norden. En komparativ undersøgelse af lovgrundlag, institutionsformer og udviklingstendenser*. 318 s. ISBN: 978-87-7487-936-7. Kr. 300,00.
- 09:13 Heltberg, T.: *Den sociale stofmisbrugsbehandling. De frivillige organisationers perspektiv. Del 1*. 228 s. ISBN: 978-87-7487-940-4. Netpublikation.
- 09:14 Sørensen, M., Skov, D., Ellersgaard, C.H., Larsen, A.G. & Stamer, N.B.: *Den sociale stofmisbrugsbehandling. Brugernes og de pårørendes perspektiv. Del 2*. 480 s. ISBN: 978-87-7487-941-1. Netpublikation.
- 09:15 Andersen, D.: *Den sociale stofmisbrugsbehandling. Behandlingstilbud og metoder. Del 3*. 308 s. ISBN: 978-87-7487-942-8. Netpublikation.
- 09:16 Sørensen, M.: *Den sociale stofmisbrugsbehandling. Kvalitetsudvikling og kvalitetsstandarder. Del 4*. 216 s. ISBN: 978-87-7487-943-5. Netpublikation.
- 09:17 Andersen, D. & Skov, D.: *Den sociale stofmisbrugsbehandling. Visitation og sagsbehandling. Del 5*. 294 s. ISBN: 978-87-7487-944-2. Netpublikation.
- 09:18 Sørensen, M. & Pedersen, K.B.: *Den sociale stofmisbrugsbehandling. Resultater af behandlingen. Del 6*. 268 s. ISBN: 978-87-7487-945-9. Netpublikation.
- 09:19 Benjaminsen, L., Andersen, D. & Sørensen, M.: *Den sociale stofmisbrugsbehandling i Danmark. Hovedrapport*. 397 s. 978-87-7487-946-6. Kr. 400,00.
- 09:20 Bach, H.B.: *Lediges motivation og forsørgelse. Lediges forsørgelse 2 år efter interview om jobmotivation*. 55 s. ISBN: 978-87-7487-947-3. Kr. 55,00.
- 09:21 Larsen, B., Jonassen, A.B. & Høgelund, J.: *Personer med handicap. Helbred, beskæftigelse og førtidspension 1995-2008*. 111 s. 978-87-7487-948-0. Kr. 110,00.

- 09:22 Jørgensen, M.: *En effektmåling af efterlønsreformen af 1999. Reformens betydning for arbejdsudbuddet*. 194 s. ISBN: 978-87-7487-949-7. Kr. 200,00.
- 09:23 Deding, M. & Olsson, M.: *Hverdagsliv for 11-årige børn med anden etnisk baggrund end dansk. Resultater fra SFT's forløbsundersøgelser af årgang 1995*. 105 s. ISBN: 978-87-7487-950-3. Kr. 100,00.
- 09:24 Egelund, T., Christensen, P.S., Jakobsen, T.B., Jensen, T.G. & Olsen, R.F.: *Anbragte børn og unge. En forskningsoversigt*. 255 s. ISBN: 978-87-7487-951-0. Kr. 250,00.
- 09:25 Benjaminsen, L.: *Hjemløshed i Danmark 2009. National kortlægning*. 139 s. ISBN: 978-87-7487-952-7. Kr. 140,00.
- 09:26 Knudsen, L.: *Børn og unge anbragt i slægten. En sammenligning af slægtsanbringelser og anbringelser i traditionel familiepleje*. 169 s. ISBN: 978-87-7487-953-4. Kr. 170,00.
- 09:27 Nielsen, A.A. & Christoffersen, M.N.: *Børnehavens betydning for børns udvikling. En forskningsoversigt*. 101 s. ISBN: 978-87-7487-954-1. Kr. 100,00.
- 09:28 Schmidt, G., Graversen, B.K., Jakobsen, V., Jensen, T.G. & Liversage, A.: *Ændrede familiesammenførselsregler. Hvad har de nye regler betydet for pardannelsesmonstret blandt etniske minoriteter?* 189 s. ISBN: 978-87-7487-955-8. Kr. 190,00.
- 09:29 Bengtsson, S., Heidemann, J., Jensen, T.G., Tange, J. & Wolff, E.S.: *Kortlægning af de særlige dagtilbud til børn efter § 32. En status to år efter kommunalreformen*. 143 s. ISBN: 978-87-7487-957-2. Kr. 140,00.
- 09:30 Schademan, H.K., Holt, H., Jensen, S. & Weatherall, C.D.: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2009*. 185 s. ISBN: 978-87-7487-958-9. Kr. 190,00.
- 09:31 Bach, H. & Milhøj, A.: *Review af Arbejdsmarkedsstyrelsens survey om rekruttering*. 94 sider. ISBN: 978-87-7487-959-6. Kr. 100.
- 10:01 Henriksen, A.C.: *Coaching af sygedagpengemodtagere. En pilotundersøgelse med eksperimentelt design*. 69 sider. ISBN: 978-87-7487-961-9. Kr. 70,00.
- 10:02 Lausten, M., Mølholt, A.-K., Hansen, H. & Jensen, V.M.: *Introduktion til dialogprojektet. Dialoggruppe – om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 1*. 97 sider. ISBN: 978-87-7487-962-6. Kr. 100,00.
- 10:03 Christensen, E.: *Grønlandske børn i Danmark*. 87 sider. ISBN: 978-87-7487-963-3. Kr. 90,00.

- 10:04 Henriksen, A.C.: *Veje til beskæftigelse. En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere*. 132 sider. ISBN: 978-87-7487-964-0. Kr. 130,00.
- 10:05 Gensby, U. & Thuesen, F.: *På vej mod job efter en arbejdsskade. En evaluering af arbejdsskadestyrelsens Fastholdelsescenter*. 128 sider. ISBN: 978-87-7487-965-7. Kr. 120,00.
- 10:06 Egelund, T., Jakobsen, T.B., Hammen, I., Olsson, M. & Høst, A.: *Sammenbrud i anbringelser af unge. Erfaringer, forklaringer og årsagerne bag*. 376 sider. ISBN: 978-87-7487-966-4. Kr. 375,00.
- 10:07 Bach H.B. & Henriksen A.C.: *Gravides sygefravær*. 126 sider. ISBN: 978-87-7487-967-1. Kr. 130,00.
- 10:08 Bach H.B.: *Gravid og Fængselsbetjent*. 36 sider. ISBN: 978-87-7487-968-8. Netpublikation.
- 10:09 Madsen, M.B, Holt, H., Jonassen, A.B. & Schademan, H.K.: *Kvinder og mænd i den offentlige sektor. Karrieremonstre, lederønsker og ledermuligheder*. 274 sider. ISBN: 978-87-7487-969-5. Kr. 270,00.
- 10:10 Larsen, M.: *Lønforskelle mellem kvinder og mænd i 2007. Analyser for lønkommissionen*. 86 sider. ISBN: 978-87-7487-970-1. Kr. 90,00.
- 10:11 Thuesen, F.: *Ledelsen og motivation i den offentlige sektor. Et litteraturstudium*. 100 sider. ISBN: 978-87-7487-971-8. Kr. 100,00.
- 10:12 Deding, M. & Holt, H. (red.): *Hvorfor har vi lønforskelle mellem kvinder og mænd? En antologi om ligeløn i Danmark*. 246 sider. ISBN: 978-87-7487-972-5. Kr. 250,00.
- 10:13 Knudsen, L. & Nielsen, V.L.: *Effekten af kommunernes forebyggende foranstaltninger for unge. Forebyggende foranstaltninger i eget miljø sammenlignet med anbringelse uden for hjemmet*. 152 sider. ISBN: 978-87-7487-973-2. Vejledende pris: Kr. 150,00.
- 10:15 Christensen, G., Mikkelsen, M.F., Pedersen, K.B. & Amilon, A.: *Boligsociale indsatser og buslejestøtte. Kortlægning og programevaluering af Landsbyggefondens 2006-10-pulje*. 164 sider. ISBN: 978-87-7487-977-0. Vejledende pris: Kr. 160,00.

BOLIGSOCIALE INDSATSER OG HUSLEJESTØTTE

KORTLÆGNING OG PROGRAMEVALUERING AF LANDSBYGGEFONDENS 2006-10-PULJE DELRAPPORT 1

Landsbyggefonden har i perioden 2006-10 uddelt en pulje på i alt 2,2 mia. kr. til boligsociale indsatser og huslejestøtte. Denne rapport kortlægger, hvilke boligområder pengene er gået til, og foretager en programevaluering af puljen.

Rapporten viser, at de foreløbige indsatser har haft en positiv effekt på boligområderne, men peger samtidig på forhold i ansøgningsprocedure og organisering af indsatserne, der kan forbedres.

Rapporten anbefaler bl.a., at der oprettes årlige ansøgningsrunder, så der skabes kontinuitet i indsatserne, at boligområderne får mere støtte og faglig sparring, og at Landsbyggefonden opretter et processtøttese-kretariat.

Rapporten er den første i en serie af rapporter, der vil behandle forskellige temaer, der knytter sig til 2006-10-puljen.

Undersøgelsen er bestilt og finansieret af Landsbyggefonden.

