

JAGTEN PÅ FORANDRINGSKRAFTEN

Viden og perspektiver fra modningsprojektet Boligliv i balance

Projektresumeeet er udarbejdet af projektsekretariatet for Boligliv i balance på vegne af partnerskabet.

De øvrige resultater af modningsprojektet Boligliv i balance, herunder det digitale idékatalog, kan ses på: <https://realdania.dk/samlet-projektliste/boligliv-i-balance-udsatte-boligomraader>

Partnerskabet

Realdania

Gladsaxe Kommune

Odense Kommune

Gladsaxe almennyttige Boligselskab/DAB

Fyns almennyttige Boligselskab

Civica

Projektsekretariat

carlberg/christensen v. Nicolai Carlberg, Helene Schytter og Ea Vestergaard, Trangravsvej 8, 1436 KBH K, tlf. 70 400 440,
www.carlbergchristensen.dk

Grafik og layout

Dot Noir, Graphic design & illustration v. Victor Nguyen Johannesen,
www.dotnoir.com

Januar 2016



FORORD

Trods mange gode indsatser er der fortsat en række udsatte boligområder rundt om i Danmark, der oplever problemer.

Realdania har i et partnerskab med Gladsaxe og Odense Kommune, Civica, Fyns almennyttige Boligselskab og Gladsaxe almennyttige Boligselskab/DAB sat tre faglige rådgiverteams til at se på udfordringerne i de udsatte boligområder med nye øjne og fra henholdsvis en fysisk, en social og en organisatorisk vinkel.

Målet med projektet har været at modne de involverede parter forståelse for de komplekse udfordringer, men også at finde nye ideer til at vende de udviklingstendenser, som præger udsatte boligområder i Danmark.

Udgangspunktet for arbejdet er en ambition om, at det sted, man bor, ikke i sig selv skal være en begrænsende faktor, men at alle boligområder kan tilbyde nuværende og nye/kommende beboere samme muligheder for at udfolde deres liv som resten af befolkningen.

Nu er vi klar til at se fremad og drøfte perspektiverne med de mange aktører – fra beboere til ministerier – som i det daglige gør en kæmpe indsats i de udsatte boligområder.

I dette notat har projektsekretariatet forsøgt at skabe et overblik over modningsprojektets mange tanker og ideer. Vi tror, det vil inspirere og give lyst til at tage tråden op, men forhåbentlig også give mod til at sætte handling bag ordene.

God læselyst!

På vegne af partnerskabet,

Astrid Bruus Thomsen
Programchef, Realdania

Viden og fremtidsperspektiver fra modningsprojektet Boligliv i balance

FORORD	3
DEN KORTE VERSION	5
BAGGRUND	8
ET BÆREDYGTIGT BYOMRÅDE	10
HVORFOR FINDES DER UDSATTE BOLIGOMRÅDER?	12
HVAD ER UDFORDRINGERNE I DE UDSATTE BOLIGOMRÅDER?	14
HVAD ER ERFARINGERNE MED OMRÅDEBASEREDE INDSATSER?	21
FREMTIDENS ISBJERGE	23
KAN VI BYGGE ET STÆRKERE SKIB?	27
POTENTIALERNE	28
HVORDAN BYGGER VI ET STÆRKERE SKIB?	30
BLÅ BOKS 1: Modningsprojektets organisering og forløb	32
BLÅ BOKS 2: Værdien af social bæredygtighed	34
BLÅ BOKS 3: Regeringens ghettoliste	35
BLÅ BOKS 4: Indsatser i udsatte boligområder. Hvad ved vi?	37
BLÅ BOKS 5: Virker blandede ejerformer?	40
BLÅ BOKS 6: BL's perspektiver på de udsatte boligområder	43
BLÅ BOKS 7: En profil af gennemsnitsbeboeren i Vollsmose	47
BLÅ BOKS 8: Databaseret velfærdsinnovation	48
BLÅ BOKS 9: Plantyper og realiseringsprocesser	50
BLÅ BOKS 10: Hvad mener professorerne?	61
BLÅ BOKS 11: Performance management	68
KILDELISTE	71

DEN KORTE VERSION

Fra forskningens side er analysen nogenlunde klar: Den grundlæggende problemstilling i forhold til udsatte boligområder handler om en skæv beboersammensætning. Koncentrationen af ressourcetsvage beboere skaber en række selvforstærkende negative dynamikker: Dårligt naboskab, utryghed, kriminalitet, dårlige opvækstvilkår for de unge, manglende kontakter ud af boligområdet for beboerne osv. Tendensen forstærkes af den kommunale anvisning og nogle steder også af områdernes størrelse, isolerede beliggenhed og selvtilstrækkelige karakter. Dermed er også indsatser, redskaber og programmer, der på et overordnet plan skaber en mindre udsat og mere blandet beboersammensætning, tilsvarende blandt de grundlæggende løsninger.

Hvis der er en vis konsensus så langt, så er der til gengæld uklarhed om, hvordan udfordringen bedst løses i praksis. Gøres det ved at løfte de udsatte grupper, som i dag bor i områderne, i forhold til uddannelse, beskæftigelse, sundhed, deltagelse etc. (det kalder vi for forstærkningsperspektivet)? Eller skal man arbejde på at modvirke koncentrationen af store grupper af svage beboere i udvalgte boligområder og dermed opnå et mere balanceret socialt mix (det kalder vi for fortyndingsperspektivet)?

Forstærkningsperspektivet

Med de *områdebaserede indsatser* har man siden midten af 90'erne forsøgt sig med forstærkningsperspektivet. Indsatserne har været midlertidige og afgrænset til områdeniveau, hvilket nogle steder har resulteret i den såkaldte elevatoreffekt: Det er lykkedes at løfte de svage beboere i udvalgte områder, men beboerne er typisk flyttet ud af området, når de har fået ressourcerne til det, hvorefter nye ressourcetsvage beboere er flyttet ind. Med de områdebaserede indsatser har man ikke ændret afgørende på den sociale skævhed på lang sigt i områderne, ligesom det heller ikke har rykket grundlæggende ved forekomsten af socialt udsatte i Danmark som helhed.

Skal det fremover lykkes bedre med et forstærkningsperspektiv, så er det afgørende, dels at man formår at *fastholde de beboere, som løftes* med de boligsociale indsatser, så man opnår en langsigtet positiv effekt på området. Dels at man løfter blikket fra de lokale boligområder og fokuserer på den grundlæggende velfærdspolitiske indsats for at *mindske antallet af socialt udsatte i Danmark*. Det forudsætter en fokuseret indsats og et større fokus på den kommunale kernerdrift.

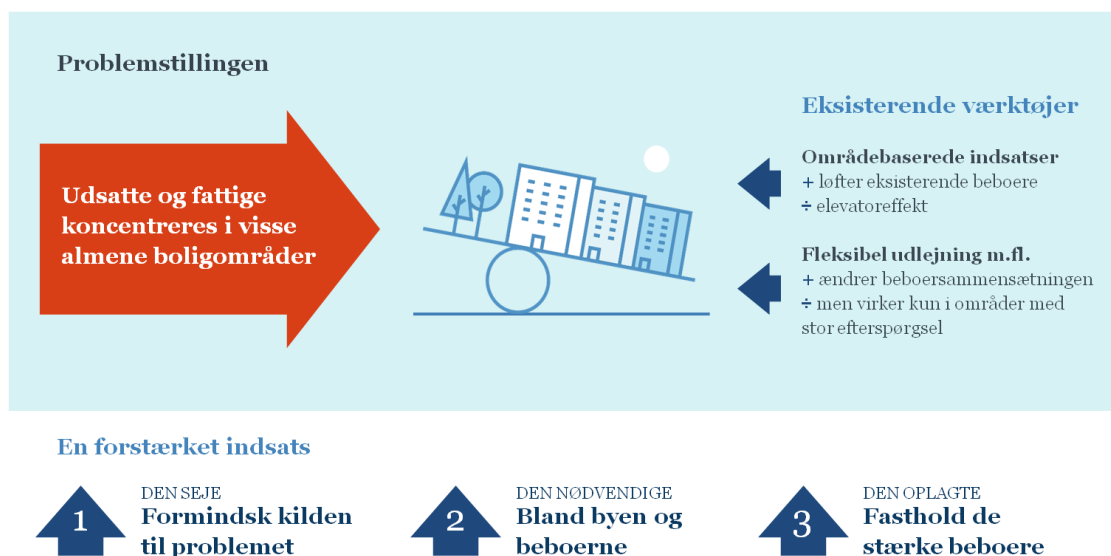
Fortyndingsperspektivet

Med værktøjer som fleksibel og kombineret udlejning har staten siden år 2000 forsøgt at give kommuner og boligselskaber værktøjer til fortyndingsperspek-

tivet. Værktøjerne gør det muligt at give ressourcestærke grupper adgang til lejlighederne i udsatte boligområder uden om ventelisterne. SFI's evaluering af redskaberne tyder dog på, at de kun få steder (primært i de største byer) anvendes intensivt (med moderat effekt), og at de i resten af landet finder moderat anvendelse uden effekt på beboersammensætningen (SFI, 2012 og 2015). Anvisningsredskaberne har det grundproblem, at de bygger på en vis efterspørgsel efter lejligheder blandt ressourcestærke grupper. En sådan efterspørgsel findes i øjeblikket kun i de største byer. Anvender boligselskaberne redskaberne trods manglende efterspørgsel, risikerer de at stå med tomme lejligheder.

Skal det fremover lykkes bedre med et *fortyndingsperspektiv*, så skal blikket løftes fra områdeniveau og de udsatte byområder skal udvikles som elementer i en samlet strategisk byudvikling. Kommunerne skal i samarbejde med boligorganisationerne og staten afprøve langt mere radikale tiltag og eksempelvis være med til at rive ned, sælge fra, bygge nyt, genhuse beboere etc. Udfordringen er her, at de nuværende beboere naturligvis ikke føler, at det er deres opgave at løse ghettoproblematikken. Beboerdemokratiet er ikke etableret med henblik på at udøve langsigtet strategisk byledelse. De har ikke interesse i projekter, hvor de ikke selv er den primære målgruppe. Skulle det alligevel lykkes at mindske koncentrationen af udsatte beboere i et boligområde, så rejser det spørgsmålet om, hvor de så skal bo. Her skal stat og kommuner være parate til at håndtere flere socialt udsatte i andre bydele og i andre boligformer (eksempelvis i den private udlejningssektor eller i form af støtte til køb af ejerboliger (som det britiske Home Buy Scheme el.lign.).

Konklusionen er helt kort, at vil man ghettoproblematikken til livs, er de nuværende værktøjer ikke tilstrækkelige, og trods stor forandringsvilje hos de enkelte kommuner og boligorganisationer, så er der strukturelle barrierer som hindrer en radikal nytænkning på området.



Diagrammet illustrerer ovenstående analyse og understreger samtidig, at der ikke er et simpelt *quick fix*. Der er brug for at supplere de eksisterende værktøjer på i hvert fald tre grundlæggende fronter.

1. Den seje – **Formindsk kilden til problemet**

Vil man for alvor problemet til livs, er det naturligvis nødvendigt at se nærmere på, hvordan man kan mindske selve kilden til problemet. Det indbefatter en langsigtet national indsats med det formål at dæmme op for den stigende fattigdom og modvirke segregeringen på boligmarkedet.

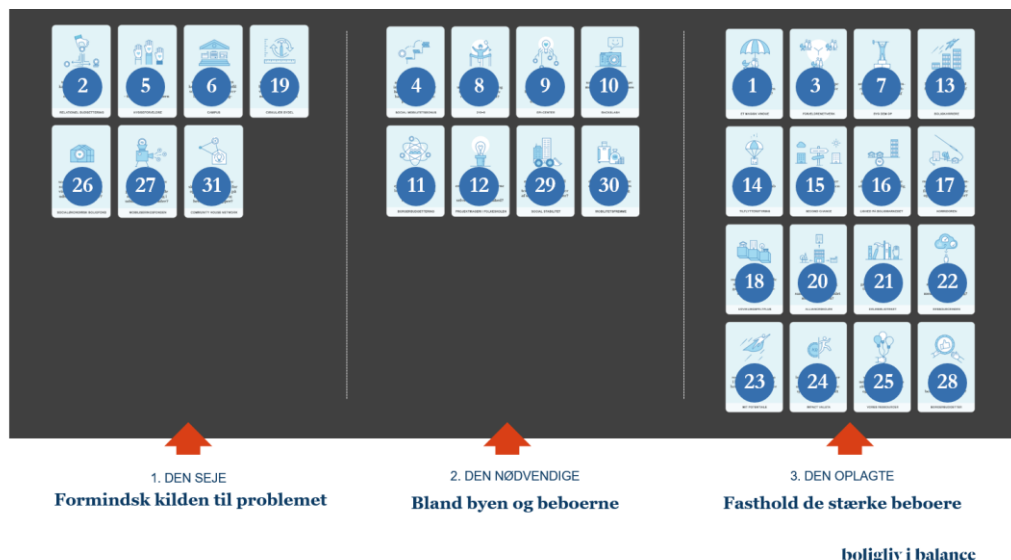
2. Den nødvendige – **Bland byen og beboerne**

På byniveau er det nødvendigt at udvikle værktøjer og indsatser, som kan bidrage til at integrere de udsatte boligområder i den omkringliggende by og sikre en mere blandet beboersammensætning og en bedre social balance i områderne. Det handler både om at åbne områderne op og integrere dem mentalt, infrastrukturelt og funktionelt i den omkringliggende by, men også om at udvikle boliger, der kan betales af alle, i andre dele af byen. Samlet set forudsætter det, at udviklingen af udsatte boligområder sker med afsæt i en strategisk tænkning med blik for hele byen/kommunen og et styrket tværorganisatorisk samarbejde.

3. Den oplagte – **Fasthold de stærke beboere**

Lokalt i boligområderne handler det om at sikre, at de mange indsatser, herunder arbejdet med de boligsociale helhedsplaner, både sigter efter at få kortsigtede og mere langsigtede effekter på områderne. Det handler ikke mindst om at fastholde de beboere, som løftes gennem de sociale indsatser – blandt andet ved at kunne tilbyde dem en større variation af boligtilbud (ejerformer og boligtyper) i området, stærke institutioner, et rigt og trygt fritidsliv, attraktive uddannelses- og jobmuligheder mv.

Rådgivernes 31 ideer kan læses som konkrete bud på, hvad man kan gøre på disse tre fronter i praksis. Se den digitale materialesamling på www.boliglivibalance.dk.



BAGGRUND

Boligliv i balance jagter forandringskraften i de udsatte boligområder. Projektet undersøger, hvad der skal til for på sigt at gøre de store udsatte boligområder til integrerede byområder med en blandet beboersammensætning.

Boligliv i balance er et såkaldt modningsprojekt initieret af Realdania og realiseret i partnerskab med Gladsaxe Kommune, Odense Kommune, Dansk almennyttigt Boligselskab, Fyns almennyttige Boligselskab og boligorganisationen Civica. Boligområderne Værebros Park i Gladsaxe og Vollsmose i Odense har fungeret som projektets cases. Modningsprojektet er gennemført i 2015.

Mål med modningsprojektet:

1. Opbygning af et fundament af viden om de komplekse udfordringer i udsatte boligområder.
2. Udvikling af en værktøjskasse med bud på nye ideer, strategier og løsningsmodeller.
3. Begyndende etablering af et udviklingsorienteret netværk af centrale aktører.

Med indfrielsen af de tre mål har Realdania etableret et grundlag for at kunne bidrage til en åben dialog om en fælles og fremadrettet indsats på området. Kommunerne og boligorganisationerne har deltaget med fokus på, hvordan de hver især og sammen kan udvikle og optimere deres kernerdrift og særlige indsatser i de udsatte boligområder. For dem er det centrale spørgsmål, hvordan det er muligt at opnå større og mere langvarige effekter af de mange investerede ressourcer.

Der er hos partnerskabet vilje til at se indad og kritisk revurdere måden, boligområderne i dag organiseres, driftes og indrettes på. Forventningen er, at resultaterne af Boligliv i balance kan inspirere og invitere andre kommuner og boligorganisationer samt interesseorganisationer, ministerier og beboere med i en fælles indsats for at gentænke, hvordan udsatte boligområder udvikles og driftes. Dette ud fra en overbevisning om, at de komplekse problemstillinger i udsatte boligområder nødvendigvis kræver, at mange forskellige aktører i fællesskabet ser på udfordringerne og i fællesskab udvikler mulige løsningsforslag.

En række centrale aktører med indblik i nuværende rammevilkår og praksis har bistået projektet for at sikre, at det så vidt muligt bygger på eksisterende viden og udfordrer gængs praksis. Det gælder et Advisory Board bestående af Bent Madsen, adm. direktør i boligorganisationernes interesseorganisation BL – Danmarks Almene Boliger (BL), Frank Bundgaard, afdelingschef i Udlændinge-,

Integrations- og Boligministeriet (UIBM) (før Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter), Eske Groes, chefkonsulent i Kommunernes Landsforening (KL), Rolf Andersson, byggedirektør i KAB og Ole Nielsen, direktør i Himmerland Boligforening. Og det gælder et fagudvalg bestående af professor Jens Kvorning fra Kunstakademiets Arkitektskole, professor Lotte Jensen fra CBS samt professor Lars Hulgård fra Roskilde Universitetscenter. Se blå boks # 1 og # 10.

Læsevejledning

Dette notat samler den viden og de tanker, som indtil videre er resultatet af modningsprojektet Boligliv i balance. Notatet rummer dels en hovedtekst, som præsenterer problemstillingerne og perspektiverne, dels en række *blå bokse* som i kort form giver plads til nogle af projektets mange og meget forskelligartede stemmer og delanalyser. Notatet er som sådan en kortfattet opsummering af projektet med en række henvisninger til det udfoldede projektmateriale.

Hvorfor et modningsprojekt om udsatte boligområder?

Når Realdania har valgt at igangsætte et modningsprojekt og dermed i første omgang undersøge mulighederne for at bidrage til en positiv udvikling i de udsatte boligområder, så handler det om at fortsætte de seneste års indsats for en bæredygtig udvikling af forstæderne og et generelt fokus på at skabe livskvalitet for alle i det byggede miljø.

Det sted vi bor, er typisk meget andet end selve boligen. Det er også et lokalsamfund, som i hverdagen danner rammen om vores mange gøremål. Det er her man færdes, lufter hunden, lader børnene lege, dyrker fritidsaktiviteter, møder naboen, køber ind, etablerer venskaber og i mange tilfælde søger uddannelse og beskæftigelse. Boligområdet er som sådan et vigtigt udgangspunkt for den enkeltes livsudfoldelse.

Nogle steder er boligområdet ikke kun ensbetydende med muligheder, men også begrænsninger. De områder, vi kender som særligt udsatte boligområder, er blandt andet karakteriseret ved ringe naboskab, oplevet utryghed, antisocial adfærd, svage skoler og institutioner, få positive rollemodeller og relativt mange beboere med begrænset uddannelse eller beskæftigelse.

Uden endnu at kende løsningerne på udfordringerne, så er det partnerskabets udgangspunkt; at det sted man bor, ikke i sig selv skal være en begrænsende faktor, men at alle boligområder kan tilbyde nuværende og nye/kommende beboere samme muligheder for at udfolde deres liv som resten af befolkningen.

ET BÆREDYGTIGT BYOMRÅDE

Fænomenet udsatte boligområder beskrives ofte som et såkaldt *wicked problem*. Det vil sige, at der er en høj grad af kompleksitet i alle aspekter og ingen entydige svar. De konkrete boligområder er i det perspektiv at betragte som lokale scener, hvor konsekvenserne af komplekse boligpolitiske og socialpolitiske samfundsforhold udspiller sig. Lad det dermed også være sagt med det samme: Svaret på områdernes problemer kan ikke alene findes i områderne selv.

I Boligliv i balance er interessen først og fremmest rettet mod områderne som *konkrete bymæssige lokalsamfund*. En grundlæggende og i øvrigt udbredt ambition er:

*...at udvikle de udsatte boligområder fra
at være isolerede enklaver med social skæv
beboersammensætning til at blive integrerede
byområder med en mere blandet
beboersammensætning.*

Når dette mål er så vigtigt, er det fordi, et fysisk integreret og socialt blandet boligområde i sig selv er et stærkt middel i arbejdet med at løfte udsatte grupper og skabe de bedste forudsætninger for social mobilitet.

Et område, som er i balance, er ved egen kraft i stand til at opretholde en blandet beboersammensætning, tiltrække kvalificeret arbejdskraft til områdets institutioner, opretholde et velfungerende byliv og være en tryk ramme om et rigt socialt liv etc. Det er afgørende parametre, hvis områdets unge skal have en tryk opvækst, lyst til uddannelse og mulighed for at tage imod inspiration fra positive rollemodeller. Er området derimod kommet ud af balance, taler man ofte om en *negativ spiral*. De ressourcestærke beboergrupper vælger området fra, skoler og institutioner kan ikke længere rekruttere dygtige medarbejdere, de sociale normer forfalder, utrygheden stiger, de positive rollemodeller forsvinder, omdømmet forværres etc.

Det er afgørende at sætte fokus og tal på de sociale forskelle for at kunne skabe en bedre balance. Folkeskolen – et andet af velfærdsstatens kerneområder – er et godt eksempel på et sted, hvor man har foretaget målinger og derefter handlet ud fra dem. På udvalgte skoler har man de senere årtier været udfordret af et stærkt stigende antal tosprogede elever i klasserne. Samtidigt med at skolerne har sat ind med særlige indsatser, har forskere arbejdet med at identificere

balancepunktet. I dag er det alment anerkendt, at der er en kritisk grænse ved 40 pct. tosprogede elever i klasserne (KORA 2011). Det betyder ikke, at man ikke med en ekstraordinær indsats fortsat kan lære eleverne det, de skal, men det er ved denne grænse, at de ressourcestærke forældre (både etnisk danske og tosprogede) begynder at vælge folkeskolen fra, de gode lærerkræfter siver og karaktergennemsnittet og beståelsesprocenterne falder.

Når man har identificeret et balancepunkt, er det muligt for aktørerne at handle ud fra det. Ved at bruge skoledistrikterne og direkte dialog med forældrene som værktøjer er det lykkedes kommunerne at bringe antallet af skoler med mere end 40 pct. tosprogede ned fra 64 i 2009 til 48 i 2014 (KORA 2011). Enkelte af de resterende skoler, blandt andet Tovshøjskolen i Århus, der som den første skole i Danmark i 2014 nåede 100 pct. tosprogede, bør ifølge forskerne lukkes helt, og eleverne omplaceres på andre eller nye skoler.

Boligområder er naturligvis langt mere komplekse størrelser end folkeskoler, og derfor spiller mange andre faktorer end beboernes etniske herkomst ind på områdernes balancepunkt og dermed deres evne til at udgøre et bæredygtigt lokalsamfund. I Københavns Kommune har man ligeledes med skoledistriktet som administrativ enhed besluttet, at der maksimalt bør være 30 pct. almene boliger i et område, for at opretholde en balance mellem investorinteressen og et bæredygtigt socialt mix.

HVORFOR FINDES DER UDSATTE BOLIGOMRÅDER?

Der er mange - men særligt tre - internt forbundne forklaringsmodeller, når det gælder fremvæksten af udsatte boligområder i Danmark:

1. Den boligpolitiske udvikling efter 1970 har indbefattet skatteregler og øvrig lovgivning, der favoriserer investeringer i ejerboliger. Det betyder, at dem, der har råd til det, i dag fortrinsvis bor i ejerboliger, mens de svageste grupper bor i almene lejeboliger. Opdelingen forstærkes af den *kommunale anvisningsret* og loven om *boligstøtte*. Omvendt forsøger nyere lovgivning som *fleksibel udlejning* at modvirke opdelingen på boligmarkedet.
2. Snævert koblet til ovenstående er en markant ændring i beboerprofilen i de udsatte boligområder. Flere af de udsatte bebyggelser blev opført til middelklassen i 60'erne og 70'erne, men med oliekrisen faldt prisen på ejerboliger, og middelklassen flyttede i stedet i parcelhus. Visse almene bebyggelser kom i løbet af blot få årtier til at huse en relativt stor andel enlige, fattige, indvandrere og andre af samfundets marginaliserede og svage grupper.
3. Endelig er en del af områderne planlagt og opført efter datidens entydige opfattelse af, hvordan det gode liv leves, og i en tid, hvor det industrielle elementbyggeri muliggjorde opførelse af titusindvis af boliger på bar mark. På rekordtid skød bebyggelserne op langs forstædernes nye infrastruktur. De har vist sig vanskelige at tilpasse til nye tider og er nogle steder endt som isolerede øer i bylandskabet - homogene, ufleksible og præget af én tids logik.

Problematikken med udsatte boligområder er således tæt knyttet til den almene boligsektor, som huser problemerne, men omvendt er det vigtigt at understrege, at problematikken ikke skyldes, at boligerne er almene. Langt hovedparten af de godt 7.500 almene boligafdelinger i Danmark er velfungerende, knap 100 har en igangværende boligsocial helhedsplan, og kun 67 afdelinger indgår i de 25 områder, som er på den officielle liste over særligt udsatte boligområder.

Siden oktober 2010 har regeringen løbende udarbejdet en liste over særligt udsatte boligområder, bedre kendt som ghettolisten. Listen har sat navn og antal på de boligområder i Danmark, hvor udfordringerne målt på en række parametre er særligt markante. Listen er afsat for tildeling af puljemidler og særlige indsatser, men er blevet skarpt kritiseret for i samme drag at forstærke stigmatiseringen af områderne. Listen omfatter kun større boligområder med mere end 1.000 beboere, og kriterierne har ændret sig over årene. Ved seneste opgørelse i december 2015 omfattede listen 25 boligområder med sammenlagt cirka 50.000 beboere.

HVAD ER UDFORDRINGERNE I DE UDSATTE BOLIGOMRÅDER?

Det er muligt at betragte udfordringerne i de udsatte boligområder på flere niveauer. I Boligliv i balance er det ikke i første omgang beboernes individuelle udfordringer (økonomisk, socialt og sundhedsmæssigt), som er i centrum, men i stedet de strukturelle forhold, som skaber en skæv beboersammensætning i områderne og forstærker de negative sociale tendenser.

Boligliv i balance har bedt projektets tilknyttede rådgivere og eksperter i fællesskab opliste, hvad de finder er de mest centrale problemstillinger i det perspektiv:

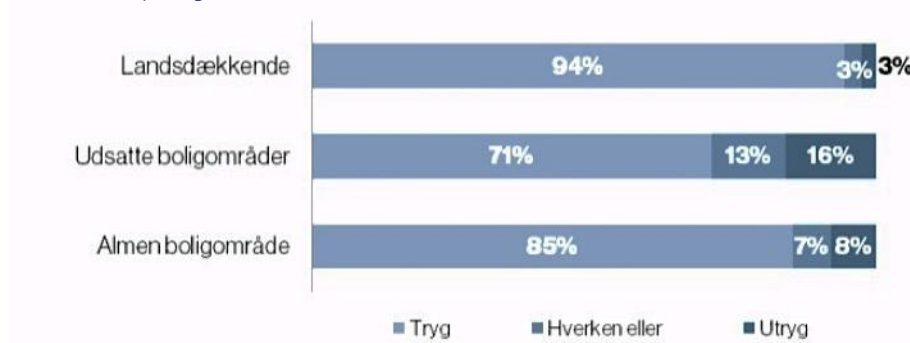
1 Utryghed og mistillid

I nogle boligområder er karakteren af uderum, stisystemer og belysning med til at forstærke en oplevelse af utryghed blandt beboerne og bidrage til en negativ kultur præget af mistillid og manglende sammenhængskraft.

Hvad kan man gøre for, at de udsatte boligområder i deres fysiske form fremmer tryghed og tillid?

Er du tryk eller utryk ved at færdes alene i dit boligområde?

Kilde: CFBU, 2015



2 Svag stolthed, ejerskab og identifikation

Nogle udsatte boligområder er store og relativt monotone bebyggelser. Der er ofte en modsætning mellem den kulturelle rigdom bag facaden og det fattige og homogene æstetiske udtryk udadtil. Det er vanskeligt for beboerne at sætte deres personlige præg på deres boliger, og det er vanskeligt at identificere sig med en stor boligafdeling med et intetsigende navn.

Hvad kan man gøre for, at de udsatte boligområder opnår en fysik, som afspejler den sociale og kulturelle variation og fremmer stolthed, ejerskab og identifikationen med området blandt beboerne?

3 Fysik og social isolation fra resten af byen

Flere udsatte boligområder ligger som øer, fysisk isoleret fra resten af byen og spærret inde af større veje eller grønne arealer. I tråd med efterkrigstidens funktionalistiske og modernistiske tanker er områderne udviklet med en stærk indre logik, ud fra et fra-vugge-til-krukke-princip. Her spiller skalaen ind. Mens små grupper af boliger helt naturligt har en vis udveksling med den omkringliggende by, så har store bebyggelser en større risiko for at blive selvtilstrækkelige. Det bidrager til en opsplætning af befolkningsgrupperne: De rige for sig, de fattige for sig. Som konsekvens af en øget social segregering mister grupperne kendskab til hinanden og hinandens livsvilkår og dermed også forståelse og tillid til hinanden. Samfundet mister noget af sin sammenhængskraft.

Hvad kan man gøre for at fremme den bymæssige og regionale sammenhæng og øge muligheder for udveksling, sameksistens og integration med den omkringliggende by? Hvordan bryder man de store bebyggelser ned i mindre skala, og hvordan udvikler man dem på tværs af traditionelle bydelsgrænser? Hvordan finder vi den rette balance i udsatte boligområder mellem trygheden ved at bo med ligesindede og den nødvendige udveksling med andre samfundsgrupper?

4 Et skævt boligmarked skaber skæve bydele

En vigtig del af forklaringen på, hvorfor vi står med socialt udsatte boligområder er, at vi med vores boligpolitik har koncentreret de områder, hvor de fattige og svage bor. Dette er bl.a. en konsekvens af husprisstigninger på boligmarkedet, middelklassens øgede muligheder for at købe eget hus samt omdannelsen af lejebebyggelser til andelsboligforeninger. Hvor der tidligere var lejeboliger og arbejderkvarterer i den tætte by, er boliger, der kan betales af alle i dag i stor udstrækning koncentreret i den almene sektor i bestemte byområder, som isolerer sig fra resten af byen i enklaver med ens boliger. Dette gør boligområderne mindre attraktive for andre grupper og udvikler sig til en selvforstærkende proces.

Hvad kan man gøre for at bryde med den stigende segregering? Hvordan undgår vi en øget koncentration af fattige og svage grupper i få boligområder? Hvordan gøres områderne attraktive for andre grupper på boligmarkedet? Og hvordan skaber vi plads til lavindkomstgrupper og udsatte grupper andre steder end i de særligt udsatte boligområder?

5 Vi gentager historien

Boligforbedringer og renoveringsprojekter i de store boligbebyggelser følger typisk de velkendte fysiske og administrative grænser, og en storskalatænkning er ofte det mest økonomisk rentable. Dermed er der risiko for at gentage og forstærke de udsatte boligområders ofte homogene og ensartede udtryk. Skalaspørgsmålet og boligområdernes monoton betyder, at der er en mangel på forskellige, konkurrerende logikker inden for et boligområde. De udsatte boligområder rummer typisk kun én arkitektonisk logik, én social logik osv. Det,

som kendetegner den tætte by er, at der er mange forskellige logikker på spil. Med kun én logik bryder alting lettere sammen og kommer i ubalance.

Hvad kan man gøre for at bryde med områdetænkningen? Hvordan kan man skabe flere logikker gennem forbedrings- og suppleringsstrategier, hvor man lægger nye funktioner og lag/logikker til i stedet for at rive ned?

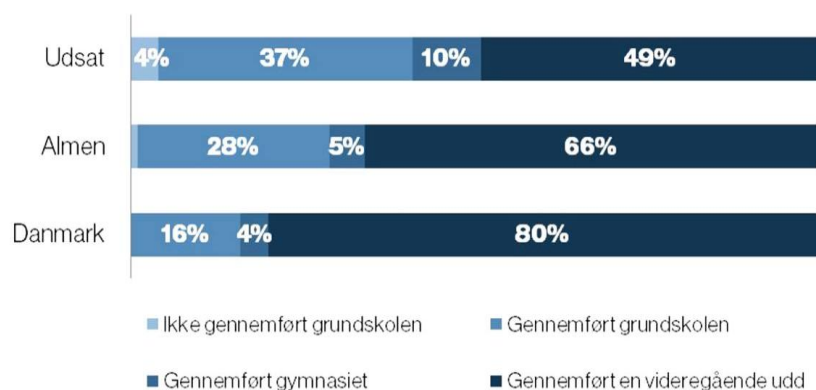
6 Mangel på social mobilitet

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har dokumenteret, at de mennesker, vi færdes iblandt til daglig, har stor betydning for, om vi evner at flytte os i positiv retning i forhold til det sociale udgangspunkt, vi fødes ind i. Jo højere koncentration af ressourcetsvage, jo lavere er den sociale mobilitet. Når fattige og udsatte koncentrerer og isoleres i udsatte boligområder, mindsker det sandsynligheden for, at områdets udsatte unge vil flytte sig i en positiv retning i livet. Der mangler udveksling mellem de udsatte grupper og andre, som kan fungere som positive rollemodeller.

Hvad kan man gøre for at øge den sociale mobilitet i de udsatte boligområder? Hvordan kan man skabe forudsætningerne for, at forskellige grupper med forskellige livsvilkår mødes i hverdagen? Hvordan kan man øge de unges muligheder for at vælge et liv med uddannelse og beskæftigelse til?

Højeste gennemførte uddannelsesniveau

Kilde: CFBU, 2015



7 Få ballademagere med stor indflydelse

Nogle (heldigvis relativt få) udsatte boligområder er plaget af et dårligt omdømme knyttet til utryghed og frygt for hærværk og ballade. Ofte er det ganske få individer eller grupper, som skaber overskrifterne og problemerne i det daglige. Det er dokumenteret, at beboernes oplevede utryghed ofte langt overstiger den faktiske kriminalitet; men et dårligt omdømme og en oplevet utryghed kan være vanskeligt at komme af med, selvom ungdomskriminaliteten mange steder reelt er faldende.

Hvad kan man gøre for at håndtere stærk antisocial adfærd i et boligområde? Hvad er mulighederne og værktøjerne, når få kriminelle ødelægger det for de mange? Hvordan kan man ændre områdernes omdømme, i takt med, at kriminaliteten forsvinder?

8 Normer og fælles værdier

På en villavej kan behovet for fælles regler være begrænset, fordi beboerne i vidt omfang deler værdier og normer. De udsatte boligområder favner derimod store kulturelle forskelle, og her er der brug for en stærk fælles kultur til at bygge bro og skabe sammenhængskraft. I nogle udsatte boligområder er hverdagens normer og regler reelt suspenderet – man tør ikke længere irettesætte hinanden og håndhæve de fælles regler i bebyggelsen. I stedet passer enhver sit, og nogle få stærke bestemmer. En af konsekvenserne er, som Center for Boligsocial Udvikling har dokumenteret, at kun 10 pct. af beboerne er villige til at lægge en nøgle hos naboen i udsatte boligområder mod 43 pct. på landsplan. Bred opbakning til fælles værdier og regler med tilhørende sanktionsmuligheder er en forudsætning i lokalsamfund, hvor beboerne har tillid til hinanden og tør hjælpe hinanden med at indordne sig og høre til i fællesskabet.

Hvad kan man gøre for at hjælpe beboerne til at opbygge en stærk fælles kultur – et fællesskab, som bygger på en forståelse for og accept af, hvad det vil sige at være beboer?

Hvor mange af dine naboer ville du bede om at opbevare din ekstranøgle?

Kilde: CFBU, 2015



9 Mismatch mellem opgaven og kapacitet

Den almene boligsektor løser fortsat en vigtig boligsocial samfundsopgave. Opgaven, som tallene tyder på, bliver stadig større i fremtiden med stigende fattigdom og øget rumlig segregering. I de udsatte boligområder bliver udfordringen sat på spidsen. Her er koncentrationen af sociale problemer så stor, at det truer bæredygtigheden i lokalsamfundet.

Hvordan skal ansvaret for samfundsopgaven fordeles i fremtiden? Hvordan undgår vi, at lokalsamfundene i de lokale boligområder bryder sammen under byrden? Hvem har incitament og ressourcerne til at handle? Hvad kan man gøre for, at man fortsat kan løse den nødvendige socialpolitiske samfundsopgave, det er at huse samfundets svageste, uden at det sker på bekostning af det enkelte boligområdes sociale bæredygtighed?

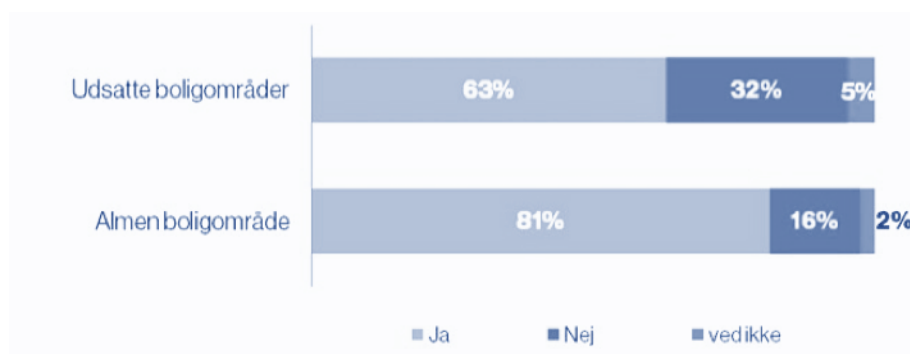
10 Hvorfor skal de svageste være de mest aktive?

I de udsatte boligområder er der i høj grad behov for beboerengagement og ildsjæle, som har ressourcer til at løfte området socialt og engagere sig i opretholdelsen af lokalsamfundet. Selve boligformen (at bo alment) bygger på en demokratisk model, og et lokalt engagement er typisk også nøglen til bedre naboskab, større ejerskab og ansvarsfølelse over for sig selv og andre. Udfordringen er, at det kræver ressourcer at engagere sig og tage ansvar – og mange af beboerne karakteriseres (i hvert fald på parametre som indkomst, sundhed, beskæftigelse og uddannelse) som ressourcesvage. At forstå og deltage aktivt i den foreningsbaserede styreform er en særlig udfordring for beboere med anden etnisk herkomst, som i nogle tilfælde udgør langt over halvdelen af beboerne.

Hvad kan man gøre for at styrke og engagere mennesker med få ressourcer? Hvordan løser man det dilemma, at frivillighed, ejerskab og engagement til en vis grad kræver ressourcer, overskud og kompetencer? Skal ressourcerne udelukkende komme udefra i form af ressourcestærke nye beboere, eller kan de eksisterende beboere inddrages og engageres på nye måder?

Kunne du tænke dig at blive boende i dit boligområde i mange år?

Kilde: CFBU, 2015



11 Socialt skæv beboersammensætning

Fleksibel udlejning (mulighed for at springe ventelisten over, hvis man er i beskæftigelse) og andre redskaber er i de senere år iværksat, for at kommuner og boligorganisationer kan opnå en bedre balance mellem svage og stærke beboergrupper i de enkelte boligafdelinger. Uden særlige værktøjer er det vanskeligt at tiltrække ressourcestærke beboere til udsatte områder. Mange steder flytter beboerne selv ud, når de får ressourcerne dertil. De gør boligkarriere som alle andre.

Hvordan kan man fastholde flere ressourcestærke i områderne? Hvilke muligheder eksisterer for at tiltrække nye ressourcestærke beboere? Kan man fortætte med nye boliger og andre ejerformer? Kan man konvertere eksisterende boliger? Kan man rive boliger ned og bygge billigt andre steder i byen?

12 Etniske minoriteter udgør majoriteten

Beskæftigelse, uddannelse og tryghed ligger højt på den boligpolitiske dagsorden, og er udtryk for, at problemerne i de udsatte boligområder i vidt omfang er sociale. Men de udsatte boligområder er også karakteriseret ved, at en meget stor andel af beboerne har anden etnisk baggrund end dansk. Det er her generationen af unge nydanskere med identitetsmæssige udfordringer bor. Og det er her, de kæmper for at finde sig til rette mellem kulturerne.

Hvad kan man gøre for, at boligområdernes institutioner og lokalsamfund bedst muligt tager hånd om denne udfordring? Hvordan bliver boligområderne et sted, som ikke bare huser mange med anden etnisk baggrund, men også aktivt bidrager til integrationen i samfundet? Hvordan bliver boligområderne et sted, hvor de unge lærer sproget, omgangsformerne, foreningskulturen, arbejdsmarkedskulturen og alt det andet, som giver dem et afsæt for at deltage aktivt i samfundet og få et godt liv?

#13 For lavt udbytte af den kommunale indsats

I debatten om udviklingen af udsatte boligområder fylder enkeltstående renoveringsprojekter og boligsociale indsatser meget. Derimod fylder effekten og kvaliteten af den kommunale kernerdrift – dvs. de stabile og langsigtede kommunale velfærdsydelse målrettet borgerne - tilsvarende lidt.

Kan Landsbyggefondens og kommunernes indsats koordineres bedre? Er den kommunale kernerdrift tilstrækkeligt integreret i løsningsmodellerne? Hvad kan man gøre for at gøre den kommunale service til en langt mere aktiv og integreret del af løsningen, og få den kommunale service til at understøtte og spille sammen med de mere projekt og områdebaserede indsatser?

14 Fra optimering af knappe ressourcer til nye investeringer

De udsatte boligområder lider under generel mangel på investeringsinteresse. Der er brug for nytænkning, hvis der skal etableres en efterspørgsel, som gør det interessant for andre aktører end kommuner og boligorganisationer at investere i områderne. Det gælder både i forhold til ønsket om nye boligtypologier med andre ejerformer og nye former for services og funktioner målrettet borgerne. I de større byer, hvor der aktuelt er stor vækst, er betingelserne til stede for at løfte områderne og gøre dem til en del af den urbane vækst. Det er noget andet med boligområderne i udkanten, hvor kommunerne ikke har midlerne til at løfte. Når vi derfor alligevel ser, at den økonomiske vækst går uden om områder som fx Gellerup, Vollsmose og Værebros Park, handler det om, at der mangler værktøjer, modeller og kompetencer til at løfte andre former for økonomi ind i områderne.

Hvad kan man gøre for at udvikle nye værdikæder og finansieringsmodeller, som sikrer, at andre aktører ser en interesse i at investere i udviklingen af udsatte boligområder?

15 Beboerdemokratiets styrker og begrænsninger

De ofte omfattende fysiske og boligsociale indsatser medfører en mindre hær af udefrakommende projektorienterede medarbejdere, som alle skal kommunikere med beboerrepræsentanterne. Mange af de udefrakommende finder at beboerdemokratiet er besværligt. De kan have svært ved at forstå, at beboerne ikke kan forholde sig til management, strategi og humanistisk pædagogik. Omvendt kan man hævde, at det er urimeligt at bede lokale beboere om at løse samfundsopgaver (eksempelvis relateret til fattigdom, kriminalitet, uddannelse og beskæftigelse), som ikke kan afgrænses til boligområdets matrikel. Beboerdemokratiet er et nærdemokrati, der tjener beboernes interesser. I nogle udsatte områder bliver beboerne i stigende grad konfronteret med behovet for indsatser, hvor de ikke selv er den primære målgruppe.

Hvad kan man gøre for at sikre et godt samspil mellem beboerdemokrater og professionelle og en bedre sammenhæng mellem nærdemokratiets interesser og indflydelse og den langsigtede strategiske byudvikling?

16 Den manglende demokratiske legitimitet

Når beboerdemokratiet fungerer, er det et enestående demokratisk værktøj, der regulerer 20 pct. af det danske boligmarked. Når det ikke fungerer, er det en hæmsko for udvikling og en kilde til enorme frustrationer. Der er i dag opstået store generations- og kulturforskelle mellem de aktive og passive beboere, som gør styringsformerne rustne. De, som evner og vil, kan naturligvis blande sig, men i praksis er der store grupper af beboere, som ikke deltager i demokratiet og ikke føler sig repræsenteret.

Hvad kan man gøre for at udvikle de organisatoriske styringsformer i den almene sektor, så alle beboergrupper uanset social og kulturel baggrund ikke blot formelt har samme rettigheder, men også i praksis inviteres og motiveres til at tage del i fællesskabet og udviklingsarbejdet?

17 Der er penge i at have problemer – ikke i at løse dem

Vores retssamfund sikrer, at man som borger har krav på hjælp fra samfundet, hvis man kommer i problemer. Det samme gælder for de udsatte boligområder. Der følger puljer og projekter med at få en status som problemramt. Der kan derfor være brug for at undersøge, om vi i tilstrækkelig grad belønner og motiverer dem, som ikke har problemerne, men som evner at løse dem.

Hvordan flytter vi også på det boligsociale område fokus fra at behandle symptomer til at forebygge problemer? Hvilke signaler bør vi reagere på i en tidlig indsats for at undgå, at områder havner i en negativ spiral? Hvilke data og værktøjer er nødvendige for at vende udviklingen i tide? De samme spørgsmål stiller kommunerne i forhold til de mange udsatte borgere. Også her viser erfaringer, at pengene gives bedre ud, hvis der fokuseres på tidlige sociale indsatser frem for livslange forløb med offentlig forsørgelse.

HVAD ER ERFARINGERNE MED OMRÅDEBASEREDE INDSATSER?

Parallelt med Boligliv i balance har Realdania støttet et udredningsarbejde ved Statens Byggeforskningsinstitut med henblik på at kortlægge både danske og internationale erfaringer med effekten af integrerede indsatser i udsatte boligområder. Arbejdet offentliggøres primo 2016. Se Blå boks #4.

Indsatserne i de udsatte boligområder i Danmark er forløbet med skiftende fokus over de seneste tre årtier. I 1980'erne bestod indsatserne overvejende af fysiske renoveringer og boligforbedringer, og de blev i løbet af 1990'erne suppleret med et fokus på sociale indsatser og inddragelse. I 00'erne blev formålet at modvirke ghettoisering, og der kom fokus på at involvere private aktører og andre i nye partnerskaber. I den samlede periode fra 1980 til 2008 blev der investeret i omegnen af 36 mia. kr. i udsatte boligområder til både boligforbedringer og sociale indsatser (Programbestyrelsen, 2008).

Fra midten af 1990'erne kom der fokus på de områdebaserede indsatser ud fra et ønske om at gå mere helhedsorienteret og tværfagligt til værks i det enkelte område. Staten, Landsbyggefonden og kommunerne har sammen løbende finansieret puljer, som har uddelt støttemidler til udvalgte boligområder. Der har typisk været tale om afgrænsede indsatser på fire år og en blanding af fysiske, sociale og økonomiske indsatser. Effekten af en del af de områdebaserede indsatser er for nylig blevet underkastet en forskningsbaseret evaluering (Indsatser i udsatte boligområder. Hvad virker, hvorfor og hvordan? Kraks Fond Byforskning, 2013). Det gælder:

1994-1998: Regeringens Byudvalg, 2,1 mia. kr. støtte til 500 boligområder
2001-2004: Omprioriteringsloven, 880 mio. kr. støtte til 123 boligafdelinger

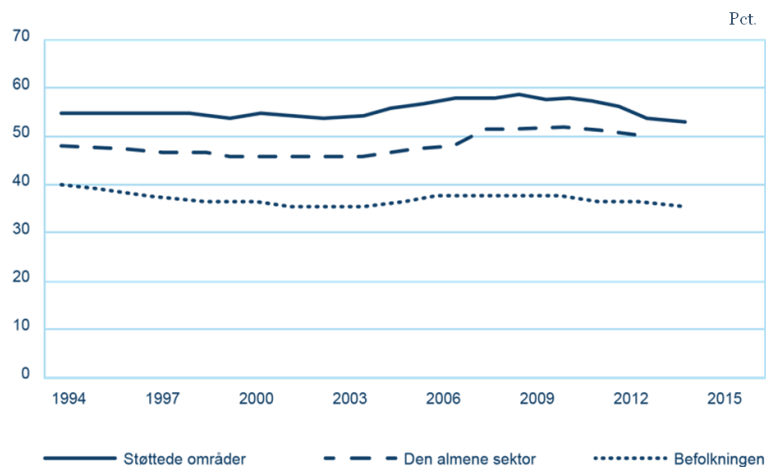
Konklusionen i dette studie er, at de områdebaserede indsatser har formået at løfte beboerne, men ikke områderne. Flere er kommet i beskæftigelse, og flere er blevet tilfredse med deres boligområde. Til gengæld har indsatserne ikke formået at ændre på det sociale mix i beboersammensætningen på områdeniveau. Forklaringen er den simple, at når beboerne har opnået tilstrækkeligt med ressourcer, så flytter de ud af områderne og nye ressourcetsvage beboere flytter ind. Effekten kaldes også elevatoreffekten.

Dermed er evalueringen med til at bekræfte, hvad også andre internationale studier har dokumenteret:

” at det med områdebaserede indsatser er vanskeligt at påvirke forekomsten af udsatte boligområder, men beboerne kan påvirkes, og deres levevilkår kan forbedres. Områdebaserede indsatser har ikke gennemslagskraft i forhold til at påvirke de strukturelle forhold, der skaber boligmæssig segregering. ” (Kraks Fond Byforskning 2013, s. 23)

Med nutidens performance management-terminologi ville man sige, at den er gal med forandringsteorien. Man har ikke opnået de forventede effekter med de valgte værktøjer. Det er i dette lys, at de områdebaserede indsatser er blevet sammenlignet med at flytte rundt på liggestolene på Titanic.

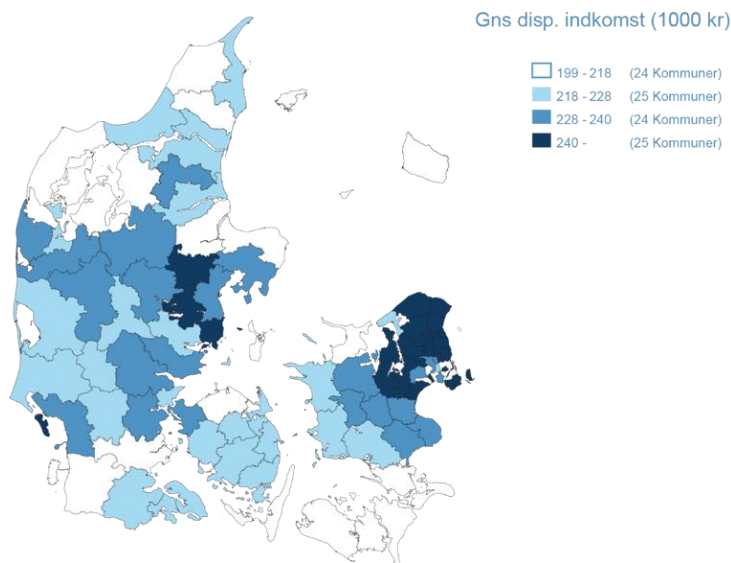
Andel af unge som kun har grundskolen som uddannelse. Personer på 18-29 år.
Kilde: SFI, 2015.



Trods enkelte positive udviklingstendenser de seneste år, særligt hvad angår en stigende andel af unge, som tager en ungdomsuddannelse, og en generelt faldende ungdomskriminalitet, så peger de generelle samfundstendenser på, at farvandet for de udsatte boligområder også fremover vil være fyldt med isbjerge.

FREMTIDENS ISBJERGE

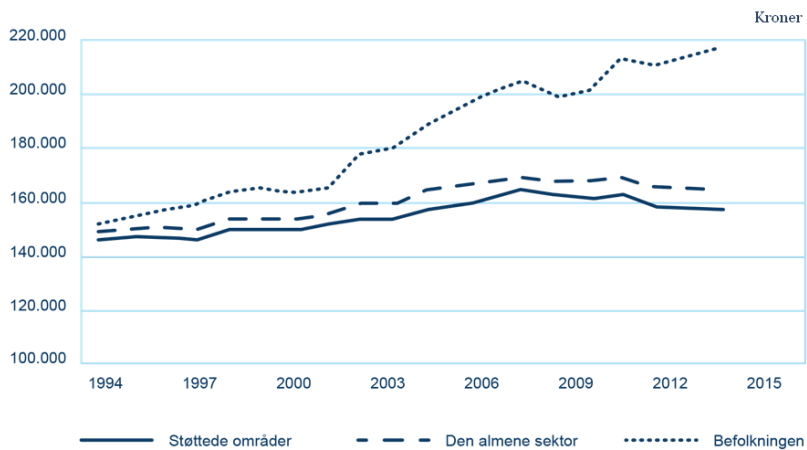
Boligpolitikken vil også fremover have afgørende betydning for, hvor og hvor mange boliger, der kan betales af alle, som opføres, og dermed om rige og fattige kommer til at leve sammen eller hver for sig.



Kilde: AE, 2014 pba. Danmarks Statistiks registre

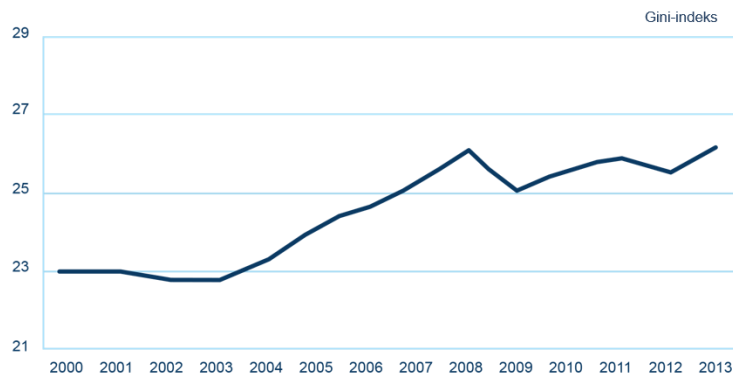
På samme vis vil skattelovgivning have afgørende betydning for, om ejerformen også i fremtiden skal bidrage til opdelingen mellem rige og fattige på boligmarkedet. Det er naturligvis vanskeligt at spå om fremtidens politik. Men der er til gengæld en række grundlæggende socioøkonomiske forhold, som

Gennemsnitlig årlig disponibel indkomst i støttede boligområder, den almene sektor som helhed og blandt personer i befolkningen som helhed. Personer på 18 år og ældre.
Kilde: SFI, 2015.



tegner et billede af fremtidens udfordringer. Med til isbjergene hører således en generelt stigende ulighed i Danmark siden 2001 (AE, 2014). Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) har dokumenteret, at uligheden i vidt omfang er geografisk bestemt. De veluddannede og formuende bosætter sig i og omkring de store byer. De fattige og socialt udsatte isoleres i stigende grad i specifikke landdistrikter og udsatte almene boligområder.

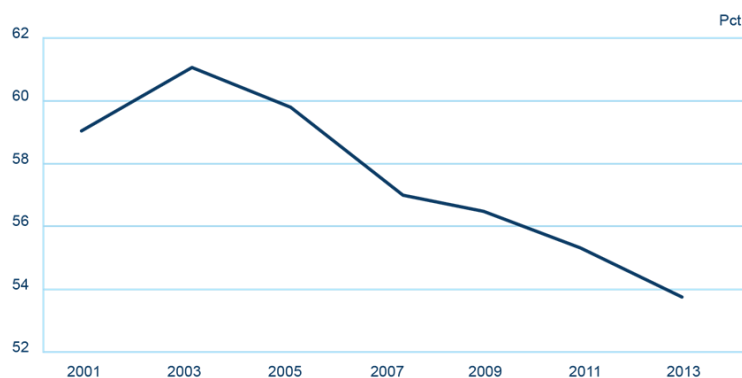
Gini-koefficient* for Danmark siden 2000.
Kilde: Danmarks Statistik, 2015.



*Ginikoefficienten beskriver indkomstuligheden (afstanden i indkomst mellem personer med de mindste og største indkomster).

De fulde konsekvenser af denne segregering er endnu ikke udtømmende belyst. AE har dog for nylig dokumenteret, at den sociale mobilitet (individets evne til at udvikle sig i positiv retning i forhold til de vilkår, det fødes ind i) mindskes markant, når antallet af positive rollemodeller i individets nærmiljø mindskes. Det har med andre ord en afgørende betydning, hvem man bor og vokser op sammen med.

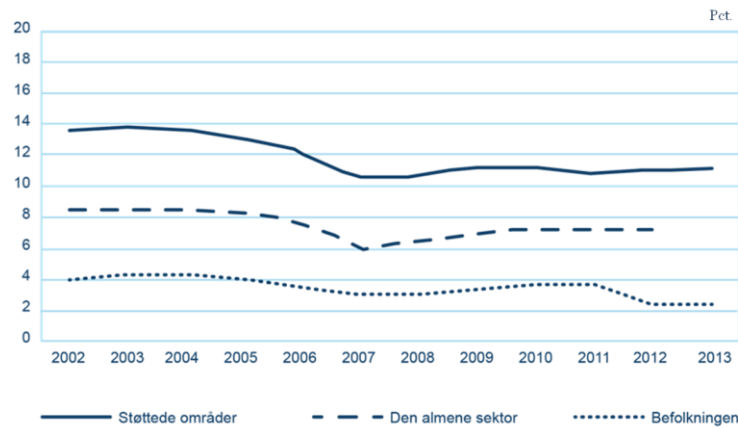
Udvikling i andel mønsterbrydere fra 2001 – 2013. Figuren viser udviklingen i andelen af mønsterbrydere blandt 25-årige i perioden 2001-2013.
Kilde: AE, 2014 pba. Danmarks Statistiks registre.



Dermed kan udsatte boligområder med få positive rollemodeller i sig selv være en barriere for den sociale mobilitet i samfundet. En mobilitet, som har store samfundsøkonomiske konsekvenser. Eksempelvis har KORA – Det Nationale Institut for Regioners og Kommuners Analyse og Forskning – for Erhvervsstyrelsen beregnet, at hvis én udsat borger uden for arbejdsmarkedet

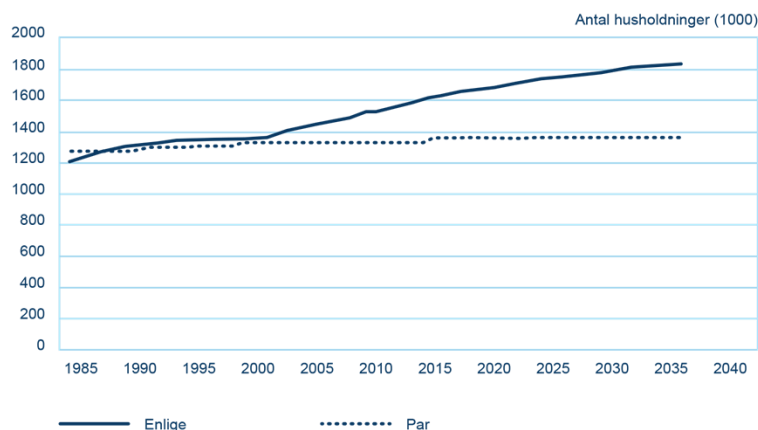
bringes i ordinær beskæftigelse, så er der en gevinst at hente på 700.000 kroner over seks år (KORA, 2015).

Andel af beboere, der modtager kontantløn i støttede boligområder, den almene sektor og i befolkningen som helhed 18 år og ældre.
Kilde: SFI, 2015.



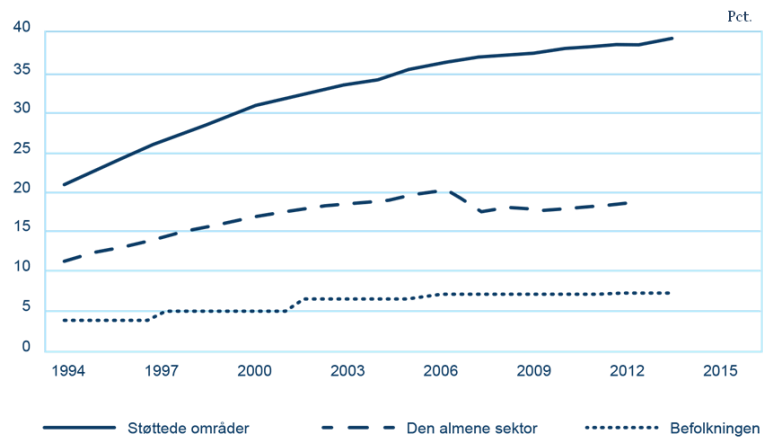
To tredjedele af de områdebaserede boligsociale indsatser siden 2006 har haft fokus på at højne sundhedstilstanden blandt beboerne, fordi der til den økonomiske ulighed i samfundet er koblet en tilsvarende sundhedsmæssig ulighed. Der er en høj andel af beboere med blandt andet misbrugsproblemer og kroniske sygdomme. Psykiatrifonden konkluderer i en undersøgelse fra januar 2015, at boligorganisationerne og deres ansatte de seneste 5 år har oplevet en stigning i såkaldte *svære episoder* med psykisk syge i almene bebyggelser. En afgørende forklaring er, at både antallet af psykiatriske sengepladser og indlæggelsestiden er faldet løbende over de sidste 30 år, mens antallet er patienter omvendt har været stigende (Danske Regioner; Dansk Sundhedsinstitut, 2011).

Fremskrivning af antal husholdninger for enlige og par.
Kilde: Boligøkonomisk Videnscenter, 2013.



Med til isbjergene hører også en række demografiske faktorer, herunder en forventet stigende andel af enlige ældre og en voksende andel af ikke-vestlige indvandrere og deres efterkommere. Begge er grupper, som også fremadrettet må forventes at dominere beboerprofilen i udsatte boligområder.

Andel af beboere fra 3. verdenslande.
Kilde: SFI, 2015.



KAN VI BYGGE ET STÆRKERE SKIB?

Forbliver vi i Titanic-analogien, så er kursen i vidt omfang sat, og der vil uundgåeligt være isbjerge i horisonten i mange år fremover. Omvendt er det, som erfaringerne har vist, ikke tilstrækkeligt at flytte rundt på liggestolene på dækket. Boligliv i balance spørger derfor: Er det muligt at bygge et endnu stærkere skib?

Niveauer i indsatsen	Fokusområde	Aktørniveau	Mål	Gevinster
Samfund 	Juridiske og økonomiske rammevilkår	Ministerier, Landsbyggefond, BL, KL	Ghettofrit Danmark	Færre offentlige udgifter, social stabilitet, sammenhængskraft, bedre omdømme
Boligområde 	Arkitektur, planlægning, organisering og forvaltning	Boligselskaber, kommuner	Fra isolerede boligområder til integrerede og blandede byområder.	Større effekt af kommunal kernetrift, stabile boligafdelinger, besparelser på offentlige udgifter
Individ 	Empowerment og social mobilitet	Afdelingsbestyrelser og beboere	Basale boliglivskvaliteter for alle	Selvforsørgelse, social mobilitet, demokratisk dannelse, livskvalitet, engagement og ejerskab

Som med et skib, hvor styrken er et resultat af samspillet mellem mange faktorer – et stærkt skrog, måden det bliver sejlet på, besætningens kompetencer etc. – på samme vis er styrken i et boligområde et resultat af det komplekse samspil mellem overordnede rammevilkår, selve området og dets beboere.

Forskningen understreger ikke overraskende, at effekten af indsatser bliver størst, hvis man kan få de forskellige niveauer til at spille sammen. Boligliv i balance har primært fokus på mellemløbet – selve udviklingen og forvaltning af boligområderne, men adresserer desuden både de bagvedliggende rammevilkår og spørgsmålet om, hvordan man styrker den enkelte beboer.

POTENTIALERNE

Der er naturligvis en lang række direkte og indirekte gevinster at hente ved at bringe udsatte boligområder i balance.

I Sverige arbejder 80 kommuner i dag med den såkaldte Skandia-model: Et værktøj til at beregne de samfundsøkonomiske effekter af at forebygge *udenforskab*¹ – marginalisering og social udstødelse. CEBR (Centre for Economic and Business Research på CBS) har for Skandia Pension Danmark udviklet en dansk udgave af Skandia-modellen. Regneværktøjet stilles gratis til rådighed for kommuner, og primo 2016 er 14 danske kommuner uddannet til at bruge værktøjet, mens flere er på vej.

Modellen er særligt egnet til at dokumentere effekten af forebyggende sociale indsatser og give aktørerne et samlet billede – også i de tilfælde, hvor udgiften til indsatsen og den opnåede gevinst ikke nødvendigvis hører til samme forvaltningsenhed.

Det kan forventes, at Skandia-modellen fremover vil gøre det muligt i langt højere grad at synliggøre de langsigtede samfundsøkonomiske gevinster ved en forebyggende indsats – eksempelvis i udsatte boligområder – og derfor som i Sverige være med til at ændre kommunernes og statens prioritering af indsatser målrettet socialt udsatte.

Ifølge CEBR's beregninger koster mennesker, der lever i udenforskab, den offentlige sektor knap 35 mia. kr. om året. Dertil kommer tabte skatteindtægter svarende til godt 10 mia. kr. Det samlede økonomiske potentiale ved at mindske udenforskab i Danmark er således ca. 45 mia. kr. årligt (baseret på 2012-omkostninger omregnet til 2015-priser).

Samtidig viser økonomiske beregninger på baggrund af Skandia-modellen, at hver gang et ungt menneske flyttes fra kanten af samfundet og ind i et normalt uddannelses- og beskæftigelsesforløb, er der en samfundsmæssig gevinst på sammenlagt 15 mio. kr. (BL, 2015).

CASA – Center for Alternativ Samfundsanalyse – har endvidere dokumenteret, at hvis blot halvdelen af de 2.600 børn, som årligt er i risiko for at blive

¹ Ifølge Skandia-modellen er et menneske i socialt udenforskab, hvis det falder ind under mindst en af følgende fem grupper: 1) Stofmisbrugere, 2) Personer, der har været anbragt uden for hjemmet som børn, 3) Personer med psykiske lidelser, 4) Personer med livsstilssygdomme (udvalgte sygdomme), 5) Personer på langvarig offentlig forsørgelse.

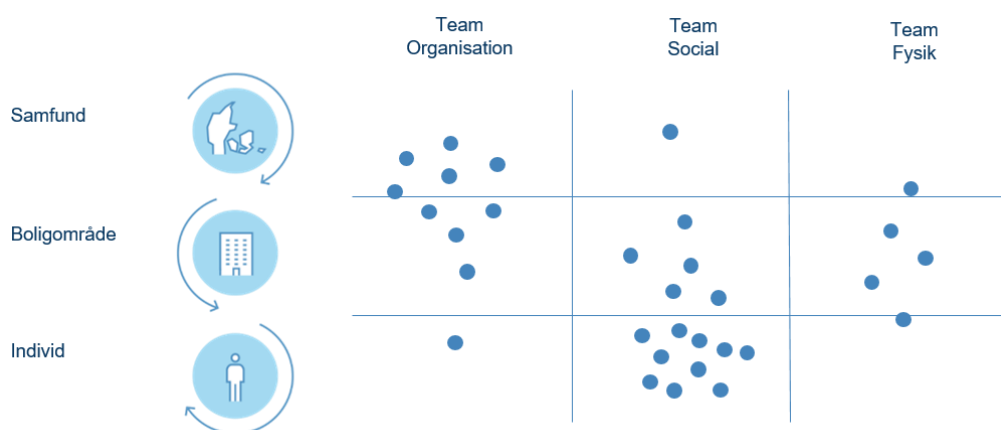
marginaliserede, får en normal tilværelse i stedet for en tilværelse som socialt udsat, så er der en samfundsmæssig gevinst på op mod 13,5 mia. kr. at hente (CASA, 2010).

Modningsprojektets to case-kommuner, Odense Kommune og Gladsaxe Kommune, arbejder begge aktivt for at tilvejebringe et bedre datagrundlag, som kan synliggøre indsatserne og ikke mindst dokumentere de mulige gevinster på tværs af forvaltningsområder og på længere sigt end de fire år, den politiske kalender typisk opererer med. Bedre dataværktøjer vurderes at være en central nøgle til i fremtiden at mobilisere den nødvendige politiske vilje til at prioritere tidlige og forebyggende sociale investeringer.

I Gladsaxe gør kommunen en ekstra indsats for at sikre de unge i Værebros Park en grundskoleuddannelse på niveau med alle andre unge. Det koster 25.000 kroner ekstra pr. elev pr. år. Så hvad skal der til, for at Gladsaxe Kommune opnår de ønskede resultater af den ekstraordinære indsats? Kan skolen reorganiseres og tænkes forfra, eller skal investeringen omprioriteres – skal der sættes et helt andet sted? Den slags valg forudsætter, at kommunerne får bedre værktøjer til at måle effekten af forskellige typer af sociale investeringer. Se blå boks # 7.

HVORDAN BYGGER VI ET STÆRKERE SKIB?

I Boligliv i balance har tre hold fageksperter inden for områderne arkitektur og planlægning (Team Fysik), sociale forhold (Team Social) samt organisationsudvikling (Team Organisation) udarbejdet en analyse af problemstillingerne i de udsatte boligområder, som de ser dem, samt udviklet en række ideer til, hvordan boligorganisationer, kommuner og stat sammen og i samarbejde med civilsamfund og erhvervsliv kan skabe varige positive forandringer i de udsatte boligområder. Tilsammen har de tre hold beskrevet 31 ideer, og som diagrammet illustrerer, har de tre hold deres tyngdepunkt på forskellige niveauer.



Se den digitale materialesamling på www.boliglivibalance.dk

Team Organisation ledet af **Dalberg** i samarbejde med **Nordic Development Corporation** har særligt fokus på at identificere, hvor man gennem organisatoriske greb vil kunne gøre det mere attraktivt at tage del i udviklingen af boligområderne og disses beboere. De konkrete ideer omfatter initiativer, der kan motivere såvel eksisterende som nye aktører til at bidrage med forøget kraft i opgaveløsningen eller alternativt stille yderligere ressourcer til rådighed.

Team Fysik ledet af **Arkitema Architects** i samarbejde med **Lendager Arkitekter** og **Orbicon** har særligt fokus på områdernes rumlige strukturering. De ser på hvordan det er muligt at koble områderne sammen med den omkringliggende by, ændre på de interne funktionsmåder og hvordan selve byggeprocesserne kan gøres til centrale omdrejningspunkter for en mere cyklisk og bæredygtig aktivering af både menneskelige og fysiske ressourcer i områderne.

Team Social ledet af **Socialt Udviklingscenter SUS** i samarbejde med **Social+**, **Kenneth Balfelt Team**, **GivRum**, **acelab**, **Boliglaboratoriet**, **Troels Schultz Larsen og Kristian Delica** har særligt fokus på, hvordan tidlige indsatser i forhold til de svageste beboere kan få den størst mulige langvarige effekt for både den enkelte beboer og for samfundsøkonomien. De giver nye bud på rejsen fra vugge til job.

Med modningsprojektet har vi ikke bygget et helt nyt skib, men vi har fået identificeret svaghederne i det gamle skib, og de tre hold har udviklet en række komponenter, som med yderligere dialog, test og produktudvikling kan blive nøglen til et stærkere skib i fremtiden

BLÅ BOKS

MODNINGSPROJEKTETS ORGANISERING OG FORLØB

1

Modningsprojektets organisering

Boligliv i balance er forankret i et partnerskab mellem Realdania, Gladsaxe Kommune og Odense Kommune samt boligorganisationerne Gladsaxe Almennyttige Boligselskab/DAB, FAB og Civica.

Intern styregruppe

Boligliv i balance er forankret i en intern styregruppe i regi af Realdania bestående af adm. direktør **Jesper Nygård**, filantropidirektør **Anne Skovbro** og programchef **Astrid Bruus Thomsen**.

Lokale styregrupper

For hver af de to case-områder, Værebros Park og Vollsrose, er nedsat to styregrupper, som følger Boligliv i balance tæt. De lokale styregrupper består af kommunaldirektør i Gladsaxe Kommune, **Bo Rasmussen**, og chef for Bystrategisk Stab, **Jannek Nyrop**, samt direktører i de involverede boligorganisationer: **Niels Olsen** (DAB), **Bent Bøllingtoft** (FAB) og **Jens Pilholm** (Civica).

I tilknytning til de lokale styregrupper har vicedirektør **Maj Green** (Gladsaxe Kommune) samt projektchef **Bjarne Brøndgaard Jensen** og chefkonsulent **Hanne Rosenberg Christiansen** (Odense Kommune) fungeret som case-kommunernes tovholdere på projektet.

Rådgiverteams

På baggrund af en udbudsproces med prækvalifikation er tre hold rådgivere knyttet til projektet. Team Fysik udgøres af **Arkitema Architects**, Lendager Arkitekter og Orbicon. Team Organisation består af **Dalberg Research** og Nordic Development Corporation, og Team Social er sammensat af **Socialt Udviklingscenter SUS**, Social+, Kenneth Balfelt Team, GivRum, acelab, Boliglaboratoriet, Troels Schultz Larsen og Kristian Delica fra RUC. Rådgiverne har undervejs konsulteret en lang række forskere, eksperter og praktikere.

Advisory Board

Til projektet er knyttet et Advisory Board, som løbende har bidraget med indspark til en kvalificeret debat. Projektets Advisory Board består af udvalgte nøglepersoner fra ministerier og interesseorganisationer med solid erfaring og kendskab til eksisterende indsats, virkemidler og faldgruber i arbejdet med udsatte boligområder: **Bent Madsen**, adm. direktør i BL og Landsbyggefonden, **Frank Bundgaard**, afdelingschef i UIBM, **Rolf Andersson**, byggedirektør i KAB, **Ole Nielsen**, direktør for Himmerland Boligforening, **Eske Groes**, specialkonsulent i KL.

Fagudvalg

De tre hold rådgivere har igennem projektet haft adgang til kvalificeret sparring fra et uafhængigt fagudvalg bestående af: **Lotte Jensen**, institutleder, professor, dr. scient. pol, ph.d., Institut for Ledelse, politik og filosofi, Copenhagen Business School (CBS), **Lars Hulgård**, professor, sociolog og ph.d. i offentlig administration, Center for Socialt Entreprenørskab, Roskilde Universitet (RUC) og **Jens Kvorning**, professor, arkitekt, Institut for Bygningskunst, By og Landskab, Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler for Arkitektur, Design og Konservering (KADK).

Fagligt projektsekretariat

Rådgivningsvirksomheden **carlberg/christensen v. Nicolai Carlberg**, Helene Schytter og Ea Vestergaard fungerer som fagligt projektsekretariat og udvikler og driver projektet i det daglige på vegne af partnerskabet.

Modningsprojektets forløb

Modningsprojektet er inddelt i fire faser, og forløber over i alt seksten måneder:



Projektdesign og
udbud

AUG. 14 – MAR. 15



Udforskning af
problemstillingen

MAR. 15 – MAJ. 15



Ideudvikling og
løsningsmodeller

JUN. 15 – SEP. 15



Udviklingsscenarier
og tryktest

OKT. 15 – NOV. 15

Efter den indledende fase og udbudsrunde, er der i **Fase 1** fokus på opgaveforståelse, forventningsafstemning, relationsopbygning og vidensbehov. De tre rådgiverteams udforsker sammen med projektets parter og eksperter kompleksiteten i udfordringerne i de udsatte boligområder, og de er selv med til at spidsformulere den opgave, de skal løse. **Fase 2** skal således sikre, at projektet bygger videre på eksisterende erfaringer og viden.

I **Fase 3** fordyber de tre rådgiverteams sig i hvert sit faglige spor, og udvikler nye greb og løsninger, de vurderer kan imødegå udfordringerne i udsatte boligområder.

I **Fase 4** tester rådgiverne deres ideer på eksperter og sektor og udarbejder eksempler på scenarier for Vollsmose og Værebros Park.

Rådgiverne afslutter deres arbejde d. 30. november 2015, og resultaterne af modningsprojektet lanceres i januar 2016. Det er partnerskabets forhåbning, at projektets analyser og ideer vil danne afsæt for en åben og fremadrettet dialog på tværs af kommuner, boligorganisationer, ministerier og interesseorganisationer om det videre arbejde med at skabe langsigtede positive forandringer i udsatte boligområder.

BLÅ BOKS

VÆRDIEN AF SOCIAL BÆREDYGTIGHED

2

Værdien af social bæredygtighed

Studiet af hvordan forskellige bydele i Chicago klarede sig, da byen blev ramt af en alvorlig hedebløge i 1995 (739 døde) viser, at bydele som umiddelbart på de socialøkonomiske parametre er ens, alligevel falder vidt forskelligt ud i statistikkerne. Dødeligheden er markant højere i nogle bydele end i andre. Forskere har studeret de bagvedliggende mønstre og fundet frem til, at karakteren af det lokale sociale fællesskab er et afgørende parameter for, hvordan en bydel håndterer en krise. Generelt klarer kvinder sig bedre end mænd fordi kvinderne har bedre sociale netværk. Latinos klarer sig bedre end andre etniske grupper, fordi kun de allerfærreste har tilstrækkelig med økonomi til at bo alene. Men nøglen til at forstå forskellen mellem de enkelte bydele viste sig at være et spørgsmål om det offentlige liv – om der er et velfungerende butiksliv, foreningsliv og offentlig service, som binder folk sammen.

Bydelen Englewood har været ramt af tilbagegang og massiv fraflytning i perioden 1960-90. Og med krisen forsvandt også bydelens sociale infrastruktur. Nabobydelen Auburn Gresham har ikke været ramt af økonomisk krise, og til trods for en tilsvarende fattigdom, så oplevede denne bydel kun en brøkdel af dødsfald under hedebløgen sammenlignet med Englewood. Blandt andet fordi indbyggerne Auburn Gresham organiserede sig og gik rundt og ringede på hos hinanden, da heden var værst. Forskerne opgør effekten af bydelens stærke sociale bånd til at svare nogenlunde til betydningen af at have en velfungerende aircondition.

Det er social bæredygtighed sat på spidsen. Men mekanismen fungerer naturligvis ikke kun i tilfælde af hedebløge og orkaner. Den gælder også i fredstid. Beboerne i Auburn Gresham lever længere end i Englewood og livskvaliteten er højere.

Kilde: The New Yorker, 7. januar 2013
<http://www.newyorker.com/magazine/2013/01/07/adaptation-2>

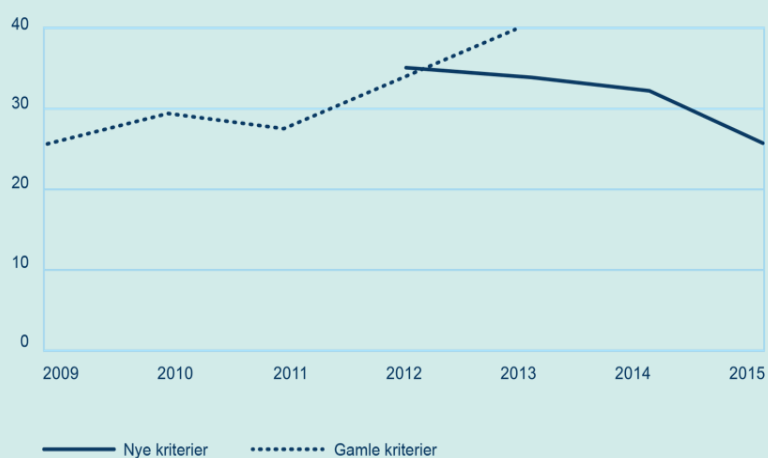
BLÅ BOKS REGERINGENS GHETTOLISTE

3

Regeringens ghettoliste

Listen omfatter almene boligområder med mindst 1.000 beboere, der opfylder 3 ud af 5 kriterier.

Pr. 1. december 2015 var der 25 boligområder på listen med cirka 50.000 beboere.



Antallet af ghettoområder (af den fhv. regering kaldt 'særligt udsatte boligområder') er opgjort siden 2009. I 2013 ændrede en politisk aftale, hvilke kriterier der har betydning for, om et område kommer på listen.

De 5 kriterier er:

- Andelen af 18-64 årige uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelse overstiger 40 pct. (gennemsnit for de seneste 2 år).
- Andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande overstiger 50 pct.
- Antal dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer overstiger 2,70 pct. af beboere på 18 år og derover (gennemsnit for de seneste 2 år).
- Andelen af beboere i alderen 30-59 år, der alene har en grunduddannelse (inkl. uoplyst uddannelse), overstiger 50 pct. af samtlige beboere i samme aldersgruppe.

- Den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige i alderen 15-64 år i området eksklusive uddannelsessøgende er mindre end 55 pct. af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen.

Kilde: Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, 2015.

BLÅ BOKS

INDSATSER I UDSATTE BOLIGOMRÅDER. HVAD VED VI?

4

RESUMÉ

Indsatser i udsatte boligområder – hvad ved vi i dag?

Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) har udarbejdet en kortlægning af de seneste fire årtiers fysiske og sociale indsatser for at vende den negative udvikling i udsatte boligområder i Danmark. Her følger et resumé.

SBI identificerer 11 forskellige fysiske og sociale indsatsområder, som siden årtusindeskiftet har præget arbejdet i de udsatte boligområder. Med afsæt i evalueringer og de seneste 15 års danske forskningslitteratur tegner SBI et billede af de indhøstede erfaringer.

Fysiske indsatser

Fire tematikker omhandler udsatte boligområders fysik og arkitektur:

1. På grund af byggetekniske problemer og nedslidning har det være nødvendigt at gennemføre en omfattende renoveringsindsats fra 1980'erne og frem. Kvaliteten af renoveringsarbejdet har mange steder været for ringe. Evalueringer peger på behovet for større materialemæssig robusthed og større fokus på drift og vedligeholdelse. Selv argumenterer SBI for en etapeopdeling af renoveringsarbejdet, så det er muligt at tage ved lære undervejs.
2. Oplevelsen af bebyggelsernes store skala nedbrydes ifølge de tilgængelige evalueringer bedst ved en kombination af en gennemgribende beplantningsplan, der skaber en visuel opdeling af den store skala, en stærkere funktionel opdeling af friarealerne samt en arkitektonisk bearbejdning af bygningernes kantzoner.
3. Bebyggelserne er typisk kendetegnet ved monofunktionalitet og en ensidig logik, dvs. en ensartet bygningsstruktur, som huser én ejerform og som bygger på en universel idé om det gode liv. Konsekvensen er ensidighed og tab af stedsidentitet. Evalueringer af hidtidige indsatser viser, at renoveringer i få tilfælde med succes har forsøgt at gøre helt op med stedets oprindelige arkitektur (modstandsstrategi), mens der er større succes i de tilfælde, man søger at bygge videre på stedets kvaliteter ved at tilføre nye lag (kvalificerende strategi) – det gælder også i de tilfælde, der tilføres nye bygninger eller tilbygninger.

4. Der er fortsat sparsomt med viden om, hvordan man bedst muligt bekæmper isolation og enklavedannelse, dvs. at udsatte boligområder både visuelt og trafikalt er isoleret fra den omkringliggende by. SBI's evaluering af et par kommuners forsøg på at skabe sammenhænge på tværs af boligområderne via fysiske og trafikale forandringer viser, at de ikke har haft en afgørende effekt. Som et forsøg på at tilføre erhverv til boligområderne er fleksible erhvervslokaler ('bokaler') under opførelse i Aalborg Øst, men resultaterne er endnu ikke evalueret.

Sociale indsatser

Syv af de centrale tematikker har en social karakter:

1. Dårligt image og dermed manglende interesse fra investorer og tilflyttere er søgt bekæmpet gennem PR, positiv presse og åbent hus-arrangementer. Evalueringer viser imidlertid, at sådanne tiltag har begrænset effekt, og at det kræver en langvarig proces at ændre et steds omdømme. En væsentlig pointe er, at et boligområdes omdømme er mindst lige så vigtigt indadtil som udadtil. I den forbindelse er det lykkedes kvarterløftindsatserne 1998-2002 at ændre boligområdernes omdømme indadtil i en grad, hvor det er muligt at måle en mindsket flyttehyppighed.
2. En skæv beboersammensætning udgør en udfordring dels for den enkelte beboer, dels for samfundet som helhed. Flexibel udlejning, beboermaksimum og justering af den kommunale anvisningsret kan ændre beboersammensætningen. Flexibel udlejning har som reguleringsmekanisme vist sig at have størst effekt. Forsøg med nye boligtyper i områderne har ligeledes været positive, mens der til gengæld mangler evalueringer af effekten af forsøg med mere blandede ejerformer [se evt. Blå boks # 5].
3. Manglende social kapital og sammenhængskraft er søgt oparbejdet gennem opførelse af beboer- og fælleshuse, etablering af diverse foreninger og fritidstilbud samt inddragelse af frivilligt arbejde. Det er herigennem lykkedes at øge beboernes lyst til at deltage i aktiviteter, at mindske beboerkonflikter samt at øge beboernes lokale tilknytning til boligområdet. Der er endvidere iværksat indsatser med henblik på at styrke det lokale beboerdemokrati, men evalueringer heraf er begrænsede.
4. Manglende tilknytning til arbejdsmarkedet søges afhjulpet med boligsociale indsatser og fremskudte kommunale beskæftigelsesindsatser. Disse indsatser kan etablere mere ligeværdige og tillidsfulde relationer til beboerne, men her er den reelle målsætning ofte ikke beskæftigelse, da beboerne ikke nødvendigvis er jobparate. Det er vanskeligt at måle effekten af beskæftigelsesindsatserne ved at beregne områdernes beskæftigelsesfrekvens, fordi beskæftigelsesindsatserne 1) i høj grad påvirkes af ind og udflytning, 2) er

vanskelige at adskille fra andre sideløbende indsatser og 3) kun når få beboere ad gangen.

5. I forhold til udsatte børn og unge i boligområderne er intensivt og individuelt relationsarbejde et ofte benyttet værktøj til at nå de udsatte unge. Effekterne af relationsarbejdet kan dog sjældent ses på områdeniveau, da det er en ressourcekrævende indsatsform, som kun når ud til få beboere. Lidt over halvdelen af de boligsociale helhedsplaner samarbejder med lokale skoler om lektiecaféer, væresteder, guidning til fritidsaktiviteter, foreningsliv mv., og formår ofte at skabe positive effekter. Kombinationer af lommepengeprojekter og fritidsjobvejledning har ligeledes givet positive resultater. Evalueringerne påpeger, at et begrænset samarbejde mellem aktører og institutioner muligvis er den primære barriere i forhold til at opnå en større effekt.
6. Utryghed og kriminalitet kan afhjælpes dels via fysiske indsatser som fx bedre belysning, opgradering af bebyggelser og udearealer, ændring af færdselslinjer og fjernelse af fysiske barrierer med henblik på at nedbringe normbrydende adfærd og øge det indbyrdes kendskab mellem beboere. Dels via sociale tiltag, som fx tidlige proaktive indsatser rettet mod helt unge kriminalitetstruede unge. Der er gennemført indsatser med forskellige typer af væresteder som omdrejningspunkt og helhedsorienterede, lokalt baserede og tværgående samarbejder som fx hotspot-modellen. Der er imidlertid begrænset med evidens for de kriminalitetsbegrænsende indsatser, fordi indsatserne ofte foregår på individniveau og kun når ud til få unge ad gangen, og fordi kriminalitetsrater hverken viser oplevet tryghed eller faktisk forekommende kriminalitet.
7. Den boligsociale prioritering af sundhedsindsatser har været begrænset, om end mange af udfordringerne i de udsatte boligområder er knyttet til beboernes sociale og fysiske helbred. De indsatser for manglende trivsel og sundhed, der har vist at have størst effekt, er fx beboernes deltagelse i sociale aktiviteter, sociale viceværter og forsøg med hjælp til selvhjælp som eksempelvis bydelsmødre. Der mangler imidlertid evalueringer af forsøg med brobygning mellem udsatte forældre og det offentlige system – herunder familieskoler etc.

LÆS MERE

Kortlægningen er udarbejdet af SBI (Claus Bech-Danielsen, Marie Stender og Anne Winther Beckman) april 2015, og er første ud af i alt tre delanalyser i et forskningsprojekt, der skal kortlægge og undersøge effekterne af 'Forandringsprocesser i udsatte boligområder'. Forskningsprojektet er forankret i SBI og finansieret af Realdania. Det samlede resultat publiceres primo 2016. For yderligere info kontakt Claus Bech Danielsen og Marie Stender, SBI.

BLÅ BOKS

VIRKER BLANDEDE EJERFORMER?

5

RESUMÉ

Virker blandede ejerformer?

I løbet af de sidste 15-20 år er der kommet fokus på at etablere blandede ejerformer både i nye byområder og i eksisterende, udsatte boligområder. Specifikt i forhold til udsatte boligområder er blandede ejerformer ofte på tale som et værktøj til at ændre områdets beboersammensætning og image, og i disse år iværksættes tiltag med nedrivning og etablering af nye ejerformer i bl.a. Vollsmose, Gellerup og Aalborg Øst.

Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) udarbejdede primo 2015 en udredning for Boligliv i Balance med det formål at kvalificere og nuancere debatten om – og brugen af – blandede ejerformer som værktøj i arbejdet med udviklingen af udsatte boligområder. Erfaringer med blandede ejerformer i udsatte boligområder er fortsat begrænsede, og den danske forskning sparsom. Derfor bygger udredningen på danske nøgleaktørers perspektiver og erfaringer samt screening af en række studier fra lande som Holland, England og Sverige.

Argumenter for at etablere blandede ejerformer.

Blandede ejerformer ses bl.a. som et middel til:

- At forbedre de eksisterende, ressourcestærke beboeres mulighed for at gøre boligkarriere lokalt og forblive i området.
- At formindske gennemtrækket af beboere i området.
- At styrke sociale relationer i lokalsamfundet ved at familie og venner kan få deres boligbehov opfyldt lokalt.
- At mindske andelen af beboere med svære sociale problemer.
- At påvirke normer og opførsel ved at tilføre områderne flere positive rollemodeller.
- At mindske social stigmatisering af området.
- At mindske segregeringen.
- At ændre områdets efterspørgselsmønstre og derved skabe grundlag for nye/flere funktioner.
- At øge antallet af socialiserende og demokratisk dannende møder mellem forskellige samfundsgrupper.
- At rette op på områdernes ofte homogene karakter ved at blande boligtyper og funktioner.

Udredningens konklusioner

SBi's udredning konkluderer i kort form følgende:

- Blandede ejerformer kan være et udmærket redskab til at løfte nogle områder under forudsætning af, at blandede ejerformer ikke står alene, men går hånd i hånd med en lang række andre tiltag af både fysisk og social karakter.
- Erfaringerne tyder på, at blandede ejerformer især vil kunne bidrage til at fastholde beboere, der ellers ville være tilbøjelige til at fraflytte områderne. Det vil styrke mulighederne for, at beboerne kan gøre boligkarriere lokalt og dermed fastholde vigtige sociale relationer i lokalområdet.
- I forlængelse heraf vurderes det, at blandede ejerformer kan mindske hvad der er blevet kaldt elevatoreffekten (i det omfang beboerne i de udsatte boligområder opnår et økonomisk råderum, så flytter de til andre byområder med andre boligtyper og ejerformer, hvorefter nye svage grupper flytter ind).
- Blandede ejerformer lader sig især realisere i og omkring større byområder, hvor der er en efterspørgsel på boliger, og dermed et lokalt marked for boliger med andre ejerformer.
- Erfaringer viser, at blandede ejerformer ikke i sig selv medfører en positiv 'naboeffekt' – tværtimod er der observeret konflikter mellem ejere og lejere, idet de typisk ser forskelligt på betydningen af at investere og vedligeholde boliger og fællesarealer.
- Den mest enkle model til at etablere boliger med nye ejerformer i udsatte boligområder synes at være fortætning på friarealer og i samlede bebyggelser frem for mere integrerede løsninger, hvor forskellige ejerformer blandes på opgangsniveau eller etableres på taget af eksisterende almene boligbebyggelser.
- Hvis blandede ejerformer er led i en fortyndingsstrategi, kan resultatet være, at ressourcetsvage beboere skubbes ud. Er der tale om fortætning, har det ikke nødvendigvis konsekvens for de eksisterende beboere.

SBi påpeger endvidere, at der er gode erfaringer med varianter af den klassiske almene bolig, hvor beboeren tildeles et større individuelt ansvar/råderum for boligen. Det gælder AlmenBolig+ og medejerboliger. Også instrumenter som fleksibel udlejning, har skabt positive resultater i forhold til at få andre beboergrupper ind i bebyggelsen. Det påpeges endvidere, at den almene lejebolig i stigende grad vil blive interessant for blandt andre studerende og enlige, ligesom der i den almene sektor er et potentiale for at imødekomme en efterspørgsel efter nye former for bofællesskaber og netværksboliger, som ikke umiddelbart imødekommes på det eksisterende boligmarked.

Flere aktører påpeger, at der dels er brug for at udvikle forretningsmodellerne og dele viden om, hvad der er muligt, dels at der er brug for mere viden om, i hvilken grad blandede ejerformer og den såkaldte naboeffekt rent faktisk bidrager til en øget social stabilitet i områderne.

Eksempler på blandede ejerformer i udsatte boligområder:

Private udsigtsboliger i Aalborg Øst: I Aalborg Øst er planen at etablere nye blokke med ejerboliger mellem de eksisterende almene bebyggelser. Idéen er her at tilbyde en ny boligform – udsigtsboliger – som ikke allerede findes i bydelen.

4. generationsindsats i Gellerupparken: I forbindelse med helhedsplanen i Gellerupparken (4. generation af indsatser i udsatte boligområder) er det visionen at gennemføre en massiv fysisk omdannelse af boligområdet i en skala, som ikke før er set i en dansk helhedsplan. Nedrivning, nybyggeri, salg af boliger, hele blokke og grundarealer indgår i helhedsplanen. Et privat ejendomsselskab har i 2015 købt en grund i Gellerupparken for et trecifret millionbeløb. Ejendomsselskabet vil samlet set investere 1 mia. kr. i området og udvikle grunden, så det bliver et mix af handel og private boliger.

Nedrivning i stor skala i Holland: Bijlmermeer i Holland er et kendt eksempel på nedrivning i stor skala. 7.000 ud af i alt 12.500 boliger er revet ned, mens der er blevet opført 4.000 nye boliger, hvoraf flere er opført som ejerboliger. Der er imidlertid mange, der har stillet kritiske spørgsmål til, hvorvidt de massive indgreb i Bijlmermeer reelt har løst områdets sociale problemer eller blot flyttet rundt på dem.

LÆS MERE

Udredningen om blandede ejerformer i udsatte boligområder er udarbejdet af SBi (Claus Bech-Danielsen, Marie Stender og Vigdis Blach) for Realdania, februar 2015. Notatet kan downloades i sin fulde ordlyd på Realdanias hjemmeside: <https://realdania.dk/samlet-projektliste/boligliv-i-balance-udsatte-boligomraader>.

BLÅ BOKS

BL'S PERSPEKTIVER PÅ DE UDSATTE BOLIGOMRÅDER

6

Boligliv i Balance har bedt cheføkonom i boligselskabernes interesseorganisation BL – Danmarks Almene Boliger, Frans Clemmesen, om at give boligorganisationernes perspektiv på udfordringerne og mulighederne for forandring i de udsatte boligområder.

Af Frans Clemmesen, BL

Det er uomtvisteligt, at der fortsat er en udfordring med udsatte og socialt belastede boligområder. Dette er dog ikke ensbetydende med, at de nuværende indsatser ikke skaber resultater, for det gør de. Dette faktum bør dog ikke være en sovepude, og det er hele tiden relevant at undersøge, om man kan gøre det bedre.

Det nye boligforlig er et eksempel på dette fokus, idet man har fokuseret de boligsociale indsatser og forsøger at styrke boligorganisationernes og kommunernes ejerskab til udviklingen i de udsatte boligområder. Disse to aktører er dem som umiddelbart har de største interesser i at styrke udviklingen, og dermed også den bedste "business-case" for at investere i de udsatte boligområder.

Det er dog meget relevant, hvis man også kan få andre aktører som private investorer og staten til at investere mere i borgerne i de udsatte boligområder. Nye tal fra den såkaldte Skandia-model viser således, at samfundet som helhed opnår meget store fordele, hvis de mest udsatte børn flyttes fra en fremtidig "karriere" på indkomstoverførsel til et liv på arbejdsmarkedet.

Samfundsskabte rammevilkår for de socialt belastede boligområder

En række faktorer peger på, at både samfundet i almindelighed og boligmarkedet i særdeleshed er blevet mere polariseret gennem de seneste 20-30 år. På Klassesamfundet.dk har AE-rådet lavet en række analyser, som dokumenterer dette.

Analyserne af boligmarkedet dokumenterer, hvordan Danmark har oplevet en markant segregering, hvor overklassen/øvre middelklasse på alle niveauer (land><by; indenfor byerne og mellem boligformer) klumper sig sammen, mens underklassen – ufrivilligt – gør det samme.

Summen af de seneste årtiers markante polariseringstendenser på boligmarkedet er afspejlet i tabel 1, som viser beboersammensætningen i den almene og ikke-almene boligsektor.

Tabel 1. Beboersammensætning i den almene og ikke almene boligsektor 2013

	Almene Boligsektor	Øvrig boligsektor
Andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande	23 pct.	4 pct.
Andel udenfor arbejdsmarkedet	36 pct.	12 pct.

Kilde: Landsbyggefondens beboerstatistik

Som det fremgår, er godt 1/3 af beboerne i den erhvervsaktive alder på indkomstoverførsel, hvilket er tre gange så høj en andel, som den øvrige boligsektor. Samtidig er andelen af beboere med ikke-vestlig indvandrerbaggrund i dag 6 gange så høj i den almene sektor som i resten af Danmark, hvor forskellen for 30 år siden "kun" var faktor 2. Samtidig er indvandrerne boligmæssigt blevet koncentreret i de mest udsatte boligområder, hvor ca. 60 pct. af beboerne har indvandrerbaggrund. Ovenstående markante samfundsmæssige tendenser har samlet betydet, at presset på den almene sektor i almindelighed og de mest udsatte boligområder i særdeleshed er vokset markant gennem de seneste 20-30 år.

Positive resultater

I lyset af den stærke segregering på boligmarkedet er det bemærkelsesværdigt, at det er lykkedes for Københavns Kommune, via en fælles udlejningsaftale med kommunens almene boligorganisationer, at reducere antallet af udsatte boligområder, hvor mere end 40 pct. af beboerne er udenfor arbejdsmarkedet, fra 74 almene boligafdelinger i 2006 til blot 19 i 2013.

Det løser selvsagt ikke alle de sociale udfordringer i de mere socialt belastede boligområder at "fortynde" problemerne, men det kan bidrage til at give de udsatte boligområder et tiltrængt "pusterum" til at løse de mest akutte udfordringer, f.eks. i form af utryghed, og at den sociale segregering spreder sig til områdets dagsinstitutioner og skoler med negative "klassekammeratseffekter" som konsekvens.

Løsningen på den massive polarisering af samfundet i almindelighed og boligmarkedet i særdeleshed ligger imidlertid ikke *primært* i boligsektoren. Den ligger i at bryde den negative sociale arv, så vi i fremtiden får færre uden uddannelse og dermed færre på overførselsindkomst. Dette vil samtidig gøre det nemmere, at blande de ressourcetsvage familier med de mere ressourcestærke.

I den sammenhæng er det glædeligt, at det siden 2008 faktisk er lykkedes at opnå en markant stigning i unge af ufaglærte forældre, der bryder den sociale arv, og får en ungdomsuddannelse. Som det fremgår af tabel 2, har der i de almene boligområder med boligsociale indsatser været en stigning på 21 pct. Til sammenligning er udviklingen i Danmark som helhed gået den modsatte vej, dvs. at færre bryder den sociale arv.

Tabel 2. Andel 23-28 årige med ufaglærte forældre, som har bestået en ungdomsuddannelse

	2008	2014	Ændring
Udenfor almen sektor	64 pct.	60 pct.	-6 pct.
Almen uden helhedsplan	46 pct.	49 pct.	6 pct.
Almen med helhedsplan	38 pct.	46 pct.	21 pct.

Kilde: AE-rådet

Det kan også nævnes, at kriminaliteten blandt de 10-17 årige i samme periode er faldet med 25 pct. i boligområder med boligsociale helhedsplaner. For at fortsætte denne positive og vigtige udvikling, har politikerne i boligaftalen for 2014 besluttet, at Landsbyggefonden i de kommende 4 år især skal fokusere på sociale arv og trivsel/tryghed i de boligsociale indsatser.

Sociale investeringer er nøglen

Skandia-modellen dokumenterer, at ud af hver årgang der fødes, ender ca. 8 pct. i såkaldt "udenforskab", hvilket over livsforløbet koster samfundet 72 mia. kr., eller ca. 15 mio. kr. pr. person.

Det "positive" ved den stigende sociale segregering på boligmarkedet er i denne kontekst, at man har koncentreret de socialt udsatte i et begrænset geografisk område, hvilket skaber en relativt gunstig *business-case* for målrettede områdebaserede sociale indsatser. Dette understøttes af tabel 3, som viser, at andelen af personer i "udenforskab", er ca. 3 gange så høj i almene boligområder med boligsociale helhedsplaner som i ikke-almene boligområder.

Tabel 3. Andel i udenforskab i Danmark som helhed og udsatte boligområder

Ikke almene boligområder	6 pct.
Almene boligområder med boligsocial helhedsplan	17 pct.

Kilde: AE-rådet

Langt det største økonomiske potentiale ligger i den offentlige sektor. Derfor er grundtanken i Skandia-modellen da også, at *kommunerne* skal blive bedre til at nedbryde silotænkningen mellem de forskellige forvaltninger, så man sikrer, at udgifter ("investeringer") i en forvaltning, som indebærer en samlet fordelagtig *business-case* for kommunen som helhed afholdes/gennemføres.

Denne fokusering stemmer også godt overens med de linjer, der lægges i det sociale spor i Boligliv i balance, nemlig en opdeling på relevante

indsatsområder/faser ift. at løfte børnene til at komme i uddannelse/beskæftigelse. Dette koncept går godt sammen med den øgede fokusering på social arv i Landsbyggefondens boligsociale indsatser i de udsatte boligområder, og giver således et konstruktivt input til denne strategi. Det kan i den forbindelse nævnes, at andelen af de fattige børn i Danmark, som bor i den almene sektor, de seneste 10 år er steget fra 25 pct. til næsten halvdelen.

Ift. at realisere det økonomiske potentiale i de udsatte boligområder introducerer det sociale spor etableringen af såkaldte Campus-skoler, fordi folkeskolen spiller en helt central rolle både ift. at flytte børnene uddannelses- og beskæftigelsesmæssigt, og ift. at fastholde og tiltrække ressourcestærke familier, og således fremme positive klassekammeratseffekter.

Som det fremgår af tabel 4 har et barn, der som 16-18 årig bor i en familie uden tilknytning til arbejdsmarkedet, mere end dobbelt så store chancer for at få en få en mellemlang eller lang videregående uddannelse i Danmark, hvis familien samtidigt bor i et område med mange ressourcestærke familier.

Tabel 4. Andel af børn af forældre på overførselsindkomst, der opnår en mellemlang eller lang videregående uddannelse som 24-26 årig

Opvokset i områder med mange ressourcesvage familier	Opvokset i områder med mange ressourcestærke familier
10 pt.	23 pct.

Kilde: AE-rådet

Også det fysiske spor har stort fokus på folkeskolen, og har i den sammenhæng udviklet et koncept for en ny folkeskole (Allianceskolen), som styrker skolens fokus på at inddrage det omkringliggende samfund. Også dette koncept spiller godt sammen med de grundlæggende principper i Landsbyggefondens boligsociale indsatser, som netop lægger stor vægt på samskabelse mellem boligorganisationer, kommuner, lokale institutioner (skoler, fritids- og idrætsklubber mv.), samt andre frivillige og lokale aktører.

Også det organisatoriske spor har stort fokus på sociale investeringer, men fokuserer mest på at identificere "business-cases" for nye private aktører, som f.eks. pensionskasser. Det er absolut relevant også at tænke i private business-cases.

BLÅ BOKS

EN PROFIL AF GENNEMSNITSBEBOEREN I VOLLSMOSE

7

RESUMÉ

Odense Kommune udarbejdede i september 2015 en statistisk analyse, der beskriver gennemsnitsbeboeren i Vollsmose. Resultatet af analysen bidrager både til at bekræfte eksisterende forestillinger, men i lige så høj grad til at nuancere billedet af områdets indbyggere. Det er hensigten, at indholdet i profilen fremadrettet vil kunne anvendes i målingen af effekter af arbejdet i Vollsmose.

En gennemsnitsborger i Vollsmose er 31,3 år gammel, og dermed 7,9 år yngre end gennemsnittet i Odense. Sammen med 80 % af de øvrige beboere er personen under 50 år. Personen vil bo i en husstand med 2,5 beboere – en halv person mere end i Odense. Sandsynligheden for at gennemsnitsborgeren bor alene er 36 %, mod 41 % i Odense.

Gennemsnitsborgeren er sandsynligvis indvandrer eller efterkommer, hvilket 72 % i området. Den etniske oprindelse vil givetvis være ikke-vestlig (67 %).

Hvis gennemsnitsborgeren får et barn, er der 5 % sandsynlighed for at flytte fra området inden for barnets første leveår, og 30 % inden barnet er fyldt 4 år. Bliver vedkommende boende i Vollsmose, vil barnet i løbet af skoletiden have ca. dobbelt så mange fraværsregistreringer som alderssvarende børn i Odense. Hvis barnet går i klasse med børn, der ikke bor i Vollsmose, er det overvejende sandsynligt, at det vil være på en skole uden for Vollsmose, da mere end en tredjedel af Vollsmoses folkeskoleelever benytter skoletilbud uden for bydelen.

Ved 9. klasses afgangseksamen vil fagligheden ikke være på samme niveau som elever i Odense – gennemsnitsbarnet vil have et karaktergennemsnit på 4,6, hvilket er cirka to karakterer lavere end i Odense. Kun omtrent halvdelen af elever opnår karakteren 4 i enten dansk eller matematik ved afgangseksamen.

Når gennemsnitsborgeren bliver mellem 18-35 år, er der mere end en tredjedel sandsynlighed for at læse på en SU-berettiget uddannelse. Fra vedkommende fylder 30 år, er der knap 20 % risiko for at være på kontanthjælp. Når gennemsnitsborgeren går en tur i Vollsmose, vil kun omkring 1 ud af 3 han møder på sin vej være beskæftigede – til gengæld vil 4 ud af 10 være på kontanthjælp eller førtidspension.

(Odense Kommune, 2015)

BLÅ BOKS

DATABASERET VELFÆRDSINNOVATION

8

RESUMÉ

Databaseret velfærdsinnovation. Et lyskegleprojekt udarbejdet af SAS Institute.

En væsentlig forudsætning for at den kommunale indsats i fremtiden får mindre præg af symptombehandling og i højere grad får fokus på en tidlig forebyggende indsats er gode data. Både data som kan illustrere den opnåelige effekt og dermed give politikerne et solidt beslutningsgrundlag, men især data som kan hjælpe med at målrette indsatsen mod udvalgte borgere allerede inden problemerne bliver alvorlige. Hvilke indikatorer skal kommunen se efter? Hvilke forhold hos den enkelte borger har betydning for, om det går godt eller skidt sidenhen?

På baggrund af allerede eksisterende data fra Vollsmose og Værebroskoven har SAS Institute med lyskegleprojektet demonstreret, hvordan det er muligt at kombinere en meget stor mængde af forskelligartede data, og på den baggrund få udregnet, hvilke faktorer i en given borgers liv, som har størst betydning for, hvordan det vil gå borgeren fremover. Lyskegleprojektet har demonstreret, at det sjældent er de indikatorer, man forventer.

I **Værebroskoven** undersøgte SAS sandsynligheden for, at et påbegyndt offentligt forsørgelsesforløb afsluttes efter et halvt år. Datakørslen viste, at personligt netværk har den største betydning i forhold til at forklare den enkelte borgers sandsynlighed for at afslutte et forsørgelsesforløb. SAS' analyser viste eksempelvis, at beboere i specifikke opgange har langt ringere sandsynlighed for at afslutte et påbegyndt forsørgelsesforløb end gennemsnittet. I dette tilfælde betyder det mere, hvilken opgang man bor i, end hvor man eksempelvis har sine etniske rødder. Disse konkrete opgange kunne derfor oplagt gøres til genstand for nærmere undersøgelse og prioriterede indsatser.

I **Vollsmose** kiggede SAS på sandsynligheden for, at borgeren er selvforsørgende eller ej. Også her viste datakørslerne, at borgerens personlige netværk har en betydelig forklaringskraft i forhold til at analysere og forstå dynamikkerne på det sociale område. Det viser sig, at beboere i Vollsmose, der er ældre end 20 år og med statsborgerskab i enten Danmark, Somalia, Tyskland, Libanon, Irak, Iran, Tyrkiet, Algeriet, Litauen, Bulgarien, Jugoslavien, Afghanistan eller Sverige umiddelbart kun har 15 pct. sandsynlighed for at være selvforsørgende. Inden for denne gruppe var det muligt at udpege en undergruppe på 30 beboere, hvor sandsynligheden blot var 3 pct. Lyskegleprojektet demonstrerede således, at der allerede i dag eksisterer data,

som kan give nogle meget fintmaskede oplysninger, der i fremtiden kan understøtte en målrettet social indsats.

Perspektiver

Mulighederne for at lave supplerende analyser, der kan bidrage til et udvidet databaseret grundlag for at prioritere sociale indsatser, er utallige. SAS oplister tre eksempler, som kunne være interessante at gå videre med:

- *Netværksanalyse:* Resultaterne fra lyskegleprojektet indikerer, at borgernes personlige netværk har væsentlig betydning. Det kunne være interessant at opnå større indsigt i de enkeltes netværk uden begrænsninger til nærmeste familie eller bofæller. En netværksanalyse kunne inkludere tidligere klassekammerater, kollegaer, tilknytninger på sociale medier mv. og derigennem fremhæve grupperinger, der evt. måtte skille sig ud.
- *Analyse af hændelsesforløb:* Lyskegleprojektets analyser er baseret på øjebliksbilleder. Det kunne derfor være interessant at tilføje et tidsforløb ved at fokusere på, hvilke forløb og rækkefølge af indsatser, der går forud for, at en beboer eksempelvis afslutter et kontanthjælpsforløb.
- *Forecasting:* SAS peger endvidere på, at det kunne være interessant at indhente viden om fremtidige tendenser med henblik på at inddrage sådanne oplysninger, når opgaver og budgetplanlægning skal prioriteres lokalt i kommunerne.

LÆS MERE

For mere info kontakt direktør for forretningsudvikling i SAS Institute, Lars Kirdan.

BLÅ BOKS

PLANTYPER OG REALISERINGSPROCESSER

9

Centralt i diskussionen om tilgangen til udsatte boligområder er spørgsmålet om planformerne. Professor ved Kunstakademiets Arkitektskole, Jens Kvorning, giver her en udredning af de primære planformsbegreber i relation til udviklingen af udsatte boligområder.

Af Jens Kvorning

Projektet 'Boligliv i Balance' (BIB) er sat i søen af Realdania for at udvikle nye forståelser og alternative tilgange til at arbejde med de store, problemramte almennyttige boligområder.

De tre teams, som har været involveret i projektet, har peget på behovet for nye forståelser, nye typer af indsatser, nye organisationsformer og i en vis udstrækning nye strategier. Men det er i overvejende grad nye forståelsesmodeller, værktøjer og delstrategier der er udviklet, mens der kun i mindre omfang er blevet udviklet synspunkter på, hvordan den samlede planlægning af forbedringsprocesserne – forstået som både en målformulering, en beskrivelse af initiativer og faser og en beskrivelse af mulige realiseringsprocesser – bedst kan tænkes og udføres.

Der har fra flere af de deltagende teams været formuleret en relevant kritik af de hidtil gennemførte helhedsplaner, både fordi de har haft en meget stor vægt på og tiltro til de fysiske forandringer, fordi de kun delvist har løst de problemer, de havde sat sig for at løse, og fordi de udelukkende har beskæftiget sig med det almennyttige boligområde indenfor dets egne grænser, og ikke med dets rolle og interaktion med de omgivende bykvarterer. Men der er ikke formuleret sammenhængende beskrivelser af et alternativt og mere adækvat planlægningssystem og planlægningsforløb.

Der kan derfor være god grund til åbne en mere eksplicit diskussion om planformer.

Planlægning – og her den offentlige planlægning – handler om, hvad man som samfund – det være sig lokalt, regionalt eller nationalt – vil opnå indenfor et givet felt, hvilke midler der er til rådighed, hvad rammerne er, hvordan man anvender disse midler og hvilken tidsdimension, faser og rækkefølge der skal være forbundet med at gennemføre det planlagte.

I det følgende diskuteres og vurderes forskellige plantypers egnethed i forhold til bestemte problematikker.

Ofte kategoriseres planer i forhold til deres lovgivningsbestemte rolle – kommuneplanen, lokalplanen, sektorplanen osv. Her diskuteres og kategoriseres plantyperne efter deres indhold, form og styringspotentiale.

Der skelnes mellem: Helhedsplanen, masterplanen, den strategiske plan, den taktiske plan, og det diskuteres hvilket virkefelt, de enkelte plantyper har, og hvilke overgribende forhold og diskurser, de er underlagt.

PLANLÆGNINGSDISKURSEN

Planlægningsdebatten er som alle andre fag- og samfundsdiskurser i betydelig grad præget af det lige-nu-og-her aktuelle - eller det smarte og trendy om man vil. Det gælder også i høj grad den måde, vi diskuterer planlægning og planformer - eksempelvis den måde vi diskuterer og vurderer helhedsplanen overfor den strategiske plan.

Der er masser af aktuelle artikler og bøger om byers planlægning der slår fast, at masterplanen simpelthen er 'forkert' og den strategiske plan er 'rigtig' i den aktuelle bymæssige situation.

Det er efter min mening en overdreven forenkling, hvor kritikken af masterplanen ofte bliver anledning til at undlade enhver refleksion over, hvad det er man vil opnå med den planlægningsproces, som man står overfor. Og det er en forenkling, som giver adgang til at bruge strategi-begrebet som et upræcist buzz-word.

Det er korrekt, at der er masser af tendenser i den samfundsmæssige kontekst og dynamik, som gør det nødvendigt at udvikle en mere strategisk tænkning og planlægning – det argumenteres der videre for senere - men det gør ikke masterplanen eller helhedsplanen forkert som plantype. Der er ganske vist masser af eksempler på masterplaner, som har været uproduktive, fordi de ikke har kunnet opfange og tilpasse sig ændrede forudsætninger. Men vi må fastholde, at det er den konkrete brug af en bestemt plan-type i forhold til en specifik kontekst, det specifikke formål og den aktuelle konjunktur, som afgør om den pågældende plantype er velvalgt eller forfejlet.

DEFINITIONER

Masterplanen defineres som en plantype der fastlægger den indbyrdes relation og kvalitet af alle de elementer der indgår i planen. Den vil normalt frembringe et gennemtegnede slutbillede af den forandringsproces, der skal gennemføres. Masterplanen vil optræde med forskelligt indhold og detaljeringsgrad alt efter om det er en helheds/masterplan for et stort eller et lille område.

Helhedsplanen kan ses som en særlig udgave af masterplanen, hvor det samlede billede af de fysiske tiltag der skal gennemføres suppleres med sociale og økonomiske programmer, som skal øge effekten af den samlede planlægningsindsats i forhold til de mål den retter sig imod.

Den strategiske plan udpeger de mest betydende elementer eller træk i planlægningsfeltet. Man søger altså med den strategiske plan at opnå kontrol over de træk og elementer, hvorigennem man kan nå længst i den retning man ønsker og bedst kan skaffe sig indflydelse på den videre udvikling samtidig med, at mange forhold efterlades til senere afklaring.

Den taktiske plan. Begrebet anvendes ikke så ofte i den danske plandiskurs, men det dækker over brugen af små interventioner, ofte med et eksperimenterende og afprøvende sigte. Begrebet knytter sig dermed til den strategiske tænkning.

PLANERNES KARAKTER OG ANEVENDELSSESFELT

Den strategiske plan anvendes, når der skal planlægges i et dynamisk og labilt felt, hvor der optræder mange aktører og processer, som man ikke har kontrol over og hvis interaktionsmønstre skifter. Robusthed og fleksibilitet er vigtige egenskaber i den strategiske plan og den strategiske tænkning. Scenarier er vigtige redskaber til at fastholde og kommunikere planens åbenhed og fleksibilitet

Helhedsplanen/masterplanen anvendes i et felt, hvor man har kontrol og derfor (i princippet) er i stand til at koordinere alle elementer og alle faser i realiseringsprocessen. Overblik, koordinering, styring og kontrol er vigtige egenskaber ved helheds- og masterplanen. Helhedsplanen vil ofte blive kommunikeret gennem fixerede områdeplaner og detaljerede planbestemmelser for både delområder og helhed.

Kritikken mod masterplanen/helhedsplanen er, at den ofte fastlægger en række forhold, som med stor sandsynlighed vil ændre sig gennem planprocessen, og at den ikke er i stand til at reagere på en adækvat måde på den samfundsmæssige dynamik. Det betyder videre at masterplanen er særlig problematisk, hvis den anvendes på store områder, og i tilfælde hvor der arbejdes med lange tidshorisonter.

Den kritik, der kan rettes mod nogle af de strategiske planer, er, at de helt ser bort fra by-landskabernes rumlige kvaliteter i deres fokusering fleksibilitet, på effektive beslutningsprocedurer og på at skabe dynamiske samarbejdskonstellationer mellem de aktører og institutioner, der er involveret.

Denne forskel i tilgang og virkefelt betyder, at de to plantyper i ideelt set bør anvendes i forlængelse af hinanden: Der må opereres med strategiske planer for større områder, og når der er tale om usikre eller lange tidsdimensioner. Når det så drejer sig om at realisere mindre områder - som kan være dele af den strategiske plan - må der arbejdes med masterplaner eller helhedsplaner, som fastlægger og koordinerer alle elementer, som det er nødvendigt at koordinere i en bygge- og anlægsproces.

Der er altså ikke nogen grundlæggende modsætning mellem masterplanen og den strategiske plan. Det er et spørgsmål om at vælge den rigtige plantype i forhold til de problemstillinger, man skal regulere, og den kontekst, der skal opereres i.

Dobbeltheden 'strategi-projekt' udgør en anden ofte anvendt sprogbrug, som forsøger at fastholde de to plantypers virkefelt og virkemåde. Strategien fastlægger det lange perspektiv og udpeger typen af initiativer og handlinger, der skal anvendes. Projektet handler om at konkretisere og realisere en bestemt del af strategien. Strategien realiseres altså gennem projekter, som typisk er beskrevet ved hjælp af masterplaner. Men anvendt fornuftigt udarbejdes masterplanen for det enkelte projekt først på det tidspunkt, hvor man har styr på forudsætninger og indhold.

Hvis man ikke har styr på konteksten for projektet er det, at den taktiske plan optræder som en måde at prøve sig frem ved at sætte initiativer i gang, som afprøver nogle muligheder, hvis effekt man ikke på forhånd er sikker på.

PLANLÆGNINGSDISKURS OG SAMFUNDSDYNAMIK

Årsagerne til at der er så meget fokus på strategier og strategiske planer er både relateret til den aktuelle samfundsmæssige dynamik, til den bymæssige kontekst der typisk opereres i og til dominerende ideologiske strømninger.

Meget af den planlægning, der foregår (i Europa), handler om at ændre på allerede udbyggede områder, hvor ejendomsforhold og et utal af allerede etablerede interesser og aktører bevirker, at den offentlige planlægning ikke kan styre udviklingen i samme grad og på samme måde, som når det gælder udvikling af nye områder på bar mark. Derfor er det nødvendigt at udvikle en mere strategisk form for planlægning og offentlig styring, som kan agere og manøvrere fleksibelt i forhold til disse mange aktører og de skiftende vilkår og muligheder, som de skaber.

Den øgede afhængighed af internationale trends, processer og aktører, som globaliseringen og den postindustrielle æra har skabt, kræver også at der planlægges med en stor grad af fleksibilitet og robusthed, som gør det muligt at operere i denne usikre og dynamiske kontekst.

Nye samfundsmæssige og kontekstuelle vilkår fremkalder nødvendigvis nye forståelser og nye fortolkninger, som igen spejler forskellige ideologiske strømninger og positioner.

Fokuseringen på den strategiske tænkning er i en vis udstrækning forbundet til den neolibérale drejning i den samfundsmæssige diskurs. Der er ofte tale om et mere eller mindre udtalt ønske om mindre offentlig styring og større råderum for markedet bag mange af diskussionerne om en mere strategisk tænkende offentlig administration.

Men der er også en bredt erkendt nødvendighed af mere udviklede og produktive samarbejdsformer mellem de involverede aktører, hvor den offentlige planlægning ikke længere ses som den styrende, men som én af de mange aktører, som er involveret i byens omdannelsesprocesser.

Denne mere processuelle forståelse af planlægningen har videre ført til, at spørgsmålet om involvering og ejerskab har fået en meget mere betydende rolle, og at det offentliges rolle er forskudt fra rammesættende og kontrollerede til initierende og 'entrepreneurial'.

BIB OG PLANTYPER

Man har i det hidtidige arbejde med de store problemramte almennyttige boligområder arbejdet med hvad man har kaldt helhedsplaner. Helhedsplanen har været karakteriseret ved at rumme og forsøge at koordinere alle de fysiske og sociale indsatser, der skulle gennemføres i det pågældende område – og i en vis udstrækning også den økonomi, der var knyttet til omdannelsesprocesserne. Helhedsplanen er således tænkt som en både ambitiøs og ideel plantype, som forsøger at samtænke alle initiativer og også placere dem tids- og realiseringsmæssigt bedst muligt i forhold til hinanden, således at der opnås de bedste synergier mellem de forskellige initiativer, der opnås den mest effektive byggeproces og de færreste gener for beboerne.

Hvis vi ser på den principielle indkredsning af de forskellige plantypers virkefelt der er foretaget ovenfor, så udpeger de udsatte boligområder en planlægningsopgave, som ideelt set burde håndteres gennem en helhedsplan: Der er en eller nogle få grundejere, som i princippet let lader sig koordinere. Der er med de konkrete projekter et erklæret ønske om samarbejde mellem grundejer og kommunen som planmyndighed og aktør på det sociale felt. Der er ikke et utal af forskelle aktører, med radikalt forskellige interesser, som ikke kan bringes sammen og koordineres. Og der er tale om forandringsprocesser, som burde kunne gennemføres indenfor et overskueligt tids-span. Det burde altså være helhedsplanens hjemmebane, vi befinder os på.

Når vi alligevel er kritiske, hvad er det så vi bygger denne kritik på – det må pege på andre problemstillinger relateret til helhedsplaner og den by-, plan- og procesforståelse, som de er baseret på, end det der er omtalt ovenfor?

Et af problemerne med de hidtidige helhedsplaner er, at de på trods af al retorikken omkring proces ikke har været baseret på en udfoldet og dækkende procesforståelse. Denne mangelfulde proces-forståelse har to dimensioner, som handler om det, der sker før og efter. Altså hvilke former for inddragelse og forståelse, der kan bygges op i forberedelsen af et projekt - og hvad sker der, når projektet eller andre forandringer bliver realiseret?

Når man går i gang med at ændre på nogle af de mange forhold, som bestemmer dagliglivsbetingelserne i et stort boligområde, så dannes der nye forståelser og aktionsformer blandt beboerne. Og disse forståelser og muligheder kan meget vel afvige fra det, man forstillede sig, mens man planlagde projektet.

Det modsvarer et gammelt revolutionært udsagn om 'at enhver forandring skaber sin egen virkelighed'. Der opstår som konsekvens af forandringen en virkelighed, som er anderledes end den virkelighed, der herskede forud, og dermed er der opstået et nyt vurderingsgrundlag for planen og ændringerne.

Hvis man ændrer på mange forhold på kort tid – og det er det helhedsplanen ser som et ideal - så har man ikke mulighed for at reagere positivt på beboerens forståelse af disse nye vilkår og dermed heller ikke sikre, at der sker en reel indtagelse af de nye rum og muligheder planen frembringer. Helhedsplanen med sit færdig tegnede slutbillede tillader normalt ikke, at der korrigeres i overensstemmelse med sådanne nye forståelser.

Helhedsplanen er ideelt set kommet til veje gennem omfattende og omhyggelige inddragelsesprocesser, men den baserer sig på den opfattelse, at de forståelser og billeder, man havde forud også er dem, der gælder når forandringen går i gang. Og det er her problemet opstår, når der er tale om en helhedsplan, som omfatter et stort antal forskellige forhold: Der stilles spørgsmål ved en af grundstenene i helhedsplanen – nemlig selve helhedsbegrebet og helhedsforståelsen. Helhedsplanen har som forudsætning, at man kan overse og kontrollere helheden. Det kan man også rent principielt og styringsmæssigt, men så kan man ikke samtidig reagere positivt og inddragende på de læringsprocesser og de nye forståelser, som er forbundet med forandringen, og dermed sikre funktionalitet, tilfredshed, ejerskab og engagement.

Helhedsplanens tænkning kommer ud fra en ideel tænkning om at koordinere så godt som muligt og gennemføre processen så effektivt som muligt – og gerne så hurtigt som muligt. Denne tænkning rummer nogle åbenlyst vigtige pointer: Der er ingen fornuftig grund til, at beboerne skal bo på en byggeplads længere end nødvendigt. Derfor gælder det om at gennemføre så mange forskellige ændringer som muligt indenfor et kort tidsrum. Ønsket om et tidsmæssig koncentreret proces er også relevant overfor den politiske proces: Det er nemmere at fastholde det politiske engagement, hvis processen kan gennemføres relativt hurtigt.

Men overfor denne tænkning står altså en tænkning, som lægger vægten et andet sted: Hvis man eksempelvis forsøger at give skolen eller biblioteket en ny rolle, så er det ud fra en aktiverings- og ejerskabs-betragtning vigtigt at skabe rum og tid for at de nye organiseringer, læreprocesser og indtagelsesprocesser, som opstår i den forbindelse, kan udfolde sig og danne ejerskab og afsæt for efterfølgende ændringsprocesser.

VISIONER, STRATEGISK TÆNKNING, STRATEGISKE PLANER, TAKTIKKER, HELHEDSPLEANER OG PROJEKTER

Det, der er diskuteret ovenfor, peger altså på, at det ikke er nok at udvikle en ny forståelse og nye værktøjer til at arbejde med de problemramte områder, men at det også er helt afgørende at gentænke den måde, man udformer planen, den måde man tilrettelægger implementeringen og hvilke organisationer, samarbejdsfora og evalueringsfunktioner, man knytter til planlægnings- og realiseringsprocessen.

Vi har i den forbindelse at gøre med en række begreber for forskellige faser af praksisformer: Visionen, strategisk tænkning, strategier og strategiske planer, og det, der ovenfor er kaldt taktisk planlægning eller taktiske aktioner, og så masterplanen og helhedsplanen.

Visionen

Det er en grundsætning i al litteraturen om strategisk planlægning, at man ikke kan udforme en strategi uden at have en vision – altså et åbent beskrevet mål eller en retnings-udpegning.

Spørgsmålet er så, hvordan en sådan vision kommer til verden, og hvordan den beskrives, udvikles og kommunikeres – og eventuelt udvikles og justeres.

I helhedsplanen er planen på en måde også visionen – visionen er konkretiseret. Helhedsplanen tegner et detaljeret billede af, hvor man skal hen og fastlægger alle de elementer og initiativer, der skal iværksættes for at opfylde visionen.

Men helhedsplanens vision bliver også nemt en top-down domineret vision i en statisk udgave, som vanskeligt kan udvikles undervejs og vanskeligt kan indgå i en lærende og aktiverende proces.

Hvis man skal overvinde dette problem, hvilke krav til visionen skal vi så stille?

Hvis det lærende og engagerende aspekt er i centrum, må det være afgørende, at visionen kan udvikles og justeres undervejs og indgå i en lærende og kvalificerende proces.

Det betyder altså, at man nok skal forsøge at opstille en vision, som er forståelig og appellerende tidligt i processen, men at man også skal finde måder at diskutere, om visionen holder, eller om den skal justeres hver gang, der er opnået nye erfaringer gennem delprocesser og delresultater.

En sådan løbende udvikling, justering og præcisering af visionen er taknemmelig at beskrive, men kan være vanskelig at gennemføre i praksis – i hvert fald hvis det skal være en bredt forankret proces. Den ender nemt som et elitært projekt.

Og problemet bliver yderligere kompliceret, hvis der i visionen også skal inddrages de forhold, som kobler området med den øvrige kommunale planlægning og politik – og evt. de nationale politikker.

Den strategiske plan

Kravene til den strategiske plan er som nævnt, at den skal være fleksibel, robust, åben og fokusere på de vigtigste forhold. Hvordan ser en strategisk plan, som opfylder de krav så ud?

I forhold til de forslag og den problem- og dynamikforståelse, som de tre teams har udviklet, så peger det for mig på en strategisk plan, som redegør for, hvordan de forslag og processer, der peges på, kan kombineres på forskellige måder.

Der er for det første ikke én logisk eller rationel måde at kombinere initiativerne på.

For det andet melder noget af usikkerheden sig ved, at en del af initiativerne er underlagt en kommunal økonomi og beslutningsfære, og andre dele er underlagt andre aktører. Derfor kan der ikke opereres med en definitiv rækkefølge.

For det tredje er der spørgsmålet om læring og indtagelse, som gør, at det er nødvendigt at kunne justere i forhold til indhøstede erfaringer, nye forståelser og nye behov.

Derfor må den strategiske plan gennem en eller anden form for scenarier redegøre for, hvordan forskellige realiseringsprocesser kan tage sig ud, baseret på forskellige åbningstræk og forskellige kombinationer af de synergiskabende initiativer.

Hvordan ser scenariet ud, hvis man begynder med en satsning på skolen? Hvilke andre initiativer bør kobles til denne strategi? Hvordan opsamler man erfaringer og opnår den største involvering og samtidig den største pædagogiske og sociale effekt?

Hvordan ser scenariet ud, hvis man begynder med en række små initiativer – altså det der nedenfor er kaldt taktiske planer eller 'tactical urbanism'? Hvordan indhøster og opsamlinger man erfaringer fra disse små projekter?

Hvordan ser scenariet ud, hvis det er de bymæssige sammenhænge og åbningen mod omgivelser, man bruger som åbningstræk? I dette scenarie indgår der antagelig flest 'ubekendte' og dermed står man i en situation, hvor potentialet sandsynligvis er stort, men usikkerheden tilsvarende stor. Og hvad gør man så for at undgå det store fejlskud?

Opstillingen af sådanne scenarier skaber et beredskab for at kunne handle under forskellige vilkår, det tester robustheden i de forskellige scenarier. Og så opbygges der på denne måde en kultur for strategisk tænkning i blandt de parter, som er involveret.

Den taktiske plan / Tactical Urbanism

Slagordene for 'Tactical Urbanism' er 'lighter, quicker, cheaper'. Det handler altså om initiativer, som kan sættes hurtigt i gang, bl.a. fordi de ikke indebærer de store investeringer. Begrebet overlapper delvist det, der med et andet af planlægningsdiskursens udflydende buzz-words omtales som midlertidige projekter.

Formålet er at skabe små, hurtige, synlige, vigtige og mobiliserende ændringer, som både forbedrer dagliglivsvilkårene i området, og samtidig skaber øget mobilisering og aktivering. Denne mobilisering kan så støtte og kvalificere efterfølgende forbedringsprojekter, hvis der sker en adækvat erfaringsopsamling, som kan oversættes til nye initiativer.

Den kritik, der kan rettes mod helhedsplanen for dens manglende evne til at opfange de erfaringer, der opnås undervejs i forbedringsprocessen, peger mod 'tactical urbanism' som en vigtig handlingsform at have med i repertoire over planlægnings- og aktionsformer.

Men den rejser også spørgsmålet om, hvordan man kobler denne type aktivitet med et fælles billede af og en forståelse for helheden.

Den potentielle konflikt mellem 'tactical urbanism' og et fælles helhedsbillede må til dels kunne afmonteres, hvis 'tactical urbanism' primært bruges på mindre projekter, som eksempelvis ny anvendelse af de frie arealer, forbedringer af institutioner m.v.

Men det peger også på, at 'tactical urbanism' måske er noget, der skal søges anvendt tidligt i omdannelsesprocessen, fordi det har potentiale til både at skabe opbakning og en form for læring, der kan bruges til at udvikle både vision og strategier.

Man kan diskutere midlertidige projekter som en særlig plan-form, men deres formål og virkning er i princippet det samme som det taktiske projekt.

Helhedsplanen

I meget af det der er omtalt forud er helhedsplane tilsyneladende dømt ude. Helhedsplanen som en plantype, der detaljeret fastlægger og koordinerer alle initiativer, er som sagt stadig relevant i mange tilfælde – bl.a. i alle delfaser. Men helhedsplanen i en anden rolle, nemlig som et retningsgivende billede – ikke som en plan, der skal følges – kan også være nødvendig at operere med for at kunne kommunikere vision og retning.

Strategisk Tænkning

Mange af dem der har beskæftiget sig overordnet med strategisk planlægning understreger, at det er den strategiske tænkning, der er vigtig – ikke den strategiske plan. Kun hvis der i de organisationer, der skal stå for at udforme og gennemføre strategiske planer, er udviklet en kollektiv kultur for at tænke strategisk, vil det være muligt at handle strategisk. Det lyder selvfølgelig, men det er ikke nemt. Det kræver både, at der på tværs af normale forvaltningsmæssige opdelinger skabes en sådan kultur for strategisk tænkning, men det kræver også, at denne tænkning gøres forståelig og anvendelig for de varierende grupperinger, der vil blive inddraget i realiseringsforløbet.

ROBUSTHED I PLANEN OG I ORGANISATIONEN

En ting er de enkelte plantypers karakteristika og anvendelsesområde, noget andet er hvilke krav, planerne skal opfylde.

Det er et velkendt og indarbejdet krav i planlægningslitteraturen, at planen - og specielt den strategiske plan – skal opvise en høj grad af robusthed. En strategisk plan må ikke være afhængig af et enkelt element eller en forudsætning, som kan svigte.

Denne form for robusthed og fleksibilitet kan testes gennem scenarieopstillingerne, som er omtalt ovenfor.

Man kan her hævde, at helhedsplanen – hvis den lever op til de ideelle krav – skulle være udtryk for, at alle delelementer og processer er taget i ed. De forskellige processer er koordineret, og der er med planen skabt sikkerhed for, at alle investeringer kommer i den rigtige rækkefølge. Når det – sjældent – opfyldes, gør det naturligvis helhedsplanen til en meget stærk plan.

Den største udfordring i forhold til at opnå robusthed ligger i den organisation, som skal udvikle, gennemføre og justere planen. Det kræver et stort overblik, særlige kompetencer og også en høj grad af kontinuitet eller intern læring og vidensdeling i den stab, som skal stå for forløbet og i den måde, de kommunikerer med skiftende demokratiske forsamlinger.

Den strategiske tilgang kræver også, at der kan fastholdes et fælles billede af både en retning, og at der kan opnås en eller anden form for stillingtagen til og fælles opfattelse af kvalitet i de fysiske omgivelser.

RESILIENS

Resiliens er endnu et af planlægningsdiskursens begreber, som optræder i feltet mellem det trendy og overfladiske buzz-word og det essentielle. I mange af de sammenhænge, hvor det bliver brugt, er det overlappende med robusthedsbegrebet. Men det rummer med sit ophav i psykologien dimensionen af en robusthed og modstandskraft, som skaber potentiale for en form for selvhelbredelse. At der altså opbygges en struktur, der er således sammensat, at den udsat for store udfordringer kan finde kraft til at overkomme disse udfordringer eller trusler.

Begrebet bliver i denne betydning interessant at teste diverse planer ud fra. Planen i sig selv kan ikke være resilient, men de scenarier, der beskriver mulige fremtider, kan pege mod resiliens.

Generelt vil det normalt gælde, at et område, der er sammensat af forskellige fysiske og sociale strukturer og grupperinger, har en større grad af resiliens end et endimensionalt miljø, fordi de forskellige miljøer på samme tid vil blive påvirket af specifikke udfordringer.

BLÅ BOKS

HVAD MENER PROFESSORERNE?

10

Tre akademiske fageksperter har bistået projektet med indsigt og overblik over den forskningsbaserede viden på feltet, analytiske begreber samt kvalificering og problematisering af rådgivernes nye forslag og løsninger. Som led i afslutningen af modningsprojektet har vi bedt de tre fageksperter om at reflektere over problemstillingen og vurdere de fremadrettede perspektiver.

Lotte Jensen

Instituttleder, professor, dr. scient. pol, ph.d. Institut for Ledelse, politik og filosofi Copenhagen Business School (CBS). Se profil:

<http://www.cbs.dk/forskning/institutter-centre/department-of-management-politics-and-philosophy/medarbejdere/ljempp>.



Lotte har i projektet bistået det organisatoriske spor. I forhold til udsatte boligområder har Lotte blandt andet beskæftiget sig med boligpolitikens historie, beboerdemokratiets udvikling og styringsreformen på det almene boligområde i kommunerne.

Gammelt nyt

Det er svært at komme med nyheder i problemdiagnosen for de udsatte boligområder. Både national og international forskning har i en årrække vist, at boligområderne er en del af samfundet og af boligmarkedet, selvom de ofte opfattes som netop isolerede herfra.

Det er i mange sammenhænge den nederste del af boligmarkedet, som samler op, når resten af markedet svigter, og hvor de sociale udfordringer ender som bundne politiske og sociale opgaver for både de beboere, der har områderne som deres hjem; de beboervalgte repræsentanter; boligorganisationernes forvaltninger og frontfolk og kommunen. Det betyder, at tunge problemstillinger skal løses i komplekse samspil mellem mange parter med forskellige erfaringer, horisonter og interesser.

Set fra min stol som politolog er dette den største udfordring. Der er gennem historien udviklet en række styringssystemer, der ligger ovenpå hinanden; hver med sine forudsætninger og krav til kompetencer og udsyn hos 'brugerne': beboerdemokrater, kommunalpolitikere, boligadministrationer, kommunale forvaltninger, projektkoordinatorer, fondsadministrationer osv. På bundlinjen er nogle af samfundets mest komplicerede problemstillinger overvæltet på aktører, der mangler kapacitet til at løfte dem. De, i international sammenligning, betydelige kompetencer, der er bygget op nedefra i boligorganisationerne og boligområderne, risikerer at blive skyllet ud med badevandet af problemernes omfang og kompleksitet.

Boligområdet – too big for the small problems of life – too small for the big problems of life

Projektet 'Boligliv i balance' er et eksperiment med to kernekaraktistika. Den ene er, at der fokuseres på området som scene for de udfordringer, de udsatte boligområder har. Det er naturligt fordi der netop sættes lighedstegn mellem områdets fysiske grænse og det omgivende samfund. Men samtidig lægger det også tyngden i og ansvaret for problemer, som boligområdet ikke per definition skaber selv (endskønt i nogen grad accelererer) på netop boligområdet og dets aktører.

Det kan være makroprocesser som migration, økonomiske konjunkturer og livsstiltrends, og det kan være individuelle psykologiske processer som krigstraumer, misbrug, arbejdsløshed, sygdom og konsekvenser af omsorgssvigt, som den enkelte kæmper med.

Indsatser på områdeniveau skal derfor bekæmpe og bearbejde disse kilder til udsættelse uden at have adgang til, interesse i og kompetence til at håndtere problemernes ophav. Boligområdet som enhed er too big for the small problems of life; too small for the big problems of life, som man ofte siger om nationalstaterne inden for det politologiske felt.

Det andet er, at projektet søger at sammenkæde de fysiske, de sociale og de organisatoriske aspekter af de dynamikker, der producerer områdernes udsathed. Det er et fornuftigt greb efter årtier, hvor integration mellem fysisk renovering, sociale programmer og styringsreformer har været lidet fremgangsrig. Det har, på den anden side, også vist sig vanskeligt i projektet. Det organisatoriske mellemniveau er kompliceret og svært at få hul på at udrede for udefrakommende specialister, som derfor naturligt fokuserer på makrotrends i samfundet og incitamentet på det individuelle plan.

Next step – no quick fixes

Ud fra en politologisk synsvinkel er der ikke noget *quick fix* til løsning af de problemer, som faglitteraturen betegner *wicked problems*, nemlig problemer, hvor både årsager og løsninger er mangfoldige og delvist genstand for konflikt. Men boligområderne ligger der stadig, uanset hvad vi kalder problemerne. Og de folk der bor, styrer og bruger områderne vil være der mange år endnu.

Derfor er der ingen vej udenom at blive ved at søge efter måder, hvorpå disse kan bygge, øge og videreudvikle kapaciteten til at styre sig selv og skabe små konkrete løsninger på dét der netop angår de lokale områder.

I en årrække er den demokratiske styring blevet udviklet og udvidet på det formelle plan gennem beboerdemokrati, styringsdialoger osv., mens den lige så nødvendige, og mere uformelle, kompetenceudvikling i praksis har været forudsat, uden at man har set realistisk efter i sømmene, om kompetencerne var tidssvarende i forhold til de store krav, der i dag stilles til styring af boligområderne. Derfor vil jeg som en væsentlig faktor pege på behov for et øget fokus på den lokale demokratiske styrings- og beslutningskapacitet både hos beboerdemokraterne og i kommunen. Spørgsmålet er ikke om boligområderne skal styres demokratisk, men hvordan demokratiet kan opdateres.

Lars Hulgård

Professor, sociolog og ph.d. i offentlig administration
Center for Social Entreprenørskab Roskilde Universitet
(RUC). Se profil:

[http://rucforsk.ruc.dk/site/da/persons/lars-hulgaard\(91ca537b-bb3f-41d1-a965-4d6dbd1c83a4\).html](http://rucforsk.ruc.dk/site/da/persons/lars-hulgaard(91ca537b-bb3f-41d1-a965-4d6dbd1c83a4).html).



Lars har i projektet bistået det sociale spor. I forhold til udsatte boligområder har Lars blandt andet beskæftiget sig med evalueringer af boligsocialt arbejde, lokal velfærdsinnovation og social innovation i udsatte boligområder.

Hvad er i dag i dine øjne den største udfordring i forhold til de udsatte boligområder?

Den største udfordring for de udsatte boligområder er alle os, som ikke bor der, men som på sikker afstand har en fast mening om, hvad der lige nøjagtigt skal til for at 'redde dem'. I min barndom sagde man altid, at det vi ser for øjeblikket i USA, kommer til os om 20 år. Harvard-professoren Theda Skocpol, et kraftcenter i amerikansk politik, iagttog omkring årtusindeskiftet, hvordan USA i slutningen af det tyvende århundrede havde bevæget sig fra at være et samfund af deltagere til et samfund af managere. Elitens og den øvre middelklasses forpligtende ansvar for deltagelse i brede integrerende fællesskaber havde ellers været et særkende for civilt engagement i USA. Men nu havde eliten trukket sig tilbage. Fra en ophøjet og geografisk isoleret position definerede den i stedet strategier, programmer, konkurrencer og virksomheder for de socialt udsatte. De bedst stillede amerikanere trak sig simpelthen tilbage fra selv at engagere sig i tværgående fællesskaber af brobyggende social kapital og målrettede i stedet deres sociale energi mod CSR, bestyrelsesarbejde i godgørende foreninger og private fonde, mentorvirksomhed og rådgivning, ofte for åben skærm. For de udsatte sociale boligområder blev social kapital til gengæld den ressource, de skulle løfte sig selv ved: "Let them eat social capital", som det blev formuleret af Margaret Somers, en af Skocpols tidligere assistenter, da hun skulle forklare elitens synspunkt på, hvordan de socialt udsattes medborgerskab kunne sikres. Nu er karenperioden på 20 år snart afsluttet, og vi kan begynde at teste,

hvorvidt vi ser en tilsvarende ændring i danske sociale relationer og mønstre. I perioden mellem 1985 til 2011 er der foregået en markant segregering i de fire største byer i Danmark. Det vil sige, at vi som befolkning klumper os stadig mere sammen i henholdsvis højindkomstgrupper og lavindkomstgrupper uden tværgående forpligtende forbindelser, idet markante brobyggende markører som skolevalg også kappes over af elitens stigende tilvalg af private og afgrænsede serviceydelser. Såfremt vi som befolkning vælger at fortsætte udviklingen i retning af øget ulighed, stigning i økonomisk fattigdom, tvedelte servicesystemer og opdelt boligområder, bliver det meget vanskeligt at ændre afgørende på visse boligområders sociale udsathed. Og hvor befinder USA sig så i dag? Koncentrationen af rigdom i hænderne på en meget lille gruppe af familier har aldrig været større. Men det, der tæller, er, at middelklassens eksponering for social og økonomisk udsathed er steget markant, om end alle iagttagere ikke nødvendigvis abonnerer på den franske stjerneøkonom Thomas Pikettys iagttagelse af, at det 21. århundrede er på vej til at blive det århundrede i verdenshistorien med den største ulighed. Og her sammenligner vi vel at mærke med perioder, der var præget af aggressiv industrialisering, vandring fra land til by og et pjalteproletariat i faldefærdige lejekaserner.

Hvilken tanke/erkendelse fra arbejdet med Boligliv i balance vil du fremhæve som særlig betydningsfuld?

Jeg er blevet bedt om at rendyrke et "socialt blik" på projekt Boligliv i Balance (BiB). Jeg forstår på den baggrund projekt BiB som et oplæg til social innovation. I social innovation er det helt afgørende, at slutbrugere som kommunale aktører, boligselskaber og borgere indgår i samskabelsen af den sociale innovation fra den første fase af design til den langvarige fase af implementering, tilpasning og fornyelse. I BiB har man valgt at udføre designfasen i en boble bestående af eksperter og kommunale aktører uden inddragelse af borgerne i de pågældende boligområder. Til gengæld har designgruppen anlagt en fordomsfri, nysgerrig og risikovillig tilgang til at skabe et boligliv i balance. Villigheden til at forestille sig nye veje har været stor. Men det helt afgørende bliver, hvorvidt borgerne i de efterfølgende faser inddrages med henblik på at implementere og tilpasse ideerne fra designværkstedet, eller de inddrages til at medskabe fra grunden. Det er et grundvilkår i social innovation, at det i lige så høj grad drejer sig om innovation i de sociale relationer som det at skabe et innovativt slutprodukt.

Hvad bør i dine øjne være næste skridt i arbejdet med at skabe varige positive forandringer i landets udsatte boligområder?

Det første skridt er at udvikle relationel velfærd. I den relationelle velfærdsstat samskabes der mellem forskellige aktører, og der skabes co-produktion og hybride organisationer. Der er inspiration at hente fra utallige sammenhænge: i industrisamfundet foregår co-produktion eksempelvis, når IKEA leverer en pakke dimser, som ved brugerens snilde til sidst bliver en smuk hvidmalet skænk. IKEA leverer noget og brugeren noget andet. I Bondebjerg en landsby med 200 indbyggere i Jammerbugten var der efter sigende engang 38 forretninger, i 2013 var den sidste lukket. I 2014 købte den socialøkonomiske virksomhed Råd og Dåd den sidste butik og byggede den om, og i dag fungerer den som en hybrid organisation, der er samskabt af en professionel købmand ansat af Råd og Dåd,

et frivilligt netværk af beboere, som udgør butikkens ansatte i aftentimerne, ansatte på særlige vilkår, ansatte på ordinære vilkår og kommunens aktive opbakning. Kommunen er dybt engageret, da købmanden og Råd og Dåd bidrager afgørende til udvikling af landdistriktet sammen med det øvrige netværk af virksomheder og organisationer, der indgår i Skovsgård modellen. Ressourcer genererer disse organisationer via markedet, reciprociteten og det offentlige. Tilsammen udgør disse tre kanaler økonomien i et komplekst, moderne netværkssamfund, og de er ikke til at komme udenom. Et Boligliv i Balance forudsætter en økonomi i balance; en balance mellem marked, reciprocitet og det offentlige evne og villighed til redistribution.

Jens Kvorning

Professor, arkitekt

Institut for Bygningskunst, By og Landskab

Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler for Arkitektur, Design og Konservering (KADK)

Se profil: [http://research.kadk.dk/da/persons/jens-kvorning\(47e0402e-fe82-426b-aa85-6e68d95f227d\).html](http://research.kadk.dk/da/persons/jens-kvorning(47e0402e-fe82-426b-aa85-6e68d95f227d).html).



Jens har i projektet bistået det fysiske spor. I forhold til udsatte boligområder har Jens blandt andet beskæftiget sig med arkitektoniske transformationsprocesser og strategisk planlægning i en både dansk og international kontekst.

Hvad er den største udfordring i forhold til de udsatte boligområder?

Den helt store udfordring er at få lokaliseret og udfoldet diskussionen om de udsatte boligområder på en sådan måde, at de mange forskellige dimensioner i problematikken inddrages og diskuteres i en relevant kontekst. Hvis det ikke lykkes, vil det heller ikke lykkes at skabe konkrete og virksomme forbedringer.

Det er i den forbindelse vigtigt at fastholde relationen til den nationale boligpolitik og den måde boligmarkedet fungerer på. Det er forudsætningen for, at der kan findes løsninger på det faktum, at de udsatte boligområder er en af de eneste muligheder, som de svageste grupper har for at få en anstændig bolig. I dag fungerer boligmarkedet og boligpolitikken som en regional sorteringsmaskine, som gør det vanskeligt at ændre på de udsatte boligområders indhold og funktionsmåde. Det kan ikke løses gennem lokale initiativer, kun gennem nationale og regionale.

Det er også vigtigt at diskutere de udsatte boligområder i en større bymæssig kontekst for at kunne håndtere en række af de problemer, der er knyttet til disse områder. I den forbindelse er områdernes størrelse en udfordring, og den fysiske adskillelse i forhold til omgivende kvarterer, som ofte præger disse områder, skærper udfordringerne. Mange af de store kvarterer er indadvendte områder som i kraft af denne indadvendthed, og de regionale sorteringsmekanismer, reproducerer deres problemer.

Og det er samtidig vigtigt at udvikle lokale initiativer, der skaber forbedringer i dagligdagen, gør områderne smukkere og giver plads til mange aktiviteter og forskellige dagliglivsformer.

Og det er helt afgørende, at disse initiativer både bygger på og skaber lokalt engagement.

Disse nødvendige forudsætninger er der ikke mange, der anfægter, så længe vi bevæger os på den generelle debatscene. Men der er masser af forhold i den praktiske organisering af de administrative organer, der skal løse denne opgave, som gør det meget vanskeligt. Og der er problemer på den politiske scene med at fastholde en langsigtet strategi og en mange-facetteret forbedringspolitik.

Hvilke tanker/erkendelser fra arbejdet med Boligliv i balance vil du fremhæve som særlig betydningsfulde?

En vigtig erkendelse er, at der på samme tid gøres en meget stor, engageret og professionel indsats for at hjælpe svage familier i de udsatte boligområder, at denne indsats tilsyneladende har begrænsede effekter i retning af det, man gerne ville opnå, og at indsatsen er baseret på et ressourceforbrug af en størrelse, som næppe kan fastholdes.

En anden vigtig erkendelse er, at de indsigter og erfaringer, der oparbejdes i det lokale sociale arbejde, har svært ved at finde vej til de organer og forsamlinger, der burde kunne gøre dem til komponenter i mere generelle og strategiske indsatser.

Det understreger, at det er vanskeligt at forbedre forholdene, at de mål, der opstilles, og den måde, vi måler effekten, måske er mangelfuld eller forkert, og at den tænkning, vi anvender, sandsynligvis er for simpel og for mekanisk.

Men det peger også på faren ved at lade kritikken af én tænkning og tilgang erstatte af en anden tilgang, som måske er lige så fejlagtig i forhold til at intervenere i de problemer, som vi forsøger at løse. Vi affejer og tager afstand fra kendte tilgange ved at karakterisere dem som domineret af behandlermentalitet. Men risikoen er, at vi med denne brede og monumentale kritik primært åbner scenen for nye ideologier, i stedet for at lade en udfoldet og nuanceret kritik danne den platform, som skal og kan fremkalde bedre, mere differentierede og mere virksomme tilgange og strategier.

Hvad bør i dine øjne være næste skridt i arbejdet med at skabe varige positive forandringer i landets udsatte boligområder?

Der er i BiB-projektet peget på en række mulige og velargumenterede indsatser, både når det gælder de fysiske forhold, de sociale og de organisatoriske. Men den store udfordring er, at vi ved meget lidt om, hvad der virker og under hvilke omstændigheder det virker.

Derfor må der frem for helhedsplaner og store, koncentrerede indsatser sigtes mod strategier, som baserer sig på afgrænsede eksperimenter og delprojekter inden for en velbeskrevet overordnet vision og retningsangivelse. Der må udvikles projekter, som har klare effekter på dagliglivet og miljøforholdene i området, som kan engagere og mobilisere og som kan give erfaringer – men som også kan mislykkes uden den helt store skade.

Det kræver nye typer af strategiudviklende organer, nye typer af koordinerende og styrende organer – og det kræver ideelt også, at der sker en forskningsmæssig opfølgning, der kan evaluere og perspektivere de erfaringer, der opnås. Og det kræver en mere nuanceret og dynamisk tænkning, som forstår og håndterer problemerne i en relevant kontekst.

Styring efter effekter (outcome) frem for resultater (output) bliver stadig mere udbredt, også på det boligsociale område. Relevante målbare indikatorer afhænger naturligvis af de konkrete effektmål, der opstilles i forhold til den enkelte indsats, men her følger nogle generelle metodiske overvejelser og forslag til mulige målepunkter, som vil kunne belyse forskellige effekter ved en indsats i udsatte boligområder.

Indikatorer til belysning af investeringer i boligområdet

- Hvor mange kroner investeres i boligområdet?
- Hvor mange aktører agerer i boligområdet?
- Hvilke typer af aktører agerer i boligområdet (offentlige, private, (frivillige, inde- eller udefrakommende aktører)?
- Hvilken karakter har samarbejderne i boligområdet (offentlige, private, (offentligt-private, frivillige, inde- eller udefrakommende aktører etc.)?

Indikatorer til belysning af social mobilitet, uddannelse og beskæftigelse

- Børn og unge fra boligområdets uddannelsesniveau/fracaldsprocent (både folkeskole, ungdomsuddannelse, videregående uddannelse).
- Unge fra boligområdets beskæftigelsesgrad indenfor/udenfor boligområdet (herunder fritidsjobs, praktikpladser mv.)

Indikatorer til belysning af aktivering af menneskelige ressourcer

- Antallet af beboere, som deltager i frivilligt arbejde i/udenfor boligområdet?
- Antallet af beboerdrevne projekter i boligområdet?
- Kendskab til beboerdemokratiet.
- Engagement i beboerdemokratiet.

Indikatorer til belysning af ejerformer, boligkarriere og flyttemønstre

- Hvor mange forskellige ejerformer er repræsenteret i boligområdet?
- Hvordan ser de interne flyttemønstre ud? I hvor stort omfang gør beboerne boligkarriere internt i boligområdet? Hvor længe bliver beboerne boende, inden de flytter ud af området? Når beboerne at gøre boligkarriere, før de evt. flytter ud af området?

Indikatorer til belysning af kobling til den omkringliggende by

- Hvordan er den daglige pendling ind og ud af området? Hvor stor en del af beboerne har gøremål uden for boligområdet? Hvor mange udefrakommende har gøremål i boligområdet?
- Hvor mange af de besøgende på boligrådets institutioner er fra boligområdet og hvor mange kommer udefra?

Effektmåling som metode

Der findes forskellige metoder til at måle effekter på, og målingerne skal tilrettelægges efter, hvad man ønsker at måle effekten af. Den klassiske effektmåling (kontrollerede forsøg, RCT) gennemføres ved at holde resultater fra en indsats/et projekt op mod en sammenlignelig kontrolgruppe, som ikke har deltaget i indsatsen/projektet. Dermed kan man, såfremt alt andet er lige, isolere effekterne af indsatsen/projektet.

En klassisk effektmåling er ressourcekrævende, men kan medvirke til at tilvejebringe nyttig viden om, hvilke metoder og redskaber, der virker mest effektivt. Dernæst kan gennemføres cost-benefit analyser, der beregner besparelspotentialet ved at anvende de mest effektive metoder.

På mange områder er det vanskeligt at have en kontrolgruppe, fx når der er tale om lovgivning, der gælder for alle. I nogle tilfælde er det muligt at gennemføre en registerbaseret effektmåling, dvs. at man gennem adgang til registre kan undersøge, om en given indsats har en effekt.

Er der flere aktører, som udfører den samme opgave, kan man sammenligne resultaterne fra de forskellige aktørers indsats, samtidig med at man korrigerer for de forhold, der i udgangspunktet adskiller aktørerne og deres målgrupper, og som kan påvirke resultaterne. På baggrund heraf kan det beskrives, hvilken aktør der leverer de mest effektive resultater. Herefter kan det så undersøges nærmere, hvad årsagerne er til, at nogle aktører er mere effektive end andre. Benchmarkinganalyser kan således medvirke til at indkredse de mest effektive metoder og redskaber.

Et andet alternativ til en egentlig effektmåling af fx et projekt er at gennemføre en måling af målgruppen før projektets start og en tilsvarende måling efter, at projektet er gennemført på den samme målgruppe. Forskellen mellem før- og eftermålingen kan sige noget om effekterne af projektet. Udfordringen er dog at isolere effekterne af det givne projekt, idet resultaterne også kan påvirkes af andre forhold.

En før-/eftermåling er mindre ressourcekrævende end klassiske effektmålinger og kan bidrage til at pege på metoder og redskaber, som ser ud til at have positive effekter, og som evt. bør undersøges nærmere.

Effektstyring som styringsredskab

Effektstyring er et redskab til at styre en indsats eller et projekt efter, hvilken effekt, man ønsker at opnå, samt løbende monitorere udviklingen mod de ønskede målsætninger for indsatsen.

Inspirationen til arbejdet med effektstyring er især hentet i USA, hvor anvendelsen af effektstyring (performance management) som styringsredskab for statslige institutioner blev indført ved lov i 1993. Effektstyring har år for år vundet mere og mere indpas i den offentlige sektor i Danmark og anvendes i dag i en række ministerier og kommuner i Danmark på udvalgte områder.

Som et led i arbejdet med effektstyring opstilles en forandringsteori (el. programteori) for organisationen, indsatsen eller projektet. Forandringsteorien anvendes til at sætte ord på med hvilke tiltag og initiativer, man ønsker at opnå den overordnede effekt. En forandringsteori skal fx vise, hvordan ressourcerne og aktiviteterne er medvirkende til at opnå de opstillede målsætninger og i sidste ende giver den samlede ønskede effekt. Forandringsteorien kan dermed anvendes til at styre efter, idet den synliggør målsætningerne, og ved hjælp af en løbende måling monitorerer, om organisationen, indsatsen eller projektet bevæger sig mod den ønskede effekt.

En vigtig forudsætning for at kunne effektstyre er at have løbende og rettidige data for udviklingen. Det er således centralt at finde indikatorer til måling af målsætningerne, som der kan indhentes løbende data om, så udviklingen kan følges og styres.

KILDELISTE

- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) 2014: *Uligheden er størst på Sjælland*
http://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_ulighed-er-storst-paa-sjaelland.pdf
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) 2014: *Færre bryder den sociale arv i Danmark*
http://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_faerre-bryder-den-sociale-arv-i-danmark.pdf
- BL - Danmarks almene boliger 2015: *Positiv udvikling i de udsatte boligområder sparer samfundet for milliarder*
<https://bl.dk/nyheder-presse/nyheder/2014/11/positiv-udvikling-i-de-udsatte-boligomraader-sparer-samfundet-for-milliarder/>
- Boligøkonomisk Videnscenter 2013: *Fremskrivning af den danske boligefterspørgsel*
<http://www.bvc.dk/SiteCollectionDocuments/Analyser/Fremskrivning-af-den-danske-boligefterspoergsel.pdf>
- Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA) 2010: *Investeringer i tidlige sociale indsatser*
http://www.casa-analyse.dk/files/rapporter-social-arbejdsmarked/2010/tidlige_sociale_indsatser.pdf
- Center for Boligsocial Udvikling (CFBU) 2015: *Naboskab i udsatte boligområder*
<http://www.cfbu.dk/udgivelser/naboskab-i-udsatte-boligomraader>
- Centre for Economic and Business Research (CEBR) 2015: *Udenforskabets pris. Version november 2015*, Copenhagen Business School
- Danske Regioners hjemmeside: www.regioner.dk
- Dansk Sundhedsinstitut 2011: *Opgaveudvikling på psykiatriområdet*
<http://www.kora.dk/media/272178/dsi-3032.pdf>
- Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og forskning (KORA) 2011: *Det faglige halter på skoler med mange tosprogede*
<http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i7007/Det-faglige-halter-paa->

skoler-med-mange-tosprogede

- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) 2012: *Udlejningsredskaber i almene boligområder. En analyse af brugen og effekterne af udlejningsredskaber i almene boligområder*
http://www.sfi.dk/resum%C3%A9_udlejningsredskaber_i_almene_boligomr%C3%A5der-10753.aspx
- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) 2015: *Erfaringer med at ændre socialt mix i udsatte boligområder*
http://www.sfi.dk/seneste_rapporter-2093.aspx?Action=1&NewsId=5916&PID=9295
- Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og forskning (KORA) 2015: *Potentialeberegning af beskæftigelse for udsatte ledige.*
<http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i10794/Potentialeberegning-af-beskaeftigelse-for-udsatte-ledige>
- Kraka 2013: *Beboere i de større almene boligområder*
http://www.kraka.org/sites/default/files/public/endelig_rapport_til_hjemmeside.pdf
- Kraks Fond Byforskning 2013: *Indsatser i udsatte boligområder*
http://kraksfondbyforskning.dk/wp-content/uploads/2013/08/Indsatser-i-udsatte-boligomr%C3%A5der_Rapport_august-2013.pdf
- Københavns Kommune 2015: *Bekendtgørelse af kommuneplantillæg om almene boliger*
<https://www.kk.dk/edoc-agenda/25981/aa18fe2c-5b5e-41b2-b1c5-ed5b51d941ec/7566a0e8-dade-4a26-b01f-5968e6a5fd1c>
- Odense Kommune 2015: *Analyse: Profil af Vollsmoses beboere*
- Programbestyrelsen 2008: *Fra udsat boligområde til hel bydel*, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/8A10104E-6362-4830-9883-6049E55D6F6B/0/fra_udsat_boligomraade_til_hel_bydel_sammenfatning.pdf
- The New Yorker, 7. januar 2013
<http://www.newyorker.com/magazine/2013/01/07/adaptation-2>
- Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (UIBM) 2015: *Liste over ghettoområder pr. 1. december 2015*
<http://uibm.dk/filer/bolig/ghettolisten-dec-2015-docx.pdf>

