



BOLIGSOCIALT ARBEJDE UNDER OMDANNELSE

Hvordan det boligsociale arbejde
kan understøtte bystrategiske
omdannelser i udsatte boligområder

BOLIGSOCIALT ARBEJDE UNDER OMDANNELSE

Hvordan det boligsociale arbejde kan understøtte bystrategiske omdannelser i udsatte boligområder

Lasse Kjeldsen
Nana Øland Frederiksen
Rikke Borg Sundstrup

MAJ 2019

© 2019 Center for Boligsocial Udvikling
ISBN 978-87-92798-63-3

Center for Boligsocial Udvikling
Sadelmagerporten 4
2650 Hvidovre

Tlf: 28 35 58 85
E-mail: info@cfbu.dk
www.cfbu.dk

Layout: Philip Zacho Kuipers & Mille Vang Hansen
Fotos: Kristian Brasen for CFBU
Udgivelsen kan frit hentes på www.cfbu.dk
CFBU's udgivelser kan frit citeres med tydelig kildegengivelse



**CENTER FOR
BOLIGSOCIAL
UDVIKLING**

CFBU er en selvejende institution under Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. Centrets overordnede formål er at undersøge effekten af sociale indsatser i udsatte boligområder, at indsamle erfaringer fra nationale og internationale boligsociale indsatser og at yde kvalificeret rådgivning og processtøtte til centrale aktører indenfor det boligsociale område.

INDHOLD

Indhold	3
En bystrategisk tilgang til udsatte boligområder.	4
Sådan har vi gjort.	10
Konklusioner og anbefalinger	12
Aalborg: Bystrategien og omdannelsen af et stort alment boligområde	16
Tema 1: Boligområdernes fysiske kvaliteter	20
Tema 2: De kommunale velfærdstilbud	30
Tema 3: Det sociale miljø.	36
Perspektivering: Den bystrategiske drejning og den boligsociale indsats.	44
Appendiks: Anvisning og udlejningsredskaber.	48
Litteratur	52
Bilag 1: Informantliste.	57

EN BYSTRATEGISK TILGANG TIL UDSATTE BOLIGOMRÅDER

Socialt blandede byer står som et stærkt ideal i debatten om fremtidens byudvikling i Danmark. Det understreges ikke mindst af de aktuelle politiske bestræbelser på at opnå en mere blandet beboersammensætning i udsatte boligområder, bl.a. gennem parallelsamfundsftalen fra 2018 (Regeringen 2018). Dels beskrives socialt blandede byer som en vigtig ramme for fællesskaber, der går på tværs af sociale og økonomiske skel. Og dels er der i de seneste år i stigende grad kommet fokus på, hvilken effekt blandede boligområder og deres modsætning – bymæssig segregation – har på områdernes beboere (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter & Tænketanken Byen 2025 2014; Bech-Danielsen & Stender 2017; Nielsen 2008; Jepsen & Nielsen 2018; Galster 2013; 2014; 2019).

Samtidig er danske byer gennem de sidste årtier blevet stadig mere segregerede. Der er sket en koncentration af borgere med samme indkomst- og uddannelsesniveau i bestemte bydele og områder. Segregationen mærkes ikke mindst i den almene sektors socialt udsatte boligområder. Socialt udsatte boligområder forstås her – og i det følgende – bredt som boligområder med boligsociale udfordringer¹. I disse områder er der over tid sket en koncentration

af borgere med lave indkomster (Liliegren et al., 2019; Vasiljeva et al. 2018; Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter & Tænketanken Byen 2025: 27f).

Segregeringen har både politisk og fagligt givet anledning til bekymring. Selvom forskningen på området er flertydig, er der således meget, der tyder på, at koncentrationen af socialt udsatte i sig selv medvirker til at forværre udsatte borgeres sociale problemer og fastholde dem i en udsat position (Galster 2013; 2019; Boje-Kovacs et al. 2018; Christensen et al. 2015). Særligt for børn og unge er der meget, der tyder på, at en opvækst i lokalområder med en koncentration af sociale problemer kan forstærke den sociale arv f.eks. i form af en øget risiko for ungdomskriminalitet og et ringere udbytte af skoleforløbet og dermed dårligere chancer i uddannelsessystemet (Damm & Dustman 2014; Baadsgaard 2011).

Den amerikanske byforsker George Galster peger i en gennemgang af forskningslitteraturen om betydningen af blandede byområder på, at de negative effekter især er forbundet med koncentration af fattigdom (Galster 2013). De negative effekter indtræffer, når koncentrationen af fattige husstande i

1. Vi definerer her socialt udsatte boligområder i overensstemmelse med Landsbyggefondens tildelingskriterier for støtte til boligsociale indsatser: Ifølge det gældende regulativ (2015-) kan LBF yde støtte til en boligsocial indsats samt til lokal koordinering og evaluering i "områder med udsatte boligafdelinger, hvor der på baggrund af en samlet vurdering af den enkelte afdelings forhold er konstateret væsentlige problemer af økonomisk, social eller anden karakter, herunder høj husleje, høj flyttefrekvens, stor andel af boligtagere med sociale problemer, utryghed, vold, hærværk eller nedslidning af bygninger og friarealer" (Regulativ om tilskud til boligsocial indsats i udsatte almene boligafdelinger §2). Vores definition af "udsatte boligområder" er således bredere end de 43 udsatte boligområder, der er udpeget af Transport-, Bygnings- og Boligministeriet på baggrund af en række fastsatte kriterier (Transport-, Bygnings- og Boligministeriet 2018).

boligområdet når op på 15-20 pct. og stiger, indtil koncentration når op på omkring 40 pct. fattige husstande, for derefter at flade ud. Han peger endvidere på, at de negative effekter kan undgås via mere socialt blandede boligområder, men at denne blanding er mest effektiv inden for en skala på få hundrede husstande. Det vil altså sige, at ressourcestærke og ressourcetsvage borgere skal være bosat i tæt forbindelse med hinanden (ibid.). Samtidig viser undersøgelser, at segregeringen på boligmarkedet netop ses mest tydeligt, når man zoomer ind på små geografiske enheder (Liliegreen et al. 2019).

GRUNDLÆGGENDE FORANDRINGER PÅ VEJ

Der er blevet arbejdet både med fysiske og boligsociale indsatser i de udsatte boligområder i mange år. Alligevel viser de fleste større undersøgelser, at indsatserne ikke har ændret grundlæggende ved, at bestemte boligområder igennem årtier fastholdes i en udsat position (Christensen 2013; Weatherall et al. 2016). Disse boligområder befinder sig i bunden af boligmarkedets sociale hierarki og formår ikke at tiltrække og fastholde beboere, som har andre muligheder på boligmarkedet (Bech-Danielsen & Stender 2017).

Hvis det skal lykkes at ændre på den sociale balance i de udsatte boligområder, er der således meget, der taler for, at man må gå mere grundlæggende til værks end hidtil. De sociale problemer i områderne kan ikke betragtes som noget, der udelukkende knytter sig til de enkelte områder og matrikler. Man må i stedet se på, hvilke strukturelle forhold der fastholder de udsatte boligområder på bunden af boligmarkedet, og hvordan politiske og økonomiske mekanismer bidrager hertil. Og sidst men ikke mindst kræver det et højt ambitionsniveau på de udsatte boligområders vegne, når nye byudviklingsprojekter iværksættes (Bech-Danielsen & Stender 2017; Bech-Danielsen & Christensen 2017; Realdania 2016a).

I 2018 indgik regeringen sammen med Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti en aftale, der skal nedbringe antallet af udsatte boligområder – herefter kaldet parallelsamfundsaf-talen (Regeringen 2018). Aftalen fokuserer bl.a. på fysiske omdannelser, blandede ejerformer og en grundlæggende ændring af beboersammensætningen i de udsatte områder. Flere kommuner og boligorganisationer har dog allerede længe været i gang med sådanne større fysiske omdannelsesprocesser af deres udsatte boligområder, som f.eks. Gellerupparken, Aalborg Øst, Vollsmose, Tingbjerg, Mjølnerparken, Taastrupgaard og Urbanplanen.

Forandringsprocesserne ser vi som udtryk for en såkaldt bystrategisk drejning i tilgangen til de udsatte boligområder. Bystrategi er gennem de sidste 20 år blevet et nøglebegreb inden for byplanlægning. Mens byplanlægning er blevet en stadig mere kompliceret disciplin med et foranderligt landskab af interessenter, dagsordener og skiftende forudsætninger, repræsenterer den bystrategiske tilgang et forsøg på at styre efter nogle overordnede, langsigtede og prioriterede mål og visioner for byens udvikling (Kvorning 2015). Det er især kommunerne, der som planlægningsmyndighed arbejder strategisk med byudvikling. Bystrategien udgør her et kommunalt planlægningsdokument og et værktøj for kommunerne til at se på tværs af de mange forskellige delstrategier såsom planstrategier, klimatilpasningsstrategier, energiplaner, bosætningsstrategier osv. – og tegne et samlet billede af, hvilken byudvikling man ønsker.

Der har tidligere været en tendens til en dekopling af de udsatte boligområder fra den overordnede strategi for byens udvikling. Det har ændret sig i de senere år. Den bystrategiske drejning betyder, at udviklingen af de udsatte områder nu i højere grad ses i sammenhæng med den overordnede vision for byens udvikling, og at indgrebene derfor i stigende grad går på tværs af matrikelskel og tænker de udsatte områder sammen med den omkringliggende by. Samtidig begynder udviklingsinitiativerne at gå på tværs af sektorer og fagområder, så fysiske omdannelser, sociale indsatser, velfærdsudvikling,

bolig- og anvisningspolitik, erhverv, kultur, klimatilpasning og meget mere spiller sammen og trækker i en fælles retning (Nielsen et al. 2018:6; Boye 2018; Realdania 2016a; Bjørn 2014; Bech-Danielsen & Stender 2017).

HVAD UNDERSØGER VI?

Nærværende undersøgelse henvender sig til beslutningstagere og nøgleaktører på det boligsociale felt, ikke mindst helhedsplanernes bestyrelser samt de boligsociale projektledere. Undersøgelsen kan også læses af planlæggere og byudviklere og andre, der er involveret i omdannelsesprojekter i udsatte boligområder.

Med undersøgelsen ønsker vi at stille skarpt på, hvad den bystrategiske drejning betyder for fremtidens boligsociale arbejde. For at kunne gøre det har vi først undersøgt, hvilke virkemidler og metoder de bystrategiske indsatser konkret indebærer. Derefter har vi undersøgt, hvordan de boligsociale og bystrategiske indsatser potentielt kan spille sammen.

Boligsocialt arbejde forstår vi som lokalt, områdebaseret socialt arbejde, der udfolder sig i et netværk af aktører, og som tager afsæt i en helhedsorienteret

forståelse af de udfordringer og muligheder, der gør sig gældende lokalt (Aner & Mazanti 2017: 11). Når vi her behandler perspektiverne i det boligsociale arbejde, sigter vi således ikke kun til boligsociale indsatser støttet af Landsbyggefonden, men også andre aktører, der gennemfører lokalt, områdebaseret socialt arbejde.

De boligsociale indsatser har bl.a. fokus på at skabe tryghed og trivsel i boligområderne og på at bryde den negative sociale arv. Indsatserne har ofte en særlig styrkeposition i arbejdet med socialt udsatte borgere (se f.eks. Christensen et al. 2018a; 2018b; 2018c). Men med den bystrategiske tilgang øges fokus på også at fastholde og tiltrække ressourcer stærke borgere. Hvilke mulige roller skaber det for de boligsociale indsatser? Hvilke udfordringer giver det? Og hvilke greb kan de boligsociale aktører bringe i spil for fortsat at forblive en relevant aktør og samarbejdspartner?

Undersøgelsen vil således belyse spørgsmålene:

- Hvordan arbejder kommuner og boligorganisationer bystrategisk med udsatte boligområder?
- Hvordan kan den boligsociale indsats spille sammen med det bystrategiske arbejde?



Trekanten Bibliotek & Kulturhus

FOKUSPUNKTER FOR DET BOLIGSOCIALE BIDRAG TIL EN BYSTRATEGISK INDSATS

Det kræver en samlet bystrategi at gøre op med den opdeltede by. En strategi, der som nævnt samtænker og integrerer indsatser på tværs af mange sektorer og fagområder, fra erhvervsudvikling til kulturområdet og meget mere (Nielsen et al. 2018:6; Boye 2018; Realdania 2016a; Bjørn 2014; Bech-Danielsen & Stender 2017). I denne undersøgelse har vi dog valgt at fokusere på de aspekter af det bystrategiske arbejde, der i særlig grad har potentiale for at spille positivt sammen med den boligsociale indsats.

På baggrund af en gennemlæsning af helhedsplaner, strategier og boligpolitikker knyttet til igangværende omdannelser af udsatte boligområder, er det vores påstand, at samspillet mellem de boligsociale og de bystrategiske indsatser særligt er relevant, når det drejer sig om:

- **Det fysiske miljø:** Udvikling og gennemførelse af fysiske og infrastrukturelle forandringer, der kan bidrage til at gøre områderne mere varierede og attraktive samt skabe bedre sammenhæng til den omkringliggende by. Den boligsociale indsats kan bidrage med viden, erfaringer og kompetencer både til programmeringen af de fysiske løsninger og gennemførelsen af dem i praksis.

- **Velfærdstilbuddene:** Udvikling af de offentlige velfærdstilbud, så de bliver en parameter, der positivt påvirker boligområdets attraktivitet, herunder især muligheden for at tilgodese de udsatte områder med attraktive skoletilbud. Den boligsociale indsats kan bidrage til udviklingen på velfærdsområdet.
- **Det sociale miljø:** Udviklingen af trygge og attraktive sociale miljøer og et aktivt civilsamfund, der kan være med til at etablere og fastholde boligområdet som et attraktivt bosætningsområde. Den boligsociale indsats kan understøtte udviklingen af det sociale miljø i boligområderne.

Det er således undersøgelsens tese, at den boligsociale indsats potentielt kan understøtte en sammenhængende bystrategisk indsats i de udsatte boligområder ved at bidrage til tiltag, der på forskellig vis adresserer et eller flere af disse tre temaer. Igen gennem undersøgelsen vil vi se nærmere på hvordan samt give eksempler og anbefalinger til boligsociale greb, der kan understøtte en samlet bystrategisk indsats.

De tre undersøgelsestemaer er illustreret i modellen nedenfor.



Figur 1. Illustration af rapportens tre temaer for sammensillet mellem boligsociale og bystrategiske indsatser.

UNDERSØGELSENS OPBYGNING

Nærværende rapport er bygget op omkring de tre ovennævnte undersøgelsestemaer. Vi tager udgangspunkt i en gennemgang af aktuelt bedste viden og illustrerer med udgangspunkt i en konkret case – omdannelsen af det almene boligområde Aalborg Øst – hvordan den boligsociale indsats kan spille sammen med de øvrige bystrategiske tiltag.

Vi har valgt at inddrage omdannelsen af Aalborg Øst som eksempel, fordi der netop her er et samspil mellem den overordnede bystrategi og omdannelsen af et udsat boligområde; fordi man allerede er kommet langt med omdannelsesprocessen og derfor har gjort sig en række erfaringer; fordi man med Aalborg-modellen har arbejdet med organiseringen af samarbejdet mellem kommune og boligorganisation i en bystrategisk kontekst; og fordi den boligsociale indsats har spillet en aktiv rolle i processen (BL & Himmerland Boligforening 2018). Den boligsociale indsats i Aalborg Øst – særligt i form af Center for Samskabelse – tager således afsæt i den bystrategiske omdannelse af boligområdet og agerer facilitator og platform for samskabende processer mellem kommunale aktører, erhvervsliv og civile aktører omkring indsatsen, der understøtter omdannelsesprojektet.

Ud over de tre nævnte temaer udgør den kommunale boliganvisning og brugen af udlejningsredskaber helt centrale og uomgængelig virkemidler i bestræbelserne på at skabe en blandet beboersammensætning i de udsatte boligområder. Samspillet mellem den boligsociale indsats og brugen af anvisning og udlejningsredskaber er imidlertid ret begrænset. Derfor behandles temaet ikke dybdegående i nærværende undersøgelse. Vi mener dog ikke, at emnet helt kan ignoreres i denne sammenhæng, og vi har

derfor valgt at tilføje et kort appendiks til rapporten. Appendikset er tiltænkt den interesserede læser, der ønsker en kort indføring i muligheder og udfordringer forbundet med brugen af anvisning og udlejningsredskaber i en bystrategisk sammenhæng.

DEN LOKALE KONTEKST ER AFGØRENDE

De omdannelsesprojekter, der er i gang i de udsatte boligområder, er omfattende og komplekse processer, som hver især tager afsæt i en konkret, lokal kontekst og de muligheder og udfordringer, som gør sig gældende i netop dét boligområde og dén kommune. En bystrategisk indsats må bl.a. tage udgangspunkt i en lokal analyse af de dynamikker, der bidrager til at fastholde bestemte boligområder på bunden af boligmarkedets hierarki.

Nærværende undersøgelse tager afsæt i den eksisterende forskning og de praktiske erfaringer, der er gjort i Danmark og internationalt. Her har de større byer og de største udsatte boligområder en central placering. Det er dog vores tese, at mange af de problemstillinger og temaer, der bringes i spil i undersøgelsen, også kan være anvendelige i konteksten af en mindre by eller et mindre boligområde. Et vigtigt forbehold er dog, at de problemstillinger og løsningsforslag, der præsenteres, altid skal forholdes og bedømmes med afsæt i de lokale forhold. Der kan ikke opstilles én almengyldig løsning på den bystrategiske udfordring, og man bør være varsom med at drage generelle konklusioner. Når Aalborg Øst i denne undersøgelse anvendes som illustrativt eksempel, er det således ikke udtryk for, at de løsninger, der arbejdes med i Aalborg, altid vil kunne overføres direkte til andre områder.



Blandede ejerformer i Allborg Øst

SÅDAN HAR VI GJORT

Undersøgelsen er gennemført i perioden april-december 2018. Undersøgelsen bygger på desk-studier, kvalitative interviews og et enkelt casestudie. En ekstern ekspert-følgegruppe har været inddraget for at kvalificere undersøgelsens resultater.

DESK STUDY

Vi har læst relevante helhedsplaner, politikker og andre strategipapirer fra syv forskellige kommuner og boligområder landet over. Det har givet os et overblik over, hvilke temaer man arbejder med på tværs af de udsatte boligområder.

Vi har gennemgået udvalgt litteratur – først og fremmest fra en dansk kontekst – som belyser udfordringer og løsninger inden for undersøgelsens tre temaområder. Litteraturen er identificeret gennem sneboldsmetoden. Der er således ikke foretaget et systematisk litteraturstudie i videnskabelig forstand.

INTERVIEWUNDERSØGELSE

Vi har gennemført semistrukturerede kvalitative interviews med centrale aktører inden for det bystrategiske og boligsociale felt (se Bilag 1 for informantliste) med henblik på at give et indblik i de igangværende indsatser. Interviewpersonerne er udvalgt, så de dækker flere af de største udsatte boligområder, og så de repræsenterer både kommuner og boligorganisationer.

Vi har gennemført kvalitative interviews med udvalgte forskere og eksperter (Se Bilag 1).

CASESTUDIE

Vi har gennemført to studieture til Aalborg Øst, som har givet os et førstehåndsindtryk af boligområdet og omdannelsesprocessen og givet os en bedre forståelse af de fysiske rammers muligheder og begrænsninger.

Vi har foretaget kvalitative interviews med relevante nøgleaktører fra Aalborg. Interviewpersonerne er udvalgt, så de repræsenterer både kommune og boligorganisationen, og så de belyser, hvordan man arbejder inden for undersøgelsens tre temaområder (Se Bilag 1). Desuden har vi interviewet rådmænd og borgmester for også at få en forståelse for det politiske niveau's arbejde med den bystrategiske omdannelse af Aalborg Øst.

Vi har gennemgået relevant skriftligt materiale fra Aalborg, som f.eks. bystrategi, fysisk helhedsplan og boligsociale samarbejdsaftaler.

FØLGEGRUPPE MED UDVALGTE AKTØRER

Vi har kvalificeret undersøgelsens foreløbige resultater gennem en workshop med en følgegruppe bestående af udvalgte eksperter: professor ved SBI Claus Bech-Danielsen, analysekonsulent Edith Jakobsen Hansen fra Det Boligsociale Fællessekretariat, administrerende direktør ved KAB Jens Elmelund, selvstændig Kathrine Bek Nyboe, seniorforsker ved SBI og AAU Lars Engberg, chefkonsulent fra Roskilde Kommune Nicolai Riegels, ph.d.-studerende fra SDU Michael Fehsenfeld og teamchef og leder for det Boligsociale Taskforce i Høje-Taastrup Kommune Rune Bæklund.

Derudover har vi modtaget konstruktive bidrag fra Leif Tøiberg, driftsstøttechef ved Landsbyggefonden, professor ved SBI Claus Bech-Danielsen, specialkonsulent i Himmerland Boligforening Tina Kjær Bach og udviklingschef i Himmerland Boligforening Sven Buch.

Vi vil gerne rette en stor tak til alle informanter og følgegruppemedlemmer for deres uvurderlige bidrag til undersøgelsen. CFBU bærer alene ansvaret for eventuelle fejl og mangler.



Inde og ude i Aalborg Øst

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Arbejdet med udsatte boligområder fokuserer i stigende grad på bystrategiske omdannelser, der har til formål at skabe en mere blandet beboersammensætning i områderne. Både for at modvirke segregation og for at undgå de negative sociale effekter ved at bo i områder med en høj koncentration af socialt udsatte. Den bystrategiske drejning betyder, at udviklingen af de udsatte områder i højere grad end tidligere ses i sammenhæng med den overordnede vision for byens udvikling.

De anvendte virkemidler spænder fra arkitektoniske opgraderinger og blanding af boligtyper og ejerformer til udvikling af attraktive byrum med nye funktioner, der skaber liv i gadebilledet, og en infrastruktur, der binder de udsatte områder sammen med den omkringliggende by. Men den bystrategiske tilgang omfatter også de centrale velfærdstilbud, hvor man arbejder strategiske for at udvikle f.eks. skoler og dagtilbud eller idræt og kultur samt indsatser for at skabe et attraktivt socialt miljø, tryghed, erhvervsmuligheder og meget andet.

I denne rapport ser vi nærmere på, hvad den bystrategiske drejning i arbejdet med udviklingen af udsatte boligområder betyder for den boligsociale indsats i Danmark.

EN NY ROLLE FOR DEN BOLIGSOCIALE INDSATS

Med den bystrategiske drejning sættes der fokus på ambitiøse løsninger på de boligsociale udfordringer, der knytter sig til koncentrationen af udsatte borgere i bestemte boligområder. Den bystrategiske drejning repræsenterer både en mulighed og en udfordring for den boligsociale indsats, der fremover skal

navigere i en langt mere kompleks politisk, strategisk og byudviklingsmæssig kontekst. Det indebærer dels, at antallet af snitflader og koblingspunkter mellem den boligsociale indsats og omgivelserne stiger markant. Og dels at den boligsociale indsats må kunne se sig selv i nye opgavetyper og nye roller, hvis den vil forblive relevant. Den bystrategiske drejning repræsenterer således både en væsentlig kompleksitetsstigning og et krav om fornyelse på det boligsociale felt.

I det nedenstående sammenfatter vi undersøgelsens resultater og giver 10 gode råd til, hvordan den boligsociale indsats kan indgå i de bystrategiske omdannelser af udsatte boligområder. Vi fokuserer på tre temaer:

1. Det fysiske miljø
2. Velfærdstilbuddene
3. Det sociale miljø

DET FYSISKE MILJØ

Fysiske omdannelser udgør hjørnestenen i de bystrategiske indsatser i udsatte boligområder. Omdannelserne har ofte til formål at øge trygheden og boligområdernes attraktivitet for derved at tiltrække og fastholde flere ressourcestærke beboere og dermed bidrage til en mere blandet beboermasse.

De fysiske omdannelser har især fokus på boligernes kvalitet i form af bygningsrenovering og arkitektoniske opgraderinger; på at blande boligtyperne og skabe et mere varieret boligudbud; og endelig i nogle tilfælde på at tilføre andre ejerformer ud over

de almene boliger. Alle tiltag, der skal gøre områdets boliger mere attraktive og tiltrække en bredere og mere ressourcestærk målgruppe af beboere. Derudover har de fysiske omdannelser typisk også til formål at udvikle attraktive byrum og funktioner, der skaber bevægelse gennem boligområdet og liv i gadebilledet, samt at integrere området bedre med den omkringliggende by.

DEN BOLIGSOCIALE INDSATS KAN KVALIFICERE DE FYSISKE OMDANNELSER OG LETTE PROCESSEN

Der ligger et uudnyttet potentiale i at sikre en bedre integration mellem de boligsociale indsatser og de fysiske omdannelsesprocesser.

1. Involver og gå i dialog med beboerne

Omdannelser i boligområdet kan føre til stor usikkerhed og rejse en række spørgsmål hos beboerne. Ikke alle beboere har forudsætningerne for at forstå de teknisk prægede informationer, der ofte knytter sig til byggeprocessen. Den boligsociale indsats kan bl.a. bidrage til dialogen med beboerne, især de mere udsatte beboergrupper, både før, under og efter renoverings- eller omdannelsesprocessen. Det kan mindske konflikter og lette processen.

2. Analyser behovene og tænk dem ind i programmeringen

Fysiske omdannelser er har ofte et stærkt fokus på de beboere, man ønsker at tiltrække til området. Det kan betyde, at de appellerer til en middelklasselivsform, der ikke nødvendigvis stemmer overens med de mere udsatte beboergruppers behov. Men gode fysiske løsninger skal også tilgodese mere ressourcestævre grupper og gerne medvirke til at mindske sociale problemer. De boligsociale indsatser samler en række aktører med stor ekspertise inden for boligområdets sociale udfordringer. Den boligsociale indsats kan bidrage med at involvere disse aktører i udviklingen og programmeringen af de fysiske omdannelser. Input og inddragelse skal både ske tidligt i programmeringen og løbende undervejs i omdannelsesprocessen, så viden og erfaringer fra det boligsociale arbejde kan sætte et reelt aftryk på den fysiske omdannelse.

3. Udnyt beskæftigelsesmuligheder i byggeprocessen

Fysiske omdannelser kræver arbejdskraft, særligt i byggefasen. Derfor bør omdannelserne kobles sammen med boligsociale beskæftigelses- og uddannelsesaktiviteter, hvor ledige beboere får mulighed for at komme i praktik, beskæftigelse eller lignende på byggepladserne. Udover at skabe beskæftigelse, er det med til at øge det lokale ejerskab og reducere problemer med hærværk og tyveri fra byggepladsen. Det er vigtigt allerede i udbudsfasen at være opmærksom på dette potentiale, f.eks. ved at skrive sociale partnerskabsaftaler eller klausuler ind i udbudsmaterialet.

4. Hjælp den nye bydel godt i gang

Fysiske omdannelser gør det ikke alene. De nye byrum skal efterfølgende kunne fungere og leve videre i det sociale miljø, der er i boligområdet. Nye byrum ender til tider med at stå tomme hen, fordi beboerne ikke ønsker dem eller ikke har nogen modeller for, hvordan de skal bruge dem. Eller man oplever, at de bliver brugt på uhensigtsmæssige måder, som f.eks. hvis grupper af unge mænd indtager og dominerer byrummene, så andre beboere holder sig væk. Boligsociale aktører kan støtte beboerne i at tage de nye faciliteter og byrum i brug på den måde, som de er tiltænkt. Det kan de gøre ved at lave aktiviteter og skabe indhold i de nye bygninger, byrum og faciliteter.

VELFÆRDSTILBUDDENE

De lokale velfærdstilbud kan både være med til at styrke boligområderne ved at løfte de eksisterende beboere, og ved at gøre boligområdet til et attraktivt bosætningsområde for ressourcestærke beboere. Særligt den lokale skole spiller en vigtig rolle. Derfor arbejder især kommunerne strategisk med udvikling af deres velfærdstilbud, når de forsøger at forandre udsatte boligområder til attraktive bydele. Den boligsociale indsats kan spille en vigtig rolle i det arbejde.

DEN BOLIGSOCIALE INDSATS KAN UNDERSTØTTE OG UDVIKLE VELFÆRDSTILBUDDENE

De boligsociale indsatser spiller ofte en vigtig rolle i at understøtte kvaliteten og udviklingen af de offentlige velfærdstilbud. Både ved at bygge bro mellem borgere og myndigheder, ved at agere platform for samarbejder mellem forskellige velfærdsaktører og ved at udvikle og udføre tilbud til udsatte beboergrupper som et supplement til de eksisterende tilbud.

5. Understøt kvaliteten i velfærdstilbuddene

Den boligsociale indsats kan understøtte kvaliteten i de lokale velfærdstilbud på f.eks. skole- eller dagtilbudsområdet. I Aalborg Øst sker det eksempelvis ved, at den boligsociale indsats i samarbejde med skolerne udvikler interessante og kreative undersøgelsesforløb, ligesom de boligsociale indsatser supplerer med særlige indsatser for de mest udsatte børn og forældre.

6. Brug den boligsociale indsats som platform for velfærdsinnovation

Den boligsociale indsats kan agere platform for samarbejder om velfærdsinnovation og udvikling af områdets velfærdstilbud. I Aalborg Øst iværksætter man således aldrig boligsociale indsatser uden at have en eller flere samarbejdspartnere med i projektet. De boligsociale medarbejdere står først og fremmest for at samle parterne og facilitere processen. Den boligsociale indsats således agerer platform for, at forskellige parter i lokalområdet – både kommunale og civilsamfundsaktører – kan mødes og i fællesskab udvikle nye initiativer og indsatser.

DET SOCIALE MILJØ

Det sociale miljø er en vigtig faktor i omdannelsen af udsatte boligområder. Et trygt og velfungerende boligområde kan tiltrække og fastholde ressourcer stærke beboere, mens et dårligt socialt miljø kan gøre det modsatte. Samtidig er en grundidé bag bestræbelserne på at skabe blandede boligområder

netop, at øget bymæssig integration således også skal føre til øget social integration. Skal man lykkes med socialt blandede boligområder, skal man derfor skabe velfungerende fællesskaber, der går på tværs af sociale skel.

En drivende kraft i det sociale miljø er det foreningsbaserede civilsamfund, hvor organisering og strukturer er bygget op over lang tid og hvor kontinuitet, tradition, loyalitet og lokale ildsjæle er afgørende. Den bystrategiske indsats bør derfor have fokus på skabe gode rammer for, at civilsamfundet kan agere. Det gælder om at stille faciliteter til rådighed, gøre hjælp og støttemuligheder let tilgængelige og facilitere dialog på tværs af civilsamfundets mange aktører. Her kan den boligsociale indsats spille en vigtig rolle.

DEN BOLIGSOCIALE INDSATS KAN BRINGE CIVILSAMFUNDETS AKTØRER SAMMEN OG SKABE RETNING

Den boligsociale indsats kan i kraft af sin lokale placering, sine mange berøringsflader og netværk blandt både civile og professionelle aktører i boligområdet bidrage til at kortlægge lokale netværk og foreninger og skabe platforme for, at de kan mødes på tværs. Med deres store kendskab til civilsamfundet i lokalområdet kan den boligsociale indsats også at være katalysator for en mere strategisk civilsamfundsindsats.

7. Kortlæg civilsamfundets aktører

En forudsætning for at kunne arbejde med at understøtte civilsamfundet er, at man har et overblik over de forskellige frivillige organisationer og borgergrupper i området. Her kan en vigtig rolle for den boligsociale indsats være at skabe overblik over – og etablere en kontaktflade til – de frivillige organisationer i lokalområdet.

8. Facilitér lokal koordinering og videndeling

Med overblikket opstår også muligheden for koordinering og videndeling mellem forskellige aktører. I udsatte boligområder er der ofte mange aktører og

projekter i gang på samme tid. Det skaber behov for gensidigt kendskab, videndeling og koordinering, hvis de mange initiativer skal blive et reelt bidrag til et integreret og velfungerende civilsamfund. Den boligsociale indsats kan tilbyde en fælles platform at mødes på.

9. Styrk relationerne til de ressourcestærke beboergrupper

De boligsociale indsatser har deres styrkeposition i arbejdet med udsatte beboergrupper. Men med en bystrategisk indsats bliver en vigtig målsætning ikke kun at løfte de svageste, men også at tiltrække og fastholde ressourcestærke beboere. Her kan de boligsociale indsatser have en blind vinkel. Den boligsociale indsats bør styrke evnen til at agere katalysator for fællesskabende og brobyggende aktiviteter på tværs af forskellige beboergrupper. Den boligsociale indsats må derfor række ud til ressourcestærke beboergrupper, som hidtil ikke har været målgruppen for det boligsociale arbejde. Det indebærer også at udvikle aktiviteter, der ikke kun retter sig mod den almene matrikel, men også tiltrækker brugere fra de omkringliggende områder.

10. Vær katalysator for en strategisk civilsamfundsindsats

Mens der ofte er et væld af initiativer og projekter, der skal styrke det sociale miljø og civilsamfundsudviklingen i de udsatte boligområder, er der sjældent en samlet strategi for civilsamfundsudviklingen. En manglende strategi for civilsamfundsudviklingen kan betyde, at arbejdet bliver lidt overset og dermed ikke indtænkt i de overordnede bystrategiske tiltag. Den boligsociale indsats kan bidrage til udviklingen af en samlet strategi for civilsamfundsudviklingen på tværs af de væsentligste aktører, der typisk allerede er samlet inden for rammerne af den boligsociale organisering. Kommunale medborger-, civilsamfunds- eller frivillighedsstrategier kan udgøre et fælles afsæt for dette arbejde.

SMID IKKE BARNET UD MED BADEVANDET

De boligsociale indsatser har i dag først og fremmest fokus på at hjælpe socialt udsatte borgere. Det er vigtigt at understrege, at denne rolle fortsat er uhyre vigtig for udviklingen af de udsatte boligområder. En vigtig vej til at løfte de udsatte boligområder er at løfte de eksisterende beboere i boligområdet og sikre, at de bliver boende, når det lykkes. Dette har de boligsociale indsatser gjort igennem mange år, og mange undersøgelser viser, at de bidrager til at hjælpe nogle af de borgere, som har det allersværest, og som kommunernes forvaltninger har sværest ved at nå (Larsen et al. 2017a; Madsen et al. 2015; Breau et al. 2015; Christensen et al. 2018a; 2018b; 2018c).

Selvom der med den bystrategiske drejning kommer øget fokus på tiltrækning og fastholdelse af ressourcestærke beboere, er nærværende undersøgelse altså ikke en opfordring til at smide barnet ud med badevandet. Der er fortsat brug for lokalt forankrede sociale indsatser, som tager hånd om de sociale udfordringer, som beboerne i de udsatte boligområder kæmper med.

Men med den bystrategiske drejning opstår også et behov for styrket koordinering og et stærkere lokalt netværkssamarbejde. I Aalborg Øst har man derfor anlagt en ny og mere bystrategisk tilgang til den boligsociale indsats. Helhedsplanen har således fokus på at koordinere og skabe sammenhæng mellem de mange forskellige tiltag i bydelen, facilitere netværksaktiviteter og agere platform for samarbejder. Dette kan fremover vise sig at blive en væsentlig rolle for den boligsociale indsats.

AALBORG: BYSTRATEGIEN OG OMDANNELSEN AF ET STORT ALMENT BOLIGOMRÅDE

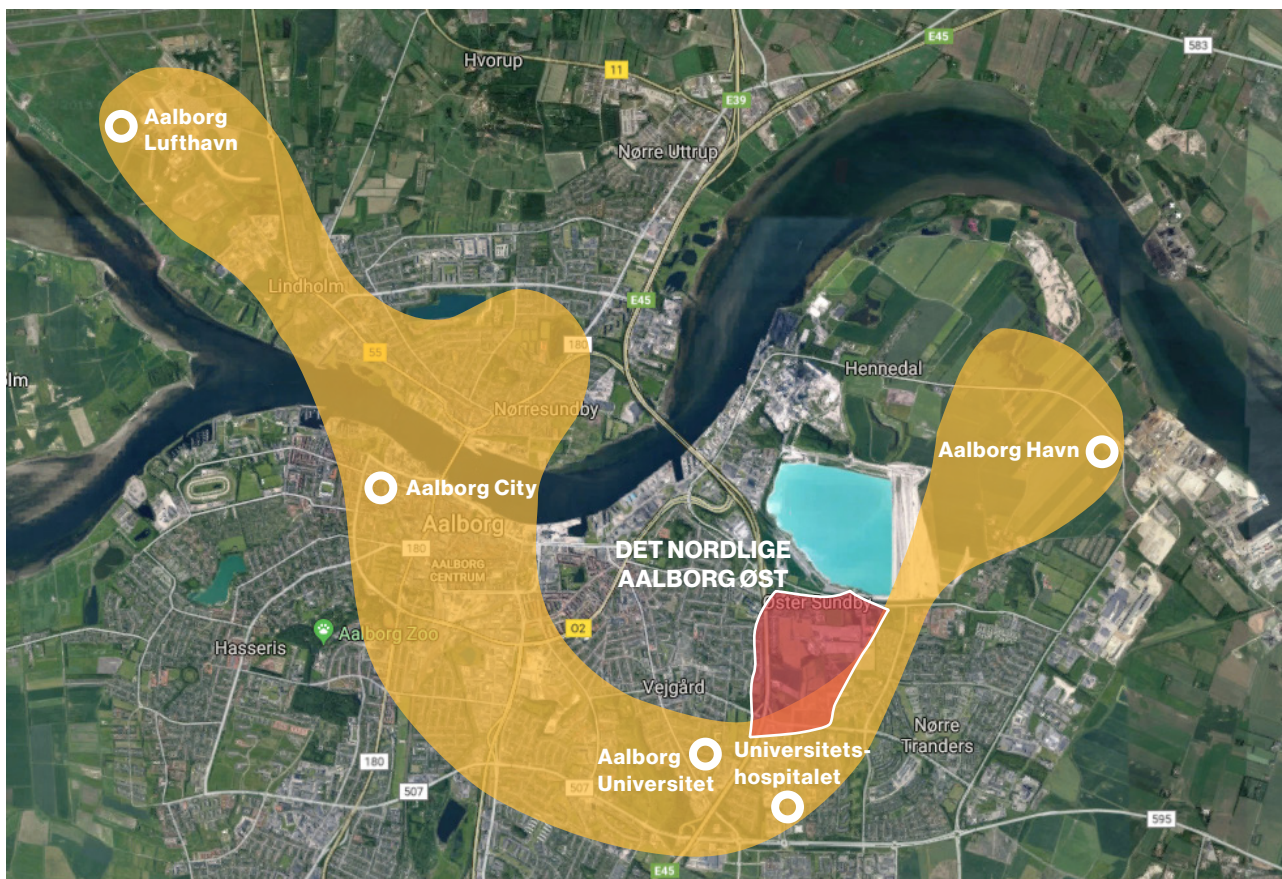
Aalborg er med sine knap 140.000 indbyggere Danmarks tredjestørste by – og en by i vækst. Befolkningsprognoser forudser, at der i 2030 vil være 25.000 flere indbyggere og godt 5.000 nye boliger sammenlignet med 2015, og kommunens erhvervsstrategi har en målsætning om 20.000 nye jobs i 2030.

PLANSTRATEGI OG VÆKSTAKSE

Aalborg Kommune udarbejdede i 2011 planstrategien "Norddanmarks Vækstdynamo", som er en vision for hele kommunens udvikling. Strategien lægger vægt på at udvikle Aalborg til en attraktiv storby og, som titlen siger, en vækstdynamo for hele Norddanmark. Planstrategien blev efterfulgt af en række bystrategiske tiltag, som lægger vægt på at udvikle Aalborg til en vidensby med udgangspunkt i universitetet og det nye supersygehus. En by, som giver gode rammer for videnstunge erhverv inden for f.eks. bæredygtig energi og informations- og kommunikationsteknologi. Denne satsning på Aalborg som vidensby har bl.a. betydet, at der inden for de seneste ti år er bygget 3.000 ungdomsboliger til studerende, og at udviklingen af universitetsområdet fortsat er helt i toppen af den kommunale planlægningsdagsorden (Aalborg Kommune 2011; Aalborg Kommune 2013a; Aalborg Kommune 2013b).

Planstrategien identificerer en såkaldt vækstakse, som løber i et bælte fra lufthavnen i nordvest og gennem byens centrum og syd om byen over til industrihavnen i øst. Inden for vækstaksen ligger 50 pct. af byens arbejdspladser, og 30 pct. af byens borgere bor i bæltet. Tanken med vækstaksen er, at man skal

koncentrere byudviklingen inden for byens grænser og dermed placere de store investeringer og byudviklingsprojekter inden for vækstaksen. Målet er således at fortætte byen og skabe nye attraktive bolig- og erhvervsmiljøer inden for byens nuværende grænser i stedet for at udvikle byen videre ud i landskabet omkring byen. Dette er et led i en mere generel tendens inden for byudvikling, hvor man gør op med tidligere tendenser, hvor byen spredte sig i endeløse forstæder. Med denne nye udvikling ønsker man i stedet at skabe nye attraktive boligmiljøer inden for byens grænser (Forstædernes Tænk tank 2012).



Kort 1: Illustration af vækstaksen og placeringen af det nordlige Aalborg Øst.

DEN BYSTRATEGISKE UDVIKLING OG AALBORG ØST

Den største koncentration af almene boliger i Aalborg findes i den østlige del af byen, hvor der bor ca. 20.000 mennesker. Det østlige Aalborg kan deles i en sydlig og en nordlig del adskilt af den store trafikerede omfartsvej Universitetsboulevarden.

DEN SYDLIGE DEL AF AALBORG ØST

Den sydlige del af Aalborg Øst ligger på den såkaldte Vækstakse, som beskrevet ovenfor. Området består primært af institutioner og erhverv, men der er også nogle almene boliger. Inden for de sidste ti år er der blevet bygget private udlejningsboliger og ejerboliger, og kommunen planlægger i øjeblikket at anlægge et nyt boligområde med mange nye familieboliger i det såkaldte Gigantiumområde. I denne del af Aalborg Øst ligger Aalborg Universitet, og der bygges et supersygehus, som forventes at bringe mange nye arbejdspladser og følgeinvesteringer til området.

DEN NORDLIGE DEL AF AALBORG ØST

Det nordlige Aalborg Øst består af et stort alment boligområde, som er omkranset af parcelhuskvarterer. Når vi i denne undersøgelse henviser til Aalborg Øst, er det dette område, vi har fokus på.

De fleste af områdets almene boliger blev anlagt i 1960'erne, og området har mange af de samme karakteristika som andre store funktionalistiske boligområder fra den periode (Boligorganisationerne & Aalborg Kommune 2012). Bydelen består af blokke i to-tre etager, men også af gårdhuse med egen have. Størstedelen af de almene boliger ejes af Himmerland Boligforening, men boligforeningerne Lejerbo og Alabu er også repræsenteret. Rundt om de ca. 3.200 almene boliger ligger parcelhuskvarterer med ejerboliger. Den nordlige del af Aalborg Øst består således både af almene boliger og parcelhuse. Dertil kommer virksomheder og industri, som grænser op til industrihavnen, som ligger øst for boligområdet.



Kort 2: Illustration af det nordlige og det sydlige Aalborg Øst.

Gennem de sidste ti år er der gennemført en række ambitiøse tiltag i området med henblik på at udvikle den nordlige del af Aalborg Øst fra et udsat boligområde til en attraktiv bydel. Nogle af de mest centrale er:

- En omfattende renovering af boligerne
- Etablering af private lejeboliger for at tiltrække andre beboersegmenter
- Etablering af et nyt bydelscentrum med mange forskellige faciliteter
- En sammenbinding af området på tværs med et centralt strøg og en gennemgående busforbindelse
- Gennemførsel af veje til sivetrafik gennem området
- Tilførsel af flere funktioner og arbejdspladser i bydelen

DEN BOLIGSOCIALE INDSATS I AALBORG ØST

Der har været boligsociale indsatser i Aalborg Øst de sidste 20 år. I 1998 igangsatte man et kvarterløftprojekt i bydelen og oprettede i den forbindelse et såkaldt Kvarterværksted, der skulle understøtte det sociale og foreningsbaserede udviklingsarbejde i området. I 00'erne iværksatte man en boligsocial helhedsplan, og Kvarterværkstedet blev i en periode integreret i helhedsplanen.

Siden 2017 har der været to boligsociale helhedsplaner i området, nemlig Øst i Centrum under Alabu og Lejerbo og Center for Samskabelse under Himmerland Boligforening. Især Center for Samskabelse repræsenterer en ny og mere bystrategisk tilgang til den boligsociale indsats, som i stigende grad gør sig gældende på det boligsociale felt. Snarere end at iværksætte egne aktiviteter har helhedsplanen fokus på at koordinere og skabe sammenhæng mellem de mange forskellige tiltag i bydelen. Helhedsplanen faciliterer netværksaktiviteter og agerer platform for samarbejder. For at sikre en bred koordinering er der bl.a. nedsat et advisory board og en styregruppe med repræsentanter for bl.a. erhvervsliv, foreninger og kommunens centrale forvaltninger.



Arkitektonisk variation i Allborg Øst.

TEMA 1: BOLIGOMRÅDERNES FYSISKE KVALITETER

For at gøre udsatte boligområder attraktive og dermed opnå en mere blandet beboersammensætning, er det ofte nødvendigt at arbejde med boligområdets fysiske kvaliteter. Der er skrevet meget om de arkitektoniske, byplanlægningsmæssige og byggetekniske udfordringer, der gør sig gældende i de udsatte boligområder, og hvordan man gennem forskellige greb kan arbejde med at gøre op med disse udfordringer for at gøre boligområderne mere attraktive (Bjørn 2014; Bech-Danielsen & Mechlenborg 2017; Bech-Danielsen & Stender 2017).

I det nedenstående vil vi kort skitsere en række udvalgte greb til den fysiske omdannelsesproces af udsatte boligområder. Vi har valgt at fokusere på de greb, der har en direkte relation til det sociale liv i området og som mest oplagt kan samtænkes med de boligsociale indsatser. Dernæst vil vi beskrive, hvordan man har arbejdet med de forskellige temaer i omdannelsen af Aalborg Øst. Med udgangspunkt i dette oprids vil vi undersøge, hvordan de boligsociale indsatser i højere grad kan spille sammen med de fysiske greb i omdannelsesprocessen.

FAKTABOKS: DE FYSISKE UDFORDRINGER I UDSATTE BOLIGOMRÅDER

De fleste udsatte boligområder er opført ud fra et modernistisk byplanlægningsideal, hvor boligområdets fysiske struktur på en række måder skulle bidrage til at skabe en "by i byen". Områderne er ofte trafikalt afgrænsede fra resten af byen med få adgangsveje for biler, og de ensartede blokbyggerier er placeret, så de ikke underopdeler området i mindre områder. Mange steder ligger blokkene på række som følge af det kranspor, byggeelementerne blev transporteret ad under opførelsen. Alt i alt bidrager det til at skabe bydele, der indadtil er relativt åbne, og udadtil er relativt lukkede.

Det har vist sig at have en stor indflydelse på det sociale liv i boligområderne. Den modernistiske planlægningstradition bliver derfor ofte kritiseret for netop at skabe ringe vilkår for socialt liv og naboskab. Nogle af de forhold, som bidrager til denne problematik, er (Bjørn 2014; Bech-Danielsen & Stender 2017):

- At boligområdernes sociale enheder er for store, blandt andet fordi beboerne ikke har mindre rum som f.eks. gårdrum eller lignende at samles om.
- At de store sociale enheder svækker ejerskabet til de enkelte steder i boligområdet, fordi der er for mange potentielle ejere til stederne, og ingen derfor i praksis kommer til at eje dem.
- At lukketheden udadtil og den indre funktions- og trafikseparation medvirker til at skabe mennesketomme offentlige rum uden uformel social kontrol. Det bidrager til utryghed og kriminalitet.

Derudover fremstår boligerne i dag ofte nedslidte og utidssvarende (Bech-Danielsen & Mechlenborg 2017). Der er derfor både behov for at renovere boligerne samt at arbejde grundlæggende med boligområdets planlægning og infrastruktur.

VÆRKTØJER TIL FYSISK OMDANNELSE AF BOLIGOMRÅDERNE

I bogen "Fra ghetto til blandet by" opstiller Claus Bech-Danielsen og Marie Stender fra Statens Byggeforskningsinstitut 12 værktøjer til større fysiske omdannelser af udsatte boligområder (Bech-Danielsen & Stender 2017). Lidt forsimplet kan man opdele værktøjerne i tre overordnede temaer:

- Boligerne: Boligernes kvalitet, boligtyper og ejerformer
- Boligområdet: Byrum og funktioner
- Bydelen: Integration med den omkringliggende by

I det følgende vil vi stille skarpt på arbejdet med boligernes kvalitet, boligtyper og ejerformer og på arbejdet med at skabe byrum og funktioner. Dette skyldes, at det særligt er i forhold til disse temaer, at der er en oplagt snitflade til de boligsociale indsatser. Hvordan dette kan gøres, vender vi tilbage til, efter at vi kort har beskrevet, hvad forskningen og de praktiske erfaringer siger om arbejdet med henholdsvis boligudbuddet og byrummene.

BOLIGERNE: BOLIGERNES KVALITET, BOLIGTYPER OG EJERFORMER

En blandet beboersammensætning forudsætter et blandet boligudbud. Ønsker man at tiltrække og fastholde ressourcestærke beboere, skal der naturligvis være boliger, der appellerer til dette segment. Hvilke konkrete tiltag, der skal til, beror på en grundig analyse af den eksisterende boligmasse og det lokale boligmarked, men man kan grundlæggende pege på tre typer af tiltag, der kan være med til at løfte boligudbuddet (Bech-Danielsen & Stender 2017):

- 1. Bygningsrenovering og arkitektonisk opgradering:** Udsatte boligområder er ofte præget af ensartede boligblokke bygget i materialer, der ikke er langtidsholdbare. En gennemgribende

arkitektonisk opgradering kan medvirke til at øge tilfredsheden og stoltheden blandt beboerne, trygheden i boligområdet samt områdets attraktion på det lokale boligmarked. Erfaringerne viser dog også, at æstetiske renoveringer af boligmassen ikke kan stå alene (Bech-Danielsen & Mechlenborg 2017; Bech-Danielsen et al. 2017).

- 2. Blandede boligtyper, der imødekommer forskellige behov:** Et motiv for at fraflytte de udsatte boligområder er beboernes ønsker om egen have eller en større bolig, som bedre svarer til deres behov – f.eks. værelser til alle, køkkenalrum, to badeværelser og alt det, som f.eks. et parcelhus

kan byde på (Foldgast et al. 2018; Langkilde et al. 2019; Ærø 2012). Et greb kan være at skabe en større variation i typen af boliger i boligområdet. Det kan f.eks. være i form af (flere) parcel- eller rækkehuse eller en øget variation i lejlighedstyper, f.eks. i form af penthouselejligheder eller stuelejligheder med egen have (Bech-Danielsen & Stender 2017).

- 3. Blandede ejerformer:** Undersøgelser viser, at mange ressourcestærke vælger at fraflytte de udsatte boligområder, fordi der ikke er mulighed for at eje sin bolig. Ejerboligen er således et ideal for mange, og det "at gøre boligkarriere" er en styrende mekanisme i forbindelse med bosætningsvalg (Vacher 2008; Langkilde et al. 2019). Ved at introducere ejerboliger i boligområderne bliver der mulighed for at gøre "boligkarriere" i området. Der er især potentiale i at arbejde med fastholdelse af ressourcestærke, der allerede bor i områderne, fordi de har større tilbøjelighed til at bidrage positivt til lokalområdet, både som rollemodeller og ildsjæle (Bech-Danielsen & Stender 2017: 180).

Erfaringer fra igangværende omdannelsesprojekter viser, at radikale forandringer kræver, at alle parter er indstillet på et grundlæggende opgør med boligområdets eksisterende form, mens arkitektoniske opgraderinger er relativt set lettere at igangsætte på grund af de eksisterende støttemuligheder og ofte oplagte samspil med nødvendige renoveringsbehov.

Indførelse af blandede ejerformer kan derimod indebære frasalg af jord eller ejendomme og i nogle tilfælde nedrivning af bygninger. Den slags greb kræver et mere omfattende forarbejde og er afhængige af velvilje fra både beboere, boligorganisation, kommune og private investorer samt af gunstige regionale og bymæssige forhold og et gunstigt boligmarked. De konkrete erfaringer er da også begrænsede i en dansk kontekst (ibid.). Med parolensamfundsftalen kan denne type af indgreb dog blive aktuelle mange flere steder i landet.

BOLIGOMRÅDET: BYRUM OG FUNKTIONER

Mange større omdannelsesprocesser i udsatte boligområder har som ambition at skabe mere liv i området. Det kan bl.a. ske ved at etablere funktioner, som både kan samle boligområdets beboere og tiltrække mennesker udefra, f.eks. i form af detailhandel, arbejdspladser eller kultur- og fritidsfaciliteter placeret centralt i områderne. Flere mennesker i gadebilledet er generelt med til at øge trygheden. Derudover giver et levende byrum bedre muligheder for social interaktion og fællesskabsdannelse. Endelig kan et attraktivt byrum, der tiltrækker folk udefra, være med til at nedbryde fordomme og forbedre områdets image (Bech-Danielsen & Stender 2017).

En gennemgående vision i mange omdannelsesprojekter er at skabe et urbant byrum, der summer af liv og aktivitet. Faktum er imidlertid, at de fleste udsatte boligområder ligger i forstæderne, hvor det kan være svært at skabe urbant liv. Blandt andet fordi færre mennesker bevæger sig rundt i det offentlige rum, og at de mennesker, der er, er spredt over et meget større areal. Det er derfor afgørende at tage afsæt i den lokale kontekst, når man udvikler nye byrum og funktioner (ibid.; Bech-Danielsen et al. 2017). Erfaringerne fra de større danske omdannelsesprocesser i udsatte boligområder viser, at forskellige faciliteter fører til forskellige former for liv og bevægelse, og at det er vigtigt at overveje, hvad man opnår ved at lave de forskellige former for faciliteter:

4. Identificer funktioner, der skaber trafik gennem området:

Skoler og daginstitutioner samt arbejdspladser er eksempler på funktioner, som naturligt vil trække mennesker til området på nogle bestemte tidspunkter i løbet af dagen. I Gyldenrisparken på Amager i København har man f.eks. etableret plejeboliger og en daginstitution inde i boligområdet, hvilket har ført til en større gennemstrømning i området (Bech-Danielsen & Stender 2017). Kultur- eller idrætsfaciliteter er eksempler på funktioner, der kan tiltrække brugere på andre tider af døgnet, og som generelt inviterer til aktivt ophold i det offentlige rum og til forskellige former for møder og organiseringer omkring brugen af faciliteterne. I Gellerupparken i Aarhus har et af de store trækplastre været en stor kunstgræsbane, der tiltrækker fodboldspillere fra hele byen.

5. Åbn funktionerne op:

Det er vigtigt at overveje, hvordan funktioner kan udformes, så de skaber mest muligt liv i området. Kan skoler eller kontorfaciliteter udformes, så de åbner sig mod fælles pladser og færdselsårer? Og kan faciliteterne indrettes, så de kan bruges til andre formål uden for almindelig åbningstid og dermed være med til at skabe liv i byrummet hele dagen igennem? (Bech-Danielsen & Stender 2017).

CFBU gennemfører i 2019 en undersøgelse af, hvordan boligsociale indsatser kan bidrage til at skabe aktivitet og kontaktoflader mellem boligområdets beboere og udefrakommende brugere af området i forbindelse med forskellige funktioner og mødesteder i byrummet.

CASE: BYUDVIKLINGSPROJEKTET I AALBORG ØST

I det nedenstående ser vi nærmere på, hvordan man i Aalborg Øst har grebet den fysiske omdannelse af boligområdet an, og hvilke muligheder og udfordringer det har givet. Omdannelsesprocessen i Aalborg Øst er omfattende, og vi kan ikke beskrive alt, hvad der sker. Vi koncentrerer os derfor særligt om to områder, hvor den boligsociale indsats særligt kan spille en rolle, nemlig:

1. Renovering af boligerne og etablering af private lejeboliger i området
2. Etablering af nye byrum og funktioner i boligområdet

Boligerne

I Aalborg Øst har boligselskaberne, særligt Himmerland Boligforening, gennemført en omfattende renovering og omdannelse af hele boligmassen, som gør boligerne tidssvarende i både udtryk og kvalitet. De fleste af boligerne er blevet pillet helt ned til fundamentene og bygget op igen, så de i dag fremstår som helt nybyggede boliger. Der er samtidig skabt en stor variation i bygningsmassen både æstetisk og boligtypemæssigt. Desuden rummer omdannelsen en bearbejdning af uderummene omkring boligerne, således at de store tomme parkeringspladser omkring bygningerne bliver omdannet til forskellige former for semiprivate fællesrum. For at skabe en større variation af boligtyper sammenlægges lejligheder, således at nogle lejligheder omdannes til rækkehuse med et lille havestykke til. Der etableres ligeledes seniorboliger og iværksætterboliger med mulighed for at drive erhvervsvirksomhed.

Det andet initiativ, der er med til at skabe variation i boligmassen, er etablering af private lejeboliger i området i form af seks punkthuse med 174 lejemål. Punkthusene er placeret centralt i området midt mellem de almene boliger (som vist på nedenstående kort). Der er som nævnt tale om private lejeboliger – ikke ejerboliger. Undersøgelser peger imidlertid på, at netop private lejemål ikke er den bedste løsning, hvis målet er at tilføre ressourcestærke beboere, der ønsker at bidrage til lokalområdet (Ærø 2012). Private udlejningslejligheder anvendes nemlig ofte som midlertidige løsninger, og de færreste bliver boende over en længere periode. Dette svækker betydeligt viljen og lysten til at indgå i de lokale fællesskaber og bidrage til det lokale sociale liv (ibid.). Samtidig viser undersøgelser, at ressourcestærke familier ofte ønsker en ejerbolig (Langkilde et al. 2019). Hvis man ønsker, at nye boliger skal tiltrække og fastholde ressourcestærke borgere, som kan blive aktive og engagerede beboere i boligområdet, er der således meget, der tyder på, at det er bedre at bygge ejerboliger end private lejeboliger.

Når der i Aalborg Øst er etableret leje- frem for ejerboliger, skyldes det for det første, at investorerne har vurderet, at ejerlejligheder ikke ville være en god investering på grund af områdets beliggenhed. Det kan blandt andet skyldes, at det almene boligområde er omgivet af parcelhuse, og der således allerede er et vist udbud af ejerboliger i lokalområdet, om end disse boliger ikke ligger inde i boligområdet.

For det andet skyldes det, at der ifølge lokale beslutningstagere manglede byggegrunde til parcel- og rækkehuse, som måske kunne have været salgare. Sidstnævnte skyldes igen, at de oprindelige fundamenter og dermed den oprindelige disponering af området, er bibeholdt af hensyn til mulighederne for at opnå renoveringsstøtte fra Landsbyggefonden.

Fortsættes →

Byrum og funktioner

Et centralt punkt i udviklingen af Aalborg Øst er etableringen af et nyt – eller i hvert fald væsentligt opgraderet – bydelscentrum. Bydelscentrummet åbnes op med en ny passage under den store vej Humlebakken, der forbinder området på tværs. Det nye bydelscentrum ligger centralt i boligområdet på et sted, hvor mange af boligområdets faciliteter i forvejen er samlet, f.eks. den lokale folkeskole Tornhøjskolen, Kulturhuset Trekanten og det gamle indkøbscenter, Tornhøjcentret (se kort). I forbindelse med omdannelsen rives det oprindelige indkøbscenter ned, og et nyt opføres med en eller to dagligvarebutikker. I forbindelse med det nye indkøbscenter etableres også nye familieboliger og en café. Himmerland boligforening bygger desuden såkaldte STAY-boliger, hvor studerende kan få lov til at blive boende efter endt uddannelse, og handicapboliger.

I den ene ende af pladsen ligger Sundheds- og Kvartershuset, som åbnede i 2012. Det er et 2.500 kvadratmeters hus fyldt med forskellige sundhedstilbud som f.eks. praktiserende læger, psykologer, træningscenter, fremskudte kommunale sundhedstilbud samt Nordjyllands største hudlægeklinik, som servicerer hele regionen. Huset har ifølge lokale optællinger 3.000-4.000 ugentlige besøgende og medarbejdere – både lokale og udefrakommende (Foldgast et al. 2015).

Ud over disse funktioner laves en ny plads i et samarbejde med Realdania, og der anlægges en park. Som en del af bydelscentrummet anlægger kommunen et nyt stort demensplejecenter, som giver arbejdspladser og dermed færden til bydelscentrummet. Sidst men ikke mindst er der planer om i samarbejde med Realdania at anlægge en stor såkaldt "Grøn Arena", som skal være en platform for både organiseret og uorganiseret sports- og idrætsliv i området.

CENTRALE FYSISKE FACILITETER - EKSISTERENDE OG PLANLAGTE

1. Demens plejecenter
2. Ny Tornhøjbro
3. Nyt indkøbscenter
4. Punkthusene
5. Sportsfaciliteter
6. Sporthangar
7. Sundheds- og Kvartershuset
8. Tornhøjskolen
9. Trekanten bibliotek og kulturhus

SYMBOL

BETYDNING



Mindre veje



Stier



Større veje



Grønne områder



Alment boligbyggeri



Parcelhuse



Centrale bygninger og fysiske faciliteter - eksisterende (rød) og planlagte (gul)



Midte/centrum



Kort 3: Aalborg Øst

HVORDAN KAN DEN BOLIGSOCIALE INDSATS SPILLE SAMMEN MED DE FYSISKE OMDANNELSER?

I det nedenstående ser vi nærmere på, hvordan den boligsociale indsats potentielt kan spille sammen med det fysiske element i de overordnede bystrategiske indsatser i udsatte boligområder. Bystrategiske indsatser vil således uomgængeligt indeholde en række større fysiske indgreb i boligområdet. Den boligsociale indsats kan spille en vigtig rolle i denne proces, fordi den kan bidrage med viden om lokale sociale forhold, udgøre et bindeled til beboerne igennem de store omvæltninger, som boligområdet står over for, samt bidrage til, at de nye faciliteter og byrum tages i brug og bliver fyldt ud med aktiviteter, der giver ejerskab.

Siden de boligsociale helhedsplaner i midten af 00'erne blev introduceret som interventionsmodel for de udsatte boligområder, har ambitionen været at sikre et tæt samspil mellem de fysiske og sociale helhedsplaner. I praksis har integrationen vist sig svær på grund af faglig og administrativ opsplnitning, forskellige bevillingsperioder og forskellige formål med indsatserne (Bech-Danielsen et al. 2017).

I Aalborg Øst har det f.eks. været en udfordring, at de boligsociale helhedsplaner omfatter flere boligafdelinger og tidligere også flere forskellige boligorganisationer, mens de fysiske helhedsplaner er knyttet til nogle enkelte afdelinger inden for samme boligorganisation. Dette manglende sammenfald giver udfordringer, fordi den boligsociale helhedsplan skal tilgodese hele det område, den dækker, og det dermed bliver vanskeligt at koble den tæt til de fysiske omdannelsesprocesser, der foregår i en mindre del af boligområdet. Udfordringen bliver ikke mindre af, at den boligsociale helhedsplan er finansieret i fællesskab af flere boligorganisationer med forskellige interesser i forhold til den fysiske omdannelse. Disse udfordringer kan i princippet tage sig anderledes ud i fremtiden, hvor den bystrategiske tilgang til de udsatte bydele opererer på tværs af matrikelskel, i

et tæt samarbejde mellem kommune og de relevante boligorganisationer.

For at hjælpe integrationen af de fysiske og boligsociale indsatser har foreningen for udvikling af almene boligområder, AlmenNet, i 2016 udgivet en vejledning i integration af fysiske og sociale helhedsplaner (AlmenNet 2016). Ligeledes er integration af sociale og fysiske indsatser et tema i Claus Bech-Danielsen og Mette Mechlenborgs evaluering af de fysiske helhedsplaner fra perioden 2014-2016 (Bech-Danielsen & Mechlenborg 2017).

Der er dog fortsat et stort potentiale i en tættere integration af de boligsociale og de fysiske indsatser. I det nedenstående peger vi på fire greb til at skabe et bedre samspil og giver eksempler på, hvordan man i Aalborg Øst har arbejdet med at skabe sammenhæng mellem de fysiske og sociale indsatser i området:

- Involvering og dialog med beboerne
- Analyser behovene og tænk dem ind i programmeringen
- Udnyt beskæftigelsesmuligheder i byggeprocessen
- Hjælp den nye bydel godt i gang

INVOLVERING OG DIALOG MED BEBOERNE

For fagfolk drejer de fysiske forandringer sig om udvikling af boliger og boligområde – men for beboerne handler det om deres hjem. Litteraturen påpeger, at overser man denne forskel og de følelsesmæssige implikationer, den har, risikerer man, at hele projektet falder til jorden (Bech-Danielsen & Mechlenborg 2017). Omdannelsen af et udsat boligområde kan føre til stor usikkerhed og rejse en række spørgsmål hos beboerne. Et eksempel herpå er den modstand, der har været blandt nogle grupper af beboere i den almene sektor mod kravet om udarbejdelse af udviklingsplaner for de "hårde ghettoer": Mister jeg min bolig? Hvad betyder det for min boligøkonomi? Og hvordan kommer min bolig og

mit nabolag til at se ud? Det er derfor uhyre vigtigt at opnå en fælles forståelse af, hvorfor vi gør det, og hvad målet med omdannelsesprocessen er. Beboerne skal have reel medindflydelse på både målet og processen. Ikke kun af hensyn til beboerdemokratiets formelle beslutningsprocedurer, men også for at skabe de bedst mulige løsninger (ibid.; AlmenNet 2016).

De boligsociale aktører kan yde et værdifuldt bidrag til den løbende dialog med beboerne i kraft af deres berøringsflade til mange af de udsatte beboere, der ofte ikke deltager i de formelle beslutnings- og inddragelsesprocesser som f.eks. beboermøder og workshops. Beboerne oplever generelt, at informationsniveauet omkring fysiske omdannelsesprocesser er for lavt. Særligt de udsatte beboergrupper er i risiko for ikke at kunne fastholde deres bolig efter renovering og omdannelse af boligområdet. Samtidig er det de beboere, der kan have sværest ved at overskue de mange tekniske informationer, der knytter sig til renoveringen og omdannelsen (AlmenNet 2016). Der ligger derfor en vigtig opgave i at støtte og informere disse borgere i processen.

Under byggeprocessen i Aalborg Øst har de boligsociale indsatser medvirket til at understøtte dialogen med beboerne. I Himmerland Boligforening arbejder man med "Blå Ressourcer", hvor driftspersonalet er uddannet til at varetage dialog og brobygning over for udsatte beboere (Dahl 2009; AlmenNet 2016). Det har rustet driftspersonalet til at varetage

deres funktion i løbet af omdannelsesprocessen. På samme måde er et Bydelsfædre-projekt blevet brugt som løftestang til at informere beboere om den fysiske omdannelsesproces. Helhedsplanen har også understøttet kommunikationen med udsatte beboergrupper, f.eks. familier, hvor der ikke tales dansk i hjemmet, og hvor der derfor er et særligt behov for at sikre ordentlig information om, hvad der kommer til at ske i byggeprocessen. Også som deltagere på beboermøder og gennem løbende dialog med beboerne har de boligsociale medarbejdere arbejdet for at sikre et højt informationsniveau og en tryk proces for beboerne.

ANALYSER BEHOVENE OG TÆNK DEM IND I PROGRAMMERINGEN

Den boligsociale indsats kan ligeledes spille en aktiv rolle i udviklingen – også kaldet programmeringen – af de fysiske greb, der kan forbedre det sociale liv i boligområdet. Det kan ske ved at sikre, at udsatte beboeres perspektiv indgår i programmeringen, samt at kompetencer og viden fra de boligsociale samarbejdspartnere er tænkt ind.

Udsatte gruppers perspektiv

Litteraturen viser, at de store fysiske omdannelser til tider har den indbyggede skævhed, at de primært er målrettet de beboere, man ønsker at tiltrække (Bech-Danielsen & Mechlenborg 2017). Det kan betyde, at omdannelserne primært appellerer til en middelklasselivsform, der ikke nødvendigvis stemmer overens med de mere udsatte beboergruppers



Allborg Øst før, under og efter renoveringen.

behov (Bech-Danielsen & Mechlenborg 2017). I de fleste tilfælde vil der dog også i fremtiden være behov for, at boligområdet kan huse mere ressourcetsvage beboere. Det kan derfor være en god idé også at tænke denne målgruppes behov ind i programmeringen. Her har de boligsociale aktører ofte en særlig viden og adgang, som kan bringes i spil, når de fysiske greb skal udtænkes.

Et eksempel er boligområdet Houkærvænget i Viborg, hvor de boligsociale medarbejdere i kraft af deres viden om børn og unges færden i området var med til at udvikle en uderumsstrategi for området. På den måde var planlægningen af uderummene med til at reducere problemer med manglende voksenopsyn med børn og unge i området uderum (ibid.).

En vigtig pointe er desuden, at de løsninger, man bringer i spil, skal kunne fungere og leve videre i det sociale miljø, der er i boligområdet. Her spiller kultur og traditioner en stor rolle. Er formålet f.eks. at fremme social interaktion på tværs af beboergrupper, er det afgørende, at de løsninger, der vælges, har genklang i den lokale kultur. Hvis der er en stærk kultur omkring uderum og haver, kan byhaver være et virksomt greb. Men hvis ingen interesserer sig for grøntsagsdyrkning, er der stor risiko for, at haverne kommer til at stå ubrugte hen. De boligsociale helhedsplaner har ofte en indgående viden om, hvilke former for aktiviteter der virker tiltrækkende på beboerne, samt et indblik i den lokale kultur. De kan således fungere som en form for kulturel oversætter mellem boligområdets beboere og boligorganisationernes byggeafdelinger og deres ingeniør- og arkitektfaglige rådgivere (ibid.; AlmenNet 2016; Rambøll 2017).

Input fra relevante aktører i boligområdet

Et af potentialerne i at koble den boligsociale helhedsplan sammen med den fysiske omdannelsesproces er, at der med helhedsplanen allerede er etableret en platform for et tværgående, områdebaseret samarbejde mellem boligorganisationen, kommunens forskellige forvaltninger og andre relevante aktører som f.eks. den frivillige sektor og erhvervslivet.

I Aalborg Øst har det konkret betydet, at de aktører, der sidder med i helhedsplanens styre- og arbejdsgrupper, er blevet inddraget i forarbejdet til etablering af den nye "Grønne Arena" i Aalborg Øst. Det betyder, at aktører fra social-, skole- og sundhedsområdet samt den frivillige sektor, der normalt ikke bliver inddraget i udviklingen af den type anlæg, har fået en vigtig rolle. De har både været med til at kortlægge de lokale behov for bydelen nu og i fremtiden samt stille skarpt på, hvilke målgrupper man skal ramme og hvordan. Hvordan kan Den Grønne Arena være med til at gøre bydelen attraktiv?

En vigtig pointe er, at input og inddragelse både skal ske tidligt i programmeringen og løbende undervejs i omdannelsesprocessen. I de tidlige faser kan de boligsociale aktører bidrage til udforskningen af de problemer, der skal løses, og til udviklingen af konkrete fysiske og sociale løsninger. Og løbende igennem omdannelsesprocessen kan de boligsociale aktører bidrage med at kvalificere de løsninger, der arbejdes med, samt tage højde for ændrede forudsætninger. På den måde er der mulighed for, at de boligsociale erfaringer og viden kan sætte et reelt aftryk på den fysiske omdannelse (Bech-Danielsen & Mechlenborg 2017; AlmenNet 2016).

Et væsentligt element af planlægningen af de fysiske omdannelser bør derfor i de tidlige faser være en kortlægning af relevante interessenter i området og en plan for, hvordan og hvornår de skal inddrages. Her kan den boligsociale organisering tilbyde sig som en oplagt platform for integration af andre former for viden og kompetencer end dem, der ellers ville indgå i programmeringsfasen. Den boligsociale organisering har bl.a. den fordel, at der allerede findes en torvholder, en mødekadence og et etableret samarbejde parterne imellem, som gør det lettere at sikre den løbende inddragelse.

SKAB EJERSKAB OG BESKÆFTIGELSESMULIGHEDER I BRYGGEPROCESSEN

Renoveringer og omdannelsesprocesser kræver arbejdskraft, særligt i byggefasen. Her peger litteraturen på en oplagt mulighed for at skabe en kobling til de boligsociale beskæftigelses- og

uddannelsesaktiviteter. Dels er der mulighed for, at lokale unge eller voksne ledige kan ansættes eller komme i praktik på byggepladsen. Og dels kan et sådant greb være med til at øge det lokale ejerskab og opbakning til omdannelsen. Det kan blandt andet være med til at reducere problemer med hærværk og tyveri fra byggepladsen (Madsen & Nielsen 2018). Det er vigtigt allerede i udbudsfasen at være opmærksom på dette potentiale: Ved at skrive sociale partnerskabsaftaler eller klausuler ind i udbudsmaterialet, styrkes muligheden for, at der kan skabes jobs og uddannelsespladser for områdets beboere i forbindelse med omdannelserne (AlmenNet 2016), hvilket man f.eks. har gjort i forbindelse med Himmerlands udbudsmateriale.

I Aalborg Øst har den boligsociale indsats undervejs i bryggeprocessen haft fokus på at udnytte mulighederne for at skabe beskæftigelses- og uddannelses-tilbud til beboerne. Gennem brug af sociale klausuler er der således skabt job- og praktikpladser i forbindelse med bygge- og anlægsarbejderne i byomdannelsen. Det betyder samtidig, at lokale beboere er deltagende i den fysiske byomdannelsen, og at beboerne dermed selv er med til at skabe forandringerne i boligområdet. Derudover gennemfører helhedsplanen i samarbejde med lokale skoler undervisningsaktiviteter, hvor byrum og især byggepladserne inddrages aktivt i undervisningen i dansk, matematik og i uddannelsesvejledningen.

HJÆLP DEN NYE BYDEL I GANG

Når man laver nye byrum, har man typisk nogle forestillinger om, at folk i området spontant vil benytte sig af dem. Men litteraturen viser, at nye byrum til tider ender med at stå tomme hen, fordi beboerne ikke har nogen modeller for, hvordan de skal bruge dem. Eller man oplever, at de bliver taget i brug på en måde, der ikke lige var det, man ønskede. F.eks. hvis grupper af unge mænd indtager og dominerer byrummene, så andre beboere holder sig væk (AlmenNet 2016).

Boligsociale aktører kan støtte beboerne i at tage de nye faciliteter og byrum i brug på den måde, som de er tiltænkt. Det kan f.eks. ske ved at igangsætte aktiviteter, som demonstrerer, hvordan de nye byrum

kan bruges. Eller ved at bidrage til, at de frivillige foreninger eller netværk, som allerede er i området, tager ejerskab og ansvar for de nye faciliteter. Hvis beboerne oplever, at de nye byrum er deres og benytter dem, er der mindre risiko for, at de overtages af utryghedsskabende grupper eller udsættes for hærværk eller misligholdelse.

I Aalborg Øst er den boligsociale indsats fra starten tænkt ind i forhold til ibrugtagning af det nye Sundheds- og Kvartershus, hvor helhedsplanen delvist er ansvarlig for at udfylde de nye rammer med aktiviteter og tilbud, som er tiltrækkende for både beboere og borgere i resten af byen og lokalområdet. Helhedsplanen har kontor i huset og medvirker til at facilitere aktiviteter, som f.eks. etablering af en socialøkonomisk virksomhed, der driver café og fitnesscenter i bygningen, og at lave tilbud og aktiviteter, der henvender sig til en bred brugerskare, f.eks. aftenskoleundervisning og rygestopkurser. En anden måde at hjælpe den nye bydel i gang på er ved at bygge bro mellem boligområdets gamle beboere og de nye beboere, som kommer til, når boligområdet renoveres, eller der bygges nye ejerboliger eller private lejeboliger i området. Dette vil vi vende tilbage til i kapitlet om det sociale miljø i boligområdet.

LÆS MERE HER

Du kan læse mere om integration af fysiske og boligsociale indsatser her:

- AlmenNet (2016): Almenvejledning: Integration af fysiske og sociale indsatser – at sammentænke renovering og boligsociale programmer i almene boligområder. AlmenNet.
- Bech-Danielsen, Claus & Mechlenborg, Mette (2017): Renovering af almene boligområder. Evaluering af fysiske indsatser gennemført i perioden 2014-2016. Polyteknisk Boghandel og Forlag Aps.

TEMA 2: DE KOMMUNALE VELFÆRDSTILBUD

I det ovenstående har vi set nærmere på de byplanlægningsmæssige redskaber, der typisk anvendes til at skabe en positiv udvikling i de udsatte boligområder. Men strategisk byudvikling handler ikke kun om de fysiske rammer. Gode lokale velfærdstilbud har også stor betydning for, om det er muligt at vende udviklingen i områderne. Velfærdstilbud forstår vi her som offentligt finansierede eller støttede tilbud til borgerne som f.eks. undervisning, børnepasning, sundhed, kultur- og idrætstilbud mv.

De lokale velfærdstilbud har betydning på to måder: som en forstærkningsfaktor og som en fortyndingsfaktor. Set fra et forstærkningsperspektiv er gode velfærdstilbud med til at styrke udsatte borgeres kompetencer og ressourcer og dermed styrke deres livsmuligheder og bidrage til en bedre social balance i boligområdet. Set fra et fortyndingsperspektiv er gode og attraktive velfærdstilbud såsom skoler, daginstitutioner samt fritids- og kulturtilbud vigtige i forhold til at gøre boligområdet attraktivt at bosætte sig i. Hvis ikke der er høj kvalitet i de lokale velfærdstilbud, er de ressourcestærke beboere nemlig mere tilbøjelige til at fraflytte områderne og søge mod områder, hvor tilbuddene er bedre (Realdania 2016; Foldgast et al. 2018; Grandil 2018).

Vi har her valgt at stille skarpt på betydningen af en velfungerende lokal skole, da forskningen peger på, at lokale skolers kvalitet og ry har stor betydning for bosætning (Grandil 2018) og samtidig også spiller en vigtig rolle i forhold til at styrke lokale børn og unges livsmuligheder. At skabe gode skoler med en balanceret elevsammensætning er da også et centralt element i de forskellige bystrategier og planer for udsatte områder.

DEN LOKALE SKOLE

Skoler i udsatte boligområder er ofte udfordrede på en række betingelser, som andre skoler ikke er (Mygind et al. 2015). De har en højere andel af børn, som oplever forskellige former for sociale og adfærdsmæssige problemer, som oplever manglende støtte fra hjemmet, og som derfor har sværere ved at klare sig både fagligt og socialt. En høj koncentration af udsatte elever kan være med til at udfordre det samlede læringsmiljø på skolerne. Forskningen peger således på, at en høj andel af ressource svage klassekammerater påvirker elevernes afgangskarakterer negativt. Endvidere peges der på, at en mere lige fordeling af elever efter forældrebaggrund og herkomst kan øge den samlede indkomst for eleverne 20 år efter grundskolen (Jørgensen et al. 2018). Derudover har skoler med mange fagligt svage elever også den udfordring, at de har svært ved at rekruttere og fastholde dygtige lærere (Vasiljeva & Wandsøe-Isaksen 2018).

Samtidig er skolen en vigtig del af de velfærdstilbud, der skaber lokale organiseringspunkter og dermed kan have betydning for det sociale liv og den lokale identitet i et lokalområde (Forstædernes Tænk tank 2012). Af samme grund er de lokale folkeskoler også en vigtig brik i udviklingen af de udsatte boligområder og er derfor også et tema, der går igen i de fleste planer og strategier for de udsatte boligområder. Skolen spiller en afgørende rolle på mindst tre punkter:

1. Skolen som bosætningsparameter: Bosætningsmønstre påvirkes af, hvor borgerne forventer at modtage et godt undervisningstilbud

2. Skolen som social mixer: Skolen påvirker dannelsen af tværgående sociale netværk i boligområdet
3. Skolen som byrumsfunktion: Skolen som fysisk facilitet kan være en platform for lokale fællesskaber

SKOLEN SOM BOSÆTNINGSPARAMETER

Den lokale skoles kvalitet – eller nærmere bestemt borgernes opfattelse heraf og skolens ry – udgør en særdeles vigtig parameter i forhold til især børnefamiliers bosætningsvalg. Hvorvidt området er beliggende i et attraktivt skoledistrikt, er således med til at påvirke børnefamiliers beslutning om at bosætte sig i området (Grandil 2018; Foldgast et al. 2018). For ressourcestærke børnefamilier er nærhed til skolen ligeledes en vigtig bosætningsparameter, og forældre i udsatte boligområder fremhæver nærhed og sikker skolevej som faktorer, der påvirker, hvorvidt de vælger at blive boende (Langkilde et al. 2019).

På den måde er skolen med til at forme beboersammensætningen i området. Hvis man vil tiltrække og fastholde ressourcestærke borgere til de udsatte boligområder, er det derfor vigtigt at sørge for, at der er et skoletilbud, som ikke får børnefamilierne til at fravælge boligområdet.

SKOLEN SOM SOCIAL MIXER

Ud over at påvirke familiers bosætningsvalg er skolen også vigtig for dannelsen af sociale netværk og interaktioner i boligområdet. Som beskrevet er et af argumenterne for socialt blandede bydele, at det skaber møder på tværs af sociale, økonomiske og kulturelle skel. Det gælder også i folkeskolen, som ofte anses som samfundets sociale mixer par excellence. Det er her, børn og forældre fra både boligblokkene og villavejene mødes og danner langvarige klassefællesskaber.

En velfungerende lokal skole er derfor også med til at skabe tværgående sociale netværk i boligområdet. Denne mekanisme udfordres, hvis skoletilbuddet ikke opfattes som attraktivt, da det ofte betyder, at særligt forældrene i de omkringliggende

parcelhuskvarterer og villaveje enten flytter eller vælger den lokale folkeskole fra til fordel for alternative skoletilbud (Grandil 2018).

SKOLEN SOM BYRUMSFUNKTION

Skolen udgør ofte en markant og vigtig funktion i byrummet. Skolen er helt praktisk og fysisk et sted, hvor man mødes, og mange mennesker i boligområdet har deres daglige gang. Også uden for skoletid kan skolen som bygning være en vigtig facilitet i lokalområdet, hvor skolens lokaler og f.eks. sportsfaciliteter ofte stilles til rådighed for lokalområdets foreninger mv. (Forstædernes Tænketank 2012).

Skolens fysiske design kan mere eller mindre aktivt understøtte denne funktion i byrummet. Bygningen kan åbne sig mod byrummet og invitere til brug – også uden for skoletid – eller fremstå mere lukket. På samme måde kan organiseringen omkring brugen af skolens faciliteter i større eller mindre grad understøtte foreninger og andre civilsamfundsaktører i at bruge skolens faciliteter. Alt i alt betyder det, at en skole potentielt kan være med til at generere gennemstrømning og liv i området, men at skolens fysiske rammer og organiseringen omkring brugen af dem har stor betydning for, om potentialet kan indfries.

SPREDNING AF ELEVER ELLER FAGLIG OPRUSTNING?

Som det fremgår af ovenstående, er der flere forskellige måder, hvorpå skolen influerer på boligområdet. Der ligger dog en indbygget konflikt imellem de forskellige funktioner, skolen har for området. I mange udsatte boligområder oplever man problemer med at skabe et godt skoletilbud, og flere steder vælger man derfor at lukke den lokale skole i det udsatte boligområde og fordele børnene ud over flere andre skoler i byen. Det gør det lettere at tilbyde et attraktivt skoletilbud til familier, der bosætter sig i de udsatte boligområder. Denne strategi har dog den uheldige konsekvens, at man fjerner en vigtig social institution i boligområdet og dermed fjerner en platform for social netværksdannelse, foreningsaktivitet mv.

Rundtomkring i kommunerne bliver der gjort mange forskellige forsøg på at styrke skolerne i de udsatte boligområder. Overordnet ses der to forskellige tilgange:

1. At sprede elever med sociale udfordringer eller som er tosprogede. Kriterierne, der selekteres på, er forskellige og vækker ofte stor debat, da mange oplever det som problematisk at definere børn som et potentielt problem på grund af deres adresse eller deres sociale eller etniske baggrund.
2. At styrke de lokale skoletilbud ved ekstra normering, videreuddannelse af lærer og ledelse, investeringer i skolens faciliteter og i nogle tilfælde profilskoler.

Disse forskellige tilgange kan forstås i forlængelse af det skitserede dilemma: Skal man satse på at styrke kvaliteten af den lokale skole ved at opruste på normering og faglighed og dermed bevare den vigtige institution, som skolen er i lokalområdet? Eller skal man fordele eleverne ud over andre skoler og dermed give dem et skoletilbud, som måske er bedre – eller som har et bedre ry – end det, de kunne få lokalt?

Der er i øjeblikket flere undersøgelser på vej af effekten af at sprede elever, men indtil videre ingen klare konklusioner herom. En evt. gavnlig effekt skal desuden ses i sammenhæng med andre hensyn, som beskrevet ovenfor. Hvilken løsning, der er bedst, beror i høj grad på en vurdering af de lokale forhold. Der er derfor ingen klare svar eller velafprøvede løsninger på dette dilemma.

CASE: DEN LOKALE FOLKESKOLE

Der er tre skoler i Aalborg Øst. Tornhøjsskolen, Mellervangsskolen og Herningvejens skole. Mellervangsskolen og Herningvejens skole ligger begge lige uden for det store almene boligområde i de omkringliggende parcelhuskvarterer, mens Tornhøjsskolen ligger inde i det almene boligområde. Ifølge lokale parter er Tornhøjsskolen da også den skole, som særligt kæmper med et dårligt ry.

Tornhøjsskole har i mange år kæmpet med en lav indskrivningsprocent, fordi en del af forældrene vælger skolen fra. Dette gælder særligt for de mere ressourcerstærke forældre i området. Dette mønster ses blandt andet på gennemsnitsindkomsten for forældrene på skolen, som ligger langt under de øvrige skoler i kommunen².

Skolen klarer sig lige så godt som mange af byens øvrige skoler, når det kommer til elevernes trivsel, som ligger på samme niveau som landsgennemsnittet på Undervisningsministeriets trivselsmåling fra 2017. Skolens evne til at løfte eleverne fagligt er dog udfordret, hvis man ser på CEPOS' rangering af landets skoler efter undervisningseffekt.

Skolen er bygget i 1970'erne, ligesom mange af de øvrige skoler i kommunen. Den beskrives som nedslidt, og særligt udefra fremstår den ikke særligt attraktiv efter nutidige standarder. Indtil videre indgår Tornhøjsskolen dog ikke i udviklingsinitiativerne i det nordlige Aalborg Øst, selvom der er udbredt enighed om, at skolen trænger til reovering.

2. <https://www.dingeo.dk/kommune/aalborg/skole/tornhoejskolen>



Kort 4. Skolernes placering

HVORDAN KAN DEN BOLIGSOCIALE INDSATS UNDERSTØTTE KVALITETEN I VELFÆRDSTILBUDDENE?

I dette kapitel har vi særligt stillet skarpt på folkeskoler i udsatte bydele, men betydningen af velfærdstilbud i en bystrategisk kontekst kan i princippet gøre sig gældende på mange områder. Spørgsmålet er altså, hvordan de boligsociale indsatser kan understøtte det bystrategiske arbejde med de kommunale velfærdstilbud i de udsatte boligområder. Her har de boligsociale indsatser en stor rolle at spille, både på skoleområdet og i forhold til de mange andre velfærdsområder.

UNDERSTØT DE KOMMUNALE TILBUD

De boligsociale indsatser kan spille en vigtig rolle i forhold til at understøtte de kommunale velfærdstilbud i lokalområdet. De boligsociale indsatser opfattes ofte som en form for laboratorier, hvor man kan udvikle og afprøve nye og anderledes måder at løse velfærdsopgaven for beboerne i de udsatte boligområder, som de kommunale tilbud til tider har svært ved at komme i kontakt med (Fallov 2013; Mygind & Larsen 2016).

Her er det afgørende, at de boligsociale indsatser arbejder tæt sammen med de lokale velfærdstilbud, og at man er opmærksom på, hvordan man kan bruge hinandens særlige kompetencer. Det tætte samarbejde er endvidere en måde at forankre de midlertidige boligsociale indsatser i blivende organisationer i området (Mygind & Larsen 2016).

I den boligsociale indsats i Aalborg Øst går man til denne opgave ved at sikre sig, at man aldrig iværksætter boligsociale indsatser uden at have en relevant samarbejdspartner med i projektet. Hvis det er en beskæftigelsesindsats, gennemføres den i tæt samarbejde med jobcentret. Hvis det er en sprogstimuleringsindsats, kan samarbejdspartnere være de lokale daginstitutioner. Man lader således de relevante aktører om at løse deres kerneopgave, mens medarbejderne fra den boligsociale helhedsplan

først og fremmest står for at samle parterne og facilitere processen, så de sammen kan udvikle nogle gode løsninger. Center for Samskabelse, som den boligsociale indsats hedder, indgår med medarbejderressourcer i udviklingsprojekterne, men agerer primært platform for, at forskellige parter i lokalområdet – både kommunale og civilsamfundsaktører – kan mødes og i fællesskab udvikle nye initiativer og indsatser.

Ligeledes tænker man målsætningerne i helhedsplanen tæt sammen med de målsætninger, som de relevante forvaltninger og institutioner i kommunen og boligområdet arbejder med. Fokus for den boligsociale helhedsplan bliver således tilpasset de lokale strategier for på den måde at sikre, at helhedsplanen trækker i samme retning, som de øvrige aktører arbejder i. Hvis der f.eks. er fokus på sprogstimulering i de lokale daginstitutioner, så giver det også mening at have fokus på det i helhedsplanen, som dermed er med til at indfri de kommunale strategier. På den måde sikrer man både, at man ikke laver parallelindsatser, og at erfaringerne bliver i den organisation, som skal arbejde videre med opgaven.

BIDRAG TIL ET ATTRAKTIVT SKOLETILBUD

Som beskrevet er den lokale skole en helt afgørende velfærdsinstitution at arbejde med i udviklingen af de udsatte boligområder. De boligsociale indsatser kan spille en vigtig rolle i forhold til at styrke de lokale folkeskoler i de udsatte boligområder, både når det kommer til at styrke det skoletilbud, som gives til lokalområdets børn og unge, men også i forhold til at arbejde på, at flere ressourcestærke forældre vælger skolen til. Det kan f.eks. ske ved at bidrage til alternative og kreative læringsforløb – for alle elever eller for elever med forskellige sociale udfordringer – som kan medvirke til at løfte det samlede skoletilbud (Christensen et al. 2018c).

Der findes mange eksempler på, at boligsociale indsatser indgår i samarbejde med de lokale skoler. CFBU har blandt andet udgivet en eksempelsamling med eksempler på samarbejder mellem de boligsociale helhedsplaner og de lokale skoler (Mygind et al. 2015) og en eksempelsamling, der

viser, hvordan boligsociale indsatser kan understøtte brobygningen mellem skolen og forældrene (Lunar & Sonne-Frederiksen 2016).

I Aalborg Øst har man også et samarbejde med Tornhøjsskolen og de øvrige skoler i Aalborg Øst i forbindelse med den fysiske omdannelse. Et eksempel på et samarbejde er særlige undervisningsforløb i matematik og dansk på de lokale byggepladser, hvor børnene får matematikopgaver eller lignende, som skal løses i tilknytning til byggeprojektet – og ofte sammen med håndværkerne. Et andet eksempel er uddannelsesvejledning for eleverne, hvor de introduceres til forskellige erhverv på byggepladsen. Det er primært lærerne, der står for undervisningen, mens medarbejderne fra helhedsplanen forbereder undervisningskonceptet, står for planlægning og koordinering, f.eks. at lave aftale med entreprenør og byggepladsmedarbejderne.

BYG BRO FRA BEBOERE TIL FOLKESKOLEN

Hvor den boligsociale indsats i dag først og fremmest arbejder på at styrke skoletilbuddet i lokalområdet gennem forskellige understøttende indsatser, ville den boligsociale indsats også kunne spille en mere fremtrædende rolle i forhold til at få de mere ressourcestærke familier i boligområdet til at vælge den lokale folkeskole til. I Aalborg Øst arbejder man med forældreinfopakker eller velkomstpakker, hvor nye beboere i boligområdet får en guidet tour rundt i bydelen og bliver introduceret for de mange muligheder, bydelen rummer for dem og deres børn. I forbindelse med disse ture besøges også den lokale skole og daginstitutioner. I forbindelse med omdannelsen vil der ske en stor udskiftning af beboere, og der vil derfor i fremtiden flytte mange nye familier til boligområdet, som via denne form for introduktion til skolen kan få et førstehåndskendskab til skolen.

I det boligsociale arbejde med at bygge bro mellem beboerne og skolen kunne man også lade sig inspirere af organisationen Brug Folkeskolen, som arbejder for at få forældre i København til at vælge Københavns folkeskoler til. Det gøres ved at støtte skoleledelsen i at opnå en konstruktiv dialog med forældrene i de lokale vuggestuer og børnehaver,

således at man derigennem kan foregribe nogle af de negative forestillinger, der typisk knytter sig til skolen. Et konkret greb er at opfordre forældrene til at tale sammen i god tid om skolevalg og give hinanden hånd på, at man i fællesskab vælger den lokale skole til. Ved på den måde at opfordre forældrene til at handle i fællesskab, kan man undgå den negative spiral, hvor ressourcestærke forældre vælger den lokale skole fra, fordi de andre ressourcestærke forældre gør det samme.

LÆS MERE HER

Du kan læse mere om samspillet mellem boligsociale indsatser og folkeskolen her:

- Rikke Engly Mygind et al. (2016): Samarbejde med skoler og helhedsplaner. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.
- Sarah Lunar & Astrid Marie Sonne-Frederiksen (2016): Brobygning mellem skole og forældre – En håndbog om boligsociale indsatser. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

TEMA 3: DET SOCIALE MILJØ

I det ovenstående har vi set nærmere på, hvordan man med fysiske virkemidler og gode velfærdstilbud kan skabe mere blandede boligområder. I det nedenstående vender vi os mod det sociale miljø i boligområderne og undersøger, hvad et velfungerende socialt miljø betyder for mulighederne for at skabe social balance og opnå en mere blandet beboersammensætning i de udsatte boligområder. Vi ser også nærmere på, hvordan man kan understøtte fremvæksten af et godt socialt miljø.

En af idéerne bag blandede boligområder er, at de giver mulighed for møder på tværs af sociale skel – og at øget bymæssig integration således også medfører øget social integration (Chaskin & Joseph 2015). En grundtanke i den bystrategiske tilgang til udsatte boligområder er således, at vores byer og forstæder skal danne rammen om betydningsfulde fællesskaber, og at byudviklingen skal understøtte disse fællesskaber. Både de små, nære fællesskaber, som skaber tilhørsforhold og tryghed, og de store, åbne og tværgående fællesskaber, der skaber møder på tværs af køn, alder, etnicitet og socialklasse (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter & Tænk tanken Byen 2025 2014).

Derudover peger undersøgelser på, at et velfungerende civilsamfund og gode sociale relationer i boligområdet er vigtige faktorer i forhold til at fastholde ressourcestærke beboere i området, mens et dårligt socialt miljø kan gøre det modsatte. Dermed bliver understøttelse af civilsamfundsudviklingen også et middel til at ændre beboersammensætningen i boligområderne ved at bidrage til områdets attraktivitet (Skifter Andersen 2008; Foldgast et al. 2018; Langkilde et al. 2019).

SMÅ, LUKKEDE FÆLLESSKABER OG BREDE, BROBYGGENDE FÆLLESSKABER

Ofte består civilsamfundets organiseringer af relativt små og snævre interessefællesskaber mellem mennesker, som på mange måder ligner hinanden. Denne form for netværk mellem ligesindede kalder den amerikanske sociolog Robert Putnam for samlende social kapital (Putnam 2000). Arbejder man strategisk med udvikling af det sociale miljø, bliver den slags fællesskaber imidlertid ofte problematiseret, fordi man i højere grad ønsker at understøtte dannelsen af bredere og mere inkluderende fællesskaber. Den sociale kapital skal med andre ord enten være brobyggende på tværs af sociale grupper eller forbindende, dvs. sætte borgerne i forbindelse med beslutningstagere mv. (Putnam 2000). De sidstnævnte kapitalformer er da også afgørende, hvis beboerne i et boligområde skal kunne handle i fællesskab og tage fælles ansvar for boligområdets udvikling.

Man ved imidlertid meget lidt om, hvordan man skaber brobyggende og forbindende social kapital. Meget tyder på, at den mobilisering og tryghed, der findes i de små lukkede fællesskaber, er en forudsætning for også at skabe større fællesskaber, der går på tværs. Hvis man vil have brobyggende og forbindende social kapital, er de små, nære og samlende fællesskaber således et godt sted at starte. Men det er samtidig vigtigt at sikre, at de forskellige små fællesskaber og foreninger også har mulighed for at komme i dialog med hinanden på tværs, f.eks. i form af fælles mødesteder eller lignende.

Nedenfor ser vi nærmere på, hvordan man kan understøtte, at civilsamfundets mange fællesskaber,

foreninger og andre organiseringer kan bidrage til et godt socialt miljø i boligområderne. Vi beskriver også, hvordan den boligsociale indsats kan anvendes strategisk til at understøtte civilsamfundsudviklingen. Løbende giver vi eksempler på, hvordan man har arbejdet med udvikling af et aktivt og velfungerende socialt miljø i Aalborg Øst.

SKAB PLATFORME FOR CIVIL ORGANISERING

Undersøgelser peger på, at et stærkt civilsamfund, der formår at handle i fællesskab, er afgørende for, om et lokalmiljø bevæger sig ind i en negativ eller en positiv spiral. Kollektiv handlen kræver, at der findes en organiseret, institutionel infrastruktur i form af velfungerende foreninger og netværk. Det skal således være muligt for borgerne at mødes – både i mindre grupper og i større, tværgående netværk (Larsen 2016).

Der er imidlertid en række barrierer for civil organisering, som især slår igennem blandt borgere, der ikke har erfaring med eller kompetencerne til at organisere sig (Hygum et al. 2018). Her kan kommune og boligorganisation med fordel understøtte den civile organisering ved at:

- **Stille faciliteter til rådighed.** En lavpraktisk barriere er manglende faciliteter og rammer for, at civilsamfundets aktører kan mødes. Adgang til et mødelokale, en kaffemaskine og en kopimaskine kan rydde mange barrierer af vejen for civilsamfundsbase-rede initiativer, hvor det at skulle stifte en forening, finde lokaler og betale regninger kan udgøre en reel barriere. Her kan medborgercentre, kulturhuse, den lokale skole eller andre lokale servicefunktioner udnyttes, hvis de åbnes op uden for almindelige åbningstider og stilles til rådighed for lokale borgere (Foldgast et al. 2019; Lunar et al., under udgivelse).
- **Gøre professionel hjælp let tilgængelig.** Der er sket en generel professionalisering af civilsamfundsbase-rede indsatser. Det giver udfordringer

for lokale græsrodsinitiativer, mens de store, professionelle NGO'er dominerer mere og mere. Professionaliseringen udfordrer ligeledes rummeligheden i de frivillige organisationer, hvor inklusion af udsatte og sårbare grupper som frivillige opleves som en særlig udfordring (Hygum et al. 2018). Ved at stille gratis, lokal hjælp og vejledning til rådighed kan man hjælpe lokale initiativer i gang og give dem den professionelle sparring, der er nødvendig for at føre deres idéer ud i livet (Lunar et al., under udgivelse).

- **Facilitere dialog på tværs.** Frivillige og borgerdrevne aktører har ikke selv ressourcerne til at holde overblik og skabe netværk til andre relevante samarbejdspartnere i lokalområdet. Ved at skabe fælles mødesteder og anledninger til at mødes på tværs, kan man styrke civilsamfund-aktørernes netværk til hinanden og til de professionelle aktører i området (Hygum et al. 2018; Ibsen & Fehsenfelt 2016).

Disse opgaver ligger naturligt fremskudt i boligområderne og er således oplagt for den boligsociale indsats – hvad enten den er forankret i kommunen, boligorganisationerne eller Landsbyggefonden. Dette vil vi vende tilbage til nedenfor.

OVERSTYRING UNDERGRAVER CIVILSAMFUNDET

En udfordring i mange udsatte boligområder er, at velmente projekter udefra mod intentionen er med til at underminere det selv bærende civilsamfund. Projektbase-rede indsatser yder ofte et vigtigt bidrag, men de har en begrænset levetid, hvorefter ressource-r og kompetencer forsvinder ud af området igen. Den drivende kraft og stabiliserende rygrad i civilsamfundet er således ikke projekter, men derimod det foreningsbase-rede civilsamfund, hvor organisering og strukturer er bygget op over lang tid. Her er det ikke nye projektidéer, men kontinuitet, tradition, loyalitet og lokale ildsjæle, der er afgørende (Ibsen & Fehsenfeldt 2016).

Når man alligevel ofte prioriterer projekter frem for det langsigtede civilsamfundsarbejde, handler det blandt andet om styrbarhed. De offentlige aktørers civilsamfundsarbejde kan således ses som en måde at afgrænse, hvilken slags adfærd man ønsker at fremme. På den måde er de offentlige aktører med til at forme det sociale miljø gennem de projekter, der sættes i gang (Fallov 2010). Undersøgelser viser imidlertid, at dette er en problematisk tilgang til civilsamfundet. Borgerne ønsker ikke at blive underlagt et strategisk projekt. I stedet skal frivillighed og medborgerskab tage udgangspunkt i, hvad der opleves som meningsfuldt i den lokale kontekst. De offentlige aktører bør i stedet begrænse sig til at skabe rammerne for, at civilsamfundet selv kan agere (Ibsen & Fehsenfeldt 2016)³.

Derfor er det vigtigt, at man sideløbende med de boligsociale indsatser arbejder på at understøtte lokale frivillige kræfter (Sigurd et al. 2012), og at man ikke mindst er opmærksom på, at den boligsociale indsats ikke bidrager til en overstyring af civilsamfundsudviklingen. Et vigtigt greb er derfor at koble initiativer op på de eksisterende organisationer i boligområdet. Her kan det være en god idé at skabe et overblik over, hvilke grupper, foreninger og initiativer der allerede findes i lokalområdet (Kjeldsen et al. 2018). Første skridt er derfor at kortlægge de eksisterende ressourcer i området. Dette har også været fremgangsmåden i Aalborg Øst, som vi vender tilbage til nedenfor.

INKLUDERING AF NYE BEBOERE I FÆLLESSKABERNE

Brobyggende social kapital i form af netværk mellem forskellige beboergrupper bliver særligt relevant, når målsætningen er at skabe en mere blandet beboersammensætning ved at tiltrække og fastholde ressourcestærke beboere i boligområdet. Forskningen peger således på, at selvom det lykkes at tiltrække ressourcestærke borgere til boligområderne, så er det ikke ensbetydende med, at man formår at skabe kontaktoflader og relationer imellem de forskellige beboergrupper (Bech-Danielsen & Stender 2017; Chasking & Joseph 2015).

Hvis det skal blive en fastholdelsesfaktor for nye beboere, er det derfor vigtigt, at civilsamfundets aktører er dygtige til at tage imod, inkludere og aktivere de nye beboere på måder, som de finder interessante. Her kan det både være nødvendigt at se på, hvad det er for et udbud af aktiviteter der findes lokalt i boligområdet, og at være direkte opsøgende over for de beboere, som man ønsker at engagere i lokalområdet. Det er desuden vigtigt, at man arbejder strategisk for at skabe kontaktoflader og interaktioner på tværs af beboergrupper.

3. Helle Hygum et al. (2018) viser på samme måde, hvordan staten og kommunernes måde at støtte civilsamfundets aktører, NGO'er mv. er med til at forme disse, så de i stigende grad begynder at overtage de styringslogikker, der hersker i den offentlige sektor. På den måde mister civilsamfundet de kvaliteter i form af handlefrihed, stærke netværk og mulighed for at skabe nye løsninger, der gjorde de frivillige organisationer til attraktive samarbejdspartnere i første omgang (ibid.).

CASE: CIVILSAMFUNDSUDVIKLING NEDEFRA

I Aalborg Øst har man gennem 20 år arbejdet systematisk med at understøtte civilsamfundsudviklingen. I forbindelse med Kvarterløftindsatsen i 1998 oprettede man således Kvarterværkstedet, der skulle understøtte organisering og realisering af borger- og foreningsdrevne initiativer i området. Kvarterværkstedet eksisterer stadig den dag i dag med to fuldtidsansatte kommunalt finansierede medarbejdere og er den aktør, som først og fremmest understøtter, faciliterer eller agerer platform for, at civilsamfundets foreninger og borgerinitiativer kan udfolde sig. Kvarterværkstedets arbejde dækker hele Aalborg Øst og ikke kun det almene boligområde, hvilket i sig selv kan være med til at binde bydelen sammen. Kvarterværkstedet har desuden et tæt samarbejde med frivilligcenteret De Frivilliges Hus i Aalborg med ekspertise i at understøtte frivilligt socialt arbejde.

Kvarterværkstedet har til huse i kulturhuset Trekanten, et bibliotek og kulturhus beliggende centralt i bydelen. Huset, der har gennemgået en større modernisering i 2017, er gennem de seneste år gået fra primært at være bibliotek til i højere grad at fungere som et medborgerhus, der bl.a. stiller kontorer og faciliteter til rådighed for områdets foreninger og andre borgerdrevne initiativer. Trekanten huser tillige det lokale borgersamråd, Borgerforum, der samler repræsentanter for beboerforeninger, grundejerforeninger og andre civilsamfundsaktører og indgår som dialogpartner for kommune og boligorganisationer omkring udviklingen af bydelen.

Der eksisterer desuden to boligsociale helhedsplaner i bydelen, som også arbejder med at understøtte civilsamfundet. Kvarterværkstedet har i en periode været en integreret del af helhedsplanen. Helhedsplanerne har desuden fokus på at bygge bro mellem borgergrupper og foreninger på tværs af bydelen. De har også arbejdet med at professionalisere og organisere det frivillige arbejde, bl.a. ved at hjælpe med koordineringsopgaver og etablering af foreninger. En konkret udløber af det boligsociale arbejde har f.eks. været etableringen af foreningen 9220 De Frivillige – en beboerdrevet forening, der samler lokale frivillige på tværs af bydelen og gennemfører forskellige former for frivilligt socialt arbejde. Foreningen afholder bl.a. den årlige Aalborg Øst dag, der samler og showcaser de mange foreninger og aktivitetsmuligheder, der findes i bydelen.



Kort 5. Trekanten Bibliotek- og Kulturhus samt Sundheds- og Kvarterhuset

HVORDAN KAN DEN BOLIGSOCIALE INDSATS UNDERSTØTTE UDVIKLINGEN AF DET SOCIALE MILJØ?

Den boligsociale indsats rummer potentialet til at blive en nøgleaktør i udviklingen af et velfungerende og bæredygtigt socialt miljø i de udsatte boligområder. Dels i kraft af den lokale placering, de mange berøringsflader til beboerne og netværket til andre professionelle aktører i området. Dels i kraft af de økonomiske og mandskabsmæssige ressourcer, faglige kompetencer og erfaringer samt muligheden for at agere fleksibelt og tilpasse sig de lokale muligheder og behov.

Boligsociale indsatser har således gode forudsætninger for at understøtte civilsamfundets aktører, bygge bro imellem forskellige aktører og for at have et særligt fokus på at inkludere de mere ressourcestærke beboere, som flytter til boligområderne i forbindelse med de bystrategiske omdannelsesprocesser, og skabe sociale fællesskaber på tværs af sociale skel.

KORTLÆG CIVILSAMFUNDETS AKTØRER

En forudsætning for at kunne arbejde med at understøtte civilsamfundet er, at man har et overblik over de forskellige frivillige organisationer og borgergrupper i området. Her kan en vigtig rolle for den boligsociale indsats være at skabe overblik over – og etablere en kontaktoverflade til – de frivillige organisationer i lokalområdet.

Ved at skabe overblik over civilsamfundets aktører kan den boligsociale indsats bidrage til at styrke det indbyrdes kendskab og samarbejde mellem aktørerne, bygge bro mellem borgere og foreninger og gøre det lettere for myndigheder og andre professionelle at inddrage og samarbejde med civilsamfundet. I CFBU's rapport "Mapping af boligområdets ressourcer" (Lunar et al. 2017) kan du læse mere om, hvordan man kan kortlægge civilsamfundets aktører.

I Aalborg Øst er det Kvarterværkstedet, der har det forkromede overblik over, hvad der er af foreninger i hele Aalborg Øst. Det er en prioriteret arbejdsopgave for Kvarterværkstedet hele tiden at holde dette overblik opdateret og at formidle viden om aktører og aktiviteter gennem deres hjemmeside samt i form af et katalog over lokale foreninger og andre aktører, der trykkes og husstandsomdeles en gang om året. På denne måde forsøger man at udbrede kendskab på tværs af foreninger og for enkelte borgere i bydelen, som ønsker at blive en del af en forening.

FACILITÉR LOKAL KOORDINERING OG VIDENDELING

Med overblikket over og relationerne til civilsamfundets forskellige foreninger og andre aktører opstår også muligheden for, at den boligsociale indsats kan bidrage til koordinering og videndeling mellem forskellige aktører. Mange udsatte boligområder beskrives som "projektramte" forstået på den måde, at mange forskellige aktører har initiativer og projekter i gang på samme tid. Det skaber behov for gensidigt kendskab, videndeling og koordinering, hvis de mange initiativer skal blive et reelt bidrag til et integreret og velfungerende civilsamfund og ikke blot isolerede, ukoordinerede og usammenhængende nålestiksprojekter.

Udfordringen er, at civilsamfundets aktører og de mange forskellige frivillige og professionelt drevne projekter ofte mangler en fælles platform at mødes på. Den rolle kan den boligsociale indsats påtage sig. F.eks. ved at facilitere netværkssamarbejder mellem aktører, der arbejder med beslægtede emner, eller tage initiativ til faste koordineringsmøder for civilsamfundsaktører (se f.eks. Kjeldsen et al. 2018).

Kvarterværkstedet i Aalborg Øst arbejder f.eks. på at skabe en fælles "paraply" over det frivillige arbejde med det formål at binde de frivillige kræfter bedre sammen på tværs. Kvarterværkstedet understøtter også borgere, som har en god idé til et initiativ. Borgere kan henvende sig og få sparring omkring, hvordan man kan realisere denne idé, og Kvarterværkstedet har også en pulje af frie midler til at



Møde i Sundheds- og Kvarterhuset.

understøtte disse initiativer. Kvarterværkstedet yder således også professionel hjælp til lokale initiativer.

UNDERSTØTTE CIVILSAMFUNDET IGENNEM OMDANNELSESPROCESSEN

Store omdannelsesprojekter medfører også store sociale opbrud i boligområdet. Beboerne genhuses – nogle gange uden for, andre gange i boliger inden for, boligområdet. Nogle beboere flytter tilbage igen, mens andre slår rødder i deres nye bolig. Det skaber opbrud i nabofællesskaber og netværk – både formelle og uformelle – som typisk har været årtier om at blive dannet. Det lokale civilsamfund og sociale miljø er i risiko for at blive undermineret i denne proces. Det er derfor vigtigt, at der bliver arbejdet for at understøtte dette civilsamfund i byggefasen og at opbygge et nyt socialt miljø under og efter omdannelsen.

I Aalborg Øst er både Kvarterværkstedet og de to helhedsplaner meget opmærksomme på, at omdannelsen af det nordlige Aalborg Øst har stor betydning for det eksisterende civilsamfund. En vigtig arbejdsopgave for kvarterværkstedet og helhedsplanerne i

den proces er derfor at understøtte civilsamfundets aktører igennem denne kaotiske periode. Det sker bl.a. ved at pleje og værne om de lokale ildsjæle samt at sørge for, at der er gode faciliteter og støttemuligheder til rådighed for de frivillige organisationer gennem hele omdannelsesprocessen.

STYRK RELATIONERNE TIL DE RESSOURCESTÆRKE BEBOERGRUPPER

De boligsociale indsatser har af gode grunde deres styrkeposition i arbejdet med udsatte beboergrupper. Men med en bystrategisk indsats bliver en vigtig målsætning ikke kun at løfte de svageste, men også at tiltrække og fastholde ressourcestærke beboere. Her kan de boligsociale indsatser have en blind vinkel, fordi deres berøringsflade og relationer til ressourcestærke beboergrupper ofte er begrænset. Hvis den boligsociale indsats skal spille en aktiv rolle, skal disse relationer således etableres.

Det kan betyde, at de boligsociale indsatser i højere grad skal tænke i aktiviteter, der (også) appellerer til ressourcestærke beboere. Og det kan betyde, at de boligsociale medarbejdere i planlægningen og



Sundheds- og Kvarterhuset

gennemførelsen af aktiviteterne i højere grad må tage hensyn til, hvornår og hvordan f.eks. børnefamilier, personer med fuldtidsarbejde, aktive ældre eller andre potentielle målgrupper ønsker og har mulighed for at deltage.

Byhaver er et eksempel på en aktivitetstype, som i undersøgelser har vist sig at være velegnet til at rumme både mere og mindre ressourcestærke beboere samt at skabe relationer på tværs af sociale og kulturelle grupper (Frederiksen et al. 2017). Samtidig viser undersøgelser, at noget af det, som ressourcestærke beboere i de udsatte boligområder drømmer om, er at have en have (Foldgast et al. 2018; Langkilde et al. 2019). Byhaver i boligområdet kan således også være en måde at imødekomme et ønske hos nogle ressourcestærke beboere – selvom byhaver naturligvis ikke er en standardløsning, som passer ind i alle boligområder.

Ud over at tilrettelægge aktiviteter, der kan appellere til ressourcestærke, ligger der også et potentiale

for den boligsociale indsats i at mobilisere ressourcestærke beboere som frivillige – både i forhold til etablerede aktiviteter og i forhold til at understøtte initiativer fra beboerne selv. Erfaringen er, at det frivillige engagement giver beboerne adgang til netværk og relationer til andre beboere og knytter beboerne tættere til området – og således i sig selv bliver en fastholdelsesfaktor for ressourcestærke beboere (Langkilde et al. 2019).

I Aalborg Øst forventer man, at beboersammensætningen i boligområdet vil ændre sig, således at der i fremtiden kommer til at bo flere ressourcestærke borgere. Der er derfor behov for indsatser, der tager imod de nye beboere og introducerer dem til de ting, der foregår i området. For at sikre, at de nye beboere bliver aktiveret i boligområdet, kan der være behov for forskellige indsatser, som understøtter, at de finder ud af, hvilke muligheder boligområdet rummer, og måske samtidig, at de lokale boligsociale aktører udvikler tilbud, som har en større appel til de nye beboere end det typiske boligsociale tilbud i dag.

Helt konkret nævnes det f.eks., at flere aktiviteter skal ligge uden for normal arbejdstid, da flere beboere må forventes at være i arbejde.

Konkret forventer man i det nordlige Aalborg Øst, at de nye punkthuse med private lejeboliger kommer til at rumme en anden type lejere end lejerne i de almene boliger. Som beskrevet i Tema 1 i boksen om Byudviklingsprojektet i Aalborg Øst, bliver private lejeboliger ofte anvendt af ressourcestærke borgere som en midlertidig boform, hvilket typisk ikke giver anledning til et stort engagement i lokalområdet. Hvis man ønsker, at disse beboere skal blive et aktiv for boligområdet, kan der derfor være behov for en særlig indsats for at åbne disse nye beboere for boligområdets muligheder. En anden målgruppe for punkthusene er seniorer. Disse kan vise sig at være en grå-guldgrube for boligområdet, hvis man formår at engagere dem i lokalområdet. Erfaringerne med at gøre de nye beboere til en aktiv del af lokalområdet er dog endnu begrænsede.

VÆR KATALYSATOR FOR EN STRATEGISK CIVILSAMFUNDSINDSATS

Mens der ofte er et væld af initiativer og projekter, der skal styrke det sociale miljø og civilsamfundsudviklingen i de udsatte boligområder, er der sjældent en samlet strategi for civilsamfundsudviklingen. En manglende strategi for civilsamfundsudviklingen kan betyde, at arbejdet med at udvikle boligområdets sociale miljøer bliver lidt overset og dermed ikke indtænkt i de overordnede bystrategiske tiltag, der sættes i værk.

Som en del af den boligsociale organisering vil de vigtigste aktører med indflydelse på boligområdet typisk være samlet i styregrupper, boligsociale bestyrelser eller lignende (Nielsen et al. 2018). Her kan den boligsociale indsats bidrage til udviklingen af en samlet strategi for civilsamfundsudviklingen på tværs af de væsentligste aktører. Kommunale medborgerskab-, civilsamfunds- eller frivillighedsstrategier kan udgøre et fælles afsæt for dette arbejde (Rambøll 2016).

CFBU gennemfører i 2019 og 2020 en undersøgelse af strategisk civilsamfundsudvikling i udsatte boligområder. Du kan i øvrigt læse mere om, hvordan den boligsociale indsats kan understøtte civilsamfundet og det frivillige arbejde i undersøgelserne "Frivillighed i udsatte boligområder" (Foldgast et al. 2019) og "Medborgercentre i udsatte boligområder" (Lunar et al., under udgivelse).

LÆS MERE HER

Du kan læse mere om det boligsociales rolle i forhold til civilsamfundet her:

- Ibsen, Bjarne & Michael Fehsenfeld (2016): Frivillighed i det boligsociale arbejde. Syddansk Universitet – Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund (CISC).
- Foldgast, Anne Maria, Siff Monrad Langkilde, Katrine Wamsler & Natasja Lund (2019): Frivillighed i udsatte boligområder – En rapport om arbejdet med frivillige beboere i den boligsociale indsats. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

PERSPEKTIVERING: DEN BYSTRATEGISKE DREJNING OG DEN BOLIGSOCIALE INDSATS

I denne undersøgelse har vi taget udgangspunkt i den bystrategiske drejning, der finder sted i arbejdet med udsatte boligområder over hele landet. Aalborg Kommunes bystrategi handler som tidligere beskrevet om at gøre Aalborg til en international vidensby. Strategien indebærer bl.a. et nyt supersygehus, en udbygning af universitetet, en satsning på at tiltrække videnstunge erhverv og på at skabe gode rammer for studerende med blandt andet 3.000 nye studieboliger. Som en del af bystrategien har kommunen identificeret en såkaldt vækstakse, som er et geografisk afgrænset område, hvor udviklingen koncentrerer sig, og hvor de store investeringer kommer til at finde sted de næste mange år.

Med vækstaksen går det udsatte boligområde Aalborg Øst fra at være en såkaldt satellitby og til at ligge i et smørhul mellem det historiske bycentrum og det nye centrum for Aalborg som en vidensby. Dette åbner muligheder for at tiltrække nye typer borgere, som f.eks. arbejder i det nye vækstområde syd for Aalborg Øst. Kommune og boligorganisationerne har grebet denne strategiske mulighed og investeret massivt i opgradering og omdannelse af området – både i boliger, byrum, infrastruktur og offentlige faciliteter. Med etableringen af nybyggede private lejeboliger i Aalborg Øst har den bystrategiske udvikling også været med til at tiltrække investorer, som kan se potentiale i at investere i det tidligere udsatte boligområde.

Den bystrategiske tilgang kan på den måde være med til at brolægge vejen for politisk og administrativ opbakning til mere konkrete planer for omdannelse af det udsatte boligområde, bl.a. fordi omdannelsesprojektet bliver sat ind i en strategisk ramme og taler ind i nogle mål, der i forvejen har politisk opbakning. En bystrategisk tilgang kan dog også overse de udsatte boligområder til fordel for andre og mere attraktive udviklingsområder i kommunen. For den boligsociale indsats er det afgørende, at man er i stand til at gribe udfordringen og spille den boligsociale indsats på banen som et vigtigt element i udviklingen af byens udsatte boligområder.

HVAD BETYDER DEN BYSTRATEGISKE DREJNING FOR DEN BOLIGSOCIALE INDSATS?

For den boligsociale felt betyder den bystrategiske drejning først og fremmest, at der sættes et længe efterspurgt politisk fokus på ambitiøse løsninger på de boligsociale udfordringer, der knytter sig til koncentrationen af udsatte borgere i bestemte boligområder. De boligsociale indsatser har gennem tiden haft succes med at skabe sociale forbedringer for udsatte borgere (Christensen et al. 2018a; 2018b; 2018c). Samtidig har mønsteret dog været, at mange beboere er fraflyttet områderne igen, når deres sociale og økonomiske situation er forbedret – et fænomen, der også kendes som elevatoreffekten (Larsen et al. 2017b). Det er derfor ikke lykkedes

grundlæggende at ændre beboersammensætningen i de udsatte boligområder. Med den bystrategiske drejning sættes der fokus på netop det. Og der sættes og investeres mange steder betydelige ressourcer i at sikre, at det rent faktisk lykkes at skabe varige forandringer.

Samtidig repræsenterer den bystrategiske drejning både en mulighed og en udfordring for den boligsociale indsats, der nu skal lære at navigere i en langt større og mere kompleks politisk, strategisk og byudviklingsmæssig kontekst. Det indebærer dels, at antallet af snitflader og koblingspunkter mellem den boligsociale indsats og omgivelserne stiger markant. Og dels at den boligsociale indsats må kunne se sig selv i nye opgavetyper og nye roller, hvis den vil forblive relevant. Den bystrategiske drejning repræsenterer således både en væsentlig kompleksitetsstigning og et krav om fornyelse på det boligsociale felt.

DEN BOLIGSOCIALE ORGANISERING SOM BYSTRATEGISK AFSÆT?

Den bystrategiske tilgang er karakteriseret ved at gå på tværs af sektorielle og administrative grænser. De almene boligorganisationer og en række kommunale forvaltninger er typisk nøgleaktører, men private developere, grundejere, foreninger og civilsamfundsaktører kan også spille en vigtig rolle i samarbejdet.

Et tværgående samarbejde af en sådan karakter kan betragtes som et stedsorienteret netværkssamarbejde (Engberg & Buch 2016). Med stedsorienteret henvises til samarbejdets fokusering på et afgrænset geografisk område (der dog er tænkt i sammenhæng med den omkringliggende by). Med netværkssamarbejde henvises til det faktum, at aktørerne ikke er organiseret i et indbyrdes hierarki, men derimod er gensidigt autonome aktører, der indgår i et frivilligt samarbejde med henblik på at realisere fælles mål (Bryson et al. 2015; Kankaala & Krogh 2014).

Tværasektorialitet, tværfaglighed og stedsorientering er elementer, der går igen i den boligsociale indsats. Da der allerede gennem en årrække har været boligsociale indsatser i gang i de fleste udsatte boligområder, er det oplagte spørgsmål, om ikke den netværksorganisering, der er etableret i den forbindelse, kan udgøre et afsæt for en bystrategisk indsats? Vores undersøgelse peger på, at det kan man til en vis grad, men at der også er væsentlige forbehold.

I Aalborg Kommune etablerede man på et tidligt tidspunkt en tværgående organisering i form af en boligsocial ledergruppe bestående af relevante kommunale aktører. Derudover er der i lighed med andre områder etableret styregrupper og senere hen bestyrelser for de boligsociale indsatser. I disse fora mødtes nøgleaktører i form af relevante forvaltningsledere og andre boligsociale aktører fast med hinanden, havde opbygget relationer og udviklet en fælles forståelse for de boligsociale udfordringer. Den boligsociale ledergruppe er koblet til bestyrelserne for de respektive helhedsplaner, idet de samme nøglepersoner sidder med i flere fora. Der er således mange aktører, der tager et fælles ansvar for den boligsociale opgave.

Både den boligsociale ledergruppe og de boligsociale bestyrelser har fungeret som et afsæt for at involvere boligsociale aktører i den fysiske byudviklingsproces. Dels fordi aktørerne allerede var samlet i et etableret mødeforum, og dels fordi det gensidige kendskab og relationer var etablerede og dermed kunne bruges til at trække nye aktører ind i byudviklingsarbejdet. Særligt Center for Samskabelse arbejder både metodisk og organisatorisk i samspil med byomdannelsesprocessen, for så vidt at helhedsplanen fungerer som en facilitator og platform for, at en bred vifte af aktører kan trækkes ind i byudviklingsarbejdet og bidrage på forskellig vis. Bl.a. arbejdes der systematisk med at involvere erhvervslivet, ligesom helhedsplanen har faciliteret inddragelsen af aktører på social-, skole- og sundhedsområdet samt den frivillige sektor i forarbejdet til etablering af en kommende "Grøn Arena".

Med opstarten af nye boligsociale helhedsplaner i Aalborg Øst i 2017 blev der som nævnt også etableret nye bestyrelser, der sammenlignet med tidligere i dag har et betydeligt større mandat og kompetence til at positionere og integrere helhedsplanerne i den overordnede bystrategiske udvikling (Nielsen et al. 2018). Det er imidlertid ikke aktørernes vurdering, at hverken den boligsociale ledergruppe eller bestyrelserne har været velegnede fora for udvikling af de mere overordnede visioner for boligområdet udvikling. De fremhæver blandt andet, at de respektive styringsorganer for den boligsociale indsats udelukkende er besat af embedsmænd, og at hovedfokus er på drift og koordinering af de igangsatte aktiviteter frem for udvikling af mere overordnede bystrategiske visioner.

Derimod peger flere informanter på betydningen af, at politisk indflydelsesrige nøgleaktører stiller sig bag en stærk bystrategisk vision for udviklingen af de udsatte boligområder. En dedikeret borgmester, et enigt byråd og en boligorganisation, der tør og vil, fremhæves således som vigtige ingredienser i skabelsen af en langtidsholdbar vision for udviklingen af de udsatte boligområder. Hvis den boligsociale indsats skal blive en medspiller i dette visionsarbejde, er der formentlig behov for at tilføje et politisk element, f.eks. i form af en referencegruppe eller lignende.

DEN BLANDEDE BY SOM UDFORDRING OG POTENTIALE

En del af den bystrategiske omdannelse af Aalborg Øst har været at arbejde med boligernes attraktivitet samt at skabe mere blandede boligtyper med henblik på at tiltrække en mere blandet beboersammensætning. Boligerne har fået en markant arkitektonisk

opgradering, og der er tilført et langt mere varieret udbyd af boligstørrelser og -typer, herunder flere rækkehuse med haver. Der er også tilført private lejeboliger. De lokale aktører fremhæver den stærke organisering omkring byudviklingsprojektet, det tætte samarbejde mellem boligforeninger og kommune samt de væsentlige investeringer i udvikling af bydelen fra begge parter side som afgørende incitamenter for, at private har turdet investere i området.

Investorerne har dog som nævnt foretrukket at etablere private lejeboliger frem for ejerboliger. Denne tendens kendes også fra andre udsatte boligområder som f.eks. Gellerup og skyldes formentlig, at private lejeboliger opfattes som en mere sikker investering. Kommune og boligorganisation har ikke haft mulighed for at stille krav om, hvorvidt de etablerede boliger skal være ejer- eller lejeboliger. Derudover er boligforeningens villighed til at nedrive eller frasælge ejendomme med til at definere mulighedsrummet for etablering af nye ejerboliger på tidligere almene matrikler.

Undersøgelser viser imidlertid, at ressourcestærke borgere i højere grad ønsker at eje deres bolig, mens private udlejningslejligheder ofte bliver anvendt som midlertidige løsninger for forskellige grupper af ressourcestærke borgere, og at de færreste bliver boende over en længere periode. Det svækker viljen og lysten til at indgå i de lokale fællesskaber og bidrage til det lokale sociale liv⁴ (Ærø 2012; Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter & Tænketanken Byen 2025 2014).

For den boligsociale indsats betyder det, at der skal arbejdes på nye fronter for at bygge bro mellem de "nye" ressourcestærke almene og private lejere og de eksisterende beboere, hvor også mindre

4. Hvis man vil fastholde eller tiltrække disse borgere, er det derfor vigtigt at skabe et blandet boligudbud i de udsatte boligområder og også at tilføje ejerboliger til områderne. I Aalborg, hvor befolkningstilvæksten er relativt stor, udbygges også nye områder med ejerboliger, særligt parcelhuse, bl.a. i Gigantiumområdet syd for Aalborg Øst (Jørgensen & Laursen 2018). I en større bystrategisk sammenhæng kan man overveje, hvordan investeringer i ejerboligmarkedet i forskellige dele af byen påvirker hinanden, og hvilke muligheder der evt. er for at "skubbe" investeringer videre til de mere udsatte boligområder.

ressourcestærke borgere stadig skal kunne være en del af boligområdet. De internationale erfaringer er blandede, og fra både Frankrig og USA peger forskningen på, at den sociale afstand fastholdes, selvom boligtyper og ejerformer blandes. Frem for at føre til styrkede relationer mellem ressourcestærke og -svage beboergrupper, kan den sociale blanding snarere føre til sociale konflikter og konstruktion af nye demarkationslinjer i boligområdet (Chaskin & Joseph 2015; Bech-Danielsen & Stender 2017).

Den boligsociale indsats kan forstærke disse demarkationslinjer ved at fokusere ensidigt på de "udsatte" beboere. Eller den kan forsøge at genopfinde sig selv som katalysator for fællesskabende og brobyggende aktiviteter på tværs af forskellige beboergrupper. Sidstnævnte indebærer, at den boligsociale

indsats må række ud til ressourcestærke beboergrupper, som hidtil ikke har været målgruppen for det boligsociale arbejde. Skal indsatsen for alvor bidrage til at binde boligområdet sammen med resten af byen, kan det også indebære at udvikle aktiviteter, der ikke kun retter sig mod den almene matrikel, men også tiltrækker brugere fra de omkringliggende områder.

Eksemplet Aalborg Øst illustrerer fordelene ved at have en lokalt forankret aktør, som kan understøtte civilsamfundet. Her yder bl.a. Kvarterværkstedet, medborgerhuset Trekanten og de boligsociale indsatser et vigtigt bidrag til udviklingen af området i form af lokalt placerede medarbejdere, der understøtter udviklingen af et levende og integreret civilsamfund.



Passage.

APPENDIKS: ANVISNING OG UDLEJNINGSDREDSKABER

I nærværende undersøgelse har vi bl.a. set nærmere på, hvordan man gennem fysiske indsatser kan omdanne udsatte boligområder med henblik på at tiltrække og fastholde en blandet beboersammensætning. Samtidig sker der typisk en bevægelse af udsatte beboere ud af områderne. Dels fordi boligerne efter omdannelsen bliver for dyre for de økonomisk mest trængte beboere. Dels fordi omdannelsen af områderne ofte kombineres med en aktiv brug af anvisning og udlejningsredskaber med henblik på at ændre beboersammensætningen (Jepsen & Nielsen 2018). Med parallelsamfunds aftalen fra 2018 tages der yderligere skridt for at begrænse tilflytningen af socialt udsatte til de mest belastede boligområder (Beskæftigelsesministeriet 2018).

Omdannelse af udsatte boligområder indebærer derfor typisk, at udsatte beboere skal omplaceres til andre områder. Med mangel på billige boliger i mange byer skaber det en række udfordringer, både i form af flaskehalse og kapacitetsproblemer, men også i form af genkoncentration af udsatte beboere i andre områder (Jepsen & Nielsen 2018). Af disse grunde har vi fundet det nødvendigt kort at redegøre for mulighederne for at arbejde med anvisning og udlejningsredskaber i forbindelse med den bystrategiske omdannelse af udsatte boligområder.

Brugen af anvisning og udlejningsredskaber hænger dog – efter vores opfattelse – kun i begrænset omfang sammen med den boligsociale indsats. Derfor har vi valgt at placere dette afsnit som et appendiks til undersøgelsen. I appendikset ser vi nærmere på, hvordan bystrategiske indsatser i udsatte boligområder generelt spiller sammen med det samlede boligudbud, samt hvilke muligheder og udfordringer en aktiv brug af boligsocial anvisning og

udlejningsredskaber kan bidrage med til bæredygtig bosætning for udsatte borgere.

KOMMUNAL BOLIGANVISNING HAR TIDLIGERE FORSTÆRKET SEGREGERINGEN

Den kommunale boliganvisning indebærer, at kommunerne har anvisningsret til 25 pct. af de almene boliger. Disse boliger kan anvises til borgere, som af forskellige årsager ikke selv kan finde en bolig. Kommunerne har forskellige kriterier for, hvem der kan få anvist en bolig gennem den kommunale boliganvisning, men som udgangspunkt er det borgere, som er udsatte i forskelligt omfang, hvilket blandt andet kommer til udtryk ved, at de ikke selv er i stand til at finde en bolig (Ellerbæk & Høst 2012).

En undersøgelse fra 2012 viste, at kommunerne i høj grad brugte den kommunale anvisningsret i boligområder, hvor der i forvejen var en høj koncentration af socialt udsatte – primært fordi huslejen var lav i disse afdelinger. Den kommunale boliganvisning har således i tidens løb været med til at fastholde en høj koncentration af ressourcetsvage borgere i de udsatte boligområder (ibid.; Bech-Danielsen et al. 2017).

Nogle kommuner har i de senere år udviklet redskaber til at minimere de negative konsekvenser af den kommunale anvisning. En generel udfordring er dog, at man har svært ved at finde andre boliger, der matcher borgerens eller familiens behov til en pris, som de kan betale. Derfor finder en stor del af den kommunale anvisning typisk stadig sted til bestemte almene boligområder i kommunen, fremfor at sikre en større grad af spredning og social blanding på tværs af kommunen.

BRUG ANVISNINGSRETTE STRATEGISK TIL AT BLANDE BEBOERSAMMENSÆTNINGEN

I Københavns Kommune arbejder man strategisk med boliganvisningen. Her anvises beboere uden for beskæftigelse ikke til boligområder, som i forvejen har en høj koncentration af disse borgere (Københavns Kommune 2014). Der anvendes en trappemodel, hvor man stopper med at anvise borgere uden for arbejdsmarkedet til et boligområde, når andelen i området overstiger 40 pct. I stedet anvises til andre boligområder med lav husleje.

GÅ EFTER BOLIGER, DER MATCHER BEHOVET

En anden mulighed kan være at se nærmere på, om man kan arbejde mere strategisk med, hvilke boliger kommunen får stillet til rådighed fra boligorganisationerne. Mange steder fungerer boliganvisningen på den måde, at kommunen får tilbudt hver fjerde ledige bolig fra hver enkelt boligforening. Det betyder imidlertid, at kommunerne ofte står med boliger, som de ikke kan anvende i den kommunale boliganvisning, enten fordi huslejen er for høj, eller fordi boligen ikke matcher borgernes øvrige behov. Det betyder også, at kommunen især får stillet boliger til rådighed i boligafdelinger med en høj fraflytningshyppighed.

I flere kommuner er der en anden praksis omkring den kommunale anvisning, hvor hver fjerde bolig ikke automatisk meldes ind til kommunerne. Her melder kommunerne i stedet specifikke ønsker og behov ind til boligorganisationerne, hvorefter boligorganisationerne melder tilbage, når de har en bolig ledig, der opfylder behovet. På den måde søges der at sikre, at de boliger, som boligorganisationerne tilbyder, matcher borgernes behov. På samme måde kan kommunerne arbejde strategisk med, i hvilke boligområder man især ønsker at kunne disponere over ledige lejemaal med henblik på bedst muligt at modvirke koncentration af socialt udsatte.

BRUG AF UDLEJNINGSREDSKABER TIL AT ØGE DET SOCIALE MIX

Udlejningsredskaber er et andet redskab, som kommuner og boligorganisationer kan bruge til at styre, hvilke borgere der flytter ind i boligområderne. De mest anvendte udlejningsredskaber er fleksibel udlejning og kombineret udlejning.

FLEKSIBEL UDLEJNING

Fleksibel udlejning er et redskab, kommuner og boligorganisationer efter aftale kan indføre i almene boligafdelinger med henblik på at ændre beboersammensætningen. Redskabet giver kommunerne og boligorganisationerne mulighed for at give en ønsket beboergruppe fortrinsret på ventelisten til almene boligafdelinger. Redskabet bliver oftest brugt til at tiltrække ressourcerstærke beboere til udsatte boligområder. Her ses blandt andet, at borgere med tilknytning til arbejdsmarkedet og unge i uddannelse kan få fortrinsret i bestemte boligafdelinger.

KOMBINERET UDLEJNING

Kombineret udlejning er et redskab, kommuner og boligorganisationer kan tage i anvendelse for at ændre beboersammensætningen i udsatte boligområder. Ved kombineret udlejning forstås muligheden for afvisning af modtagere af kontanthjælp, starthjælp og introduktionsydelse ved udlejning af almene familieboliger i afdelinger beliggende i områder med en høj andel af personer uden for arbejdsmarkedet mod anvisning af anden passende bolig.

For at komme på listen over kombineret udlejning skal et boligområde have minimum 1.000 beboere, hvoraf 40 pct. er arbejdsløse, eller have minimum 5.000 beboere, hvoraf 30 pct. er arbejdsløse.

NYE REGLER I DE HÅRDE GHETTOOMRÅDER

Med parallelsamfundsaf-talen fra 2018 kommer der ny lovgivning, som sætter nogle nye begrænsninger på kommunernes mulighed for at boliganvise personer på overførselsindkomster til de udsatte boligområder (Regeringen 2018). Fra 1. juli 2019 bliver

det således et krav, at boligorganisationer i hårde ghettoområder skal afvise mulige beboere, hvis de modtager integrationsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp – også selvom det vil medføre at boligerne står tomme.

BRUG AF UDLEJNINGSREDSKABER FORUDSÆTTER SØGNING

Både fleksibel og kombineret udlejning bygger på, at der fastsættes kriterier for, hvem der hhv. skal have forrang til eller afvises fra boliger i bestemte boligområder. Boligorganisationen og kommunen fastsætter i fællesskab, hvilke kriterier der skal gælde, men formålet er typisk om at give borgere, som er i beskæftigelse, privilegeret adgang til ledige lejemål i områder, der har udfordringer i forhold til beboersammensætningen.

En evaluering af brugen af udlejningsredskaber viser, at de kan være gode redskaber til at ændre på beboersammensætningen i de afdelinger, hvor der er ressourcestærke borgere, som står på venteliste til de almene boliger – også i de udsatte boligområder (Christensen et al. 2015). En succesfuld brug af redskaberne forudsætter dog, at der er søgning til afdelingen, således at der rent faktisk er en venteliste at sortere i. Alternativt må boligorganisationen udleje boligen, uanset om den boligsøgende lever op til de fastsatte kriterier eller ej. I de hårde ghettoområder ændres dette dog pr. 1. juli 2019.

OVERVEJ, OM UDLEJNINGSREDSKABERNE OGSÅ KAN BRUGES MED MODSAT FORTEGN

Det interessante ved både kombineret udlejning og fleksibel udlejning er, at kriterierne for, hvem der får forrang til en bolig, fastsættes lokalt. Det er altså ikke givet, at det skal være ressourcestærke borgere, som skal have forrang til de udsatte boligområder. Man kunne også tage værktøjet og "vende det på

hovedet", således at det f.eks. blev personer uden for arbejdsmarkedet, som fik forrang til ledige lejemål i de mere velfungerende boligområder. Det kunne medvirke til at mindske koncentrationsproblematikken i de mest udsatte områder. Sådanne greb er dog endnu ikke afprøvet i praksis.

NYE BILLIGE BOLIGER ER NØDVENDIGE FOR AT FOREBYGGE GENKONCENTRATION

Mangel på billige boliger i mange kommuner er en stor udfordring i forhold til kommunernes muligheder for at sikre en blandet beboersammensætning. En hovedårsag til den høje koncentration af udsatte borgere i bestemte boligområder er således, at der typisk også er en koncentration af billige boliger, som er til at betale på en overførselsindkomst, mens der i andre dele af kommunen ikke er billige boliger tilgængeligt.

Når udsatte boligområder gennemgår en større fysisk omdannelse, stiger huslejeniveauet ofte, og dette er i sig selv med til at ændre beboersammensætningen. International forskning peger imidlertid på, at dette ofte medfører en genkoncentration af udsatte beboere i andre boligområder – typisk i nærliggende områder, som har et lavt huslejeniveau og ofte allerede er på grænsen til at blive socialt udsatte. På den måde flyttes snarere end løses problemerne med koncentration af socialt udsatte (Jepsen & Nielsen 2018).

Hvis bolig-mæssig omplacering af socialt udsatte skal have en gavnlig effekt, bør man således have fokus på de områder, de omplaceres til (ibid.). Det kan bl.a. være nødvendigt at arbejde aktivt med at øge spredningen og tilgængeligheden af billige boliger, f.eks. ved at etablere flere billige boliger spredt mere ligeligt ud over byen. Der arbejdes derfor flere steder i landet med at sikre, at der bygges nye almene boliger, når der fortættes i eksisterende byområder, eller når der udbygges i nye områder. Planloven giver kommunerne mulighed for at sætte

krav i lokalplanerne om, at op til 25 pct. af boligmassen skal være almene boliger. Det kan være et nyttigt redskab, hvis man vil sikre en større spredning af den almene boligmasse og dermed skabe en mere blandede by (Hansen & Østerby 2015).

Det er dog ikke let at bygge nye billige boliger, og huslejen ender derfor ofte med at være for høj for de økonomisk dårligst stillede lejere. Et estimat fra Aarhus Byråds Udviklingsplan for Gellerupparken og Bispehaven peger således på, at nybyggede almene familieboliger i Aarhus vil koste 40 pct. mere i husleje

end den gennemsnitlige husleje i Gellerupparken og Bispehaven (Aarhus Kommune 2018). Der kan derfor fortsat være udfordringer med at sikre, at de nybyggede almene boliger bliver på et huslejeniveau, der kan bruges af den kommunale boliganvisning.

En risiko er, at der ikke kan findes tilstrækkeligt med billige boliger inden for kommunen. Det kan indebære eksport af socialt udsatte til andre kommuner, hvor der er flere billige boliger til rådighed – eksempelvis udkantskommuner (Schytz Juul & Prag Blicher 2018).



Sundheds- og Kvarterhuset i Allborg Øst.

LITTERATUR

AlmenNet (2016): Almenvejledning: Integration af fysiske og sociale indsatser – at sammentænke renovering og boligsociale programmer i almene boligområder. AlmenNet.

Aner, Louise & Mazanti, Birgitte (red.) (2017): Socialt arbejde i udsatte boligområder. Hans Reitzels Forlag.

Bech-Danielsen, Claus & Mechlenborg, Mette (2017): Renovering af almene boligområder. Evaluering af fysiske indsatser gennemført i perioden 2014-2016. SBI 2017:11.

Bech-Danielsen, Claus & Stender, Marie (2017): Fra ghetto til blandet by. Danske og internationale erfaringer med omdannelse af udsatte boligområder. Gads Forlag.

Bech-Danielsen, Claus et al. (2017): Boligområder i bevægelse. Fortællinger om fysiske og boligsociale indsatser i anledning af Landsbyggefondens 50 års jubilæum. Landsbyggefonden.

Beskæftigelsesministeriet (2018): Delaftale om forbud mod indflytning i de hårdeste ghettoområder.

Bjørn, Niels (2014): Evidens for sociale effekter af fysiske indsatser i udsatte områder. Københavns Kommune og Arkitektforeningen.

BL & Himmerland Boligforening (2018): Aalborg-modellen. Hvordan Aalborgs erhvervsliv, kommune og boligselskaber sammen har vendt udviklingen i et udsat boligområde. BL – Danmarks Almene Boliger.

Boje-Kovacs, Bence; Greve, Jane & Weatherall, Cecile (2018): Can a shift of neighborhoods affect mental health? Evidence from a quasi-random allocation of applicants in the public social housing system. MPRA Paper No. 88929, posted 17. september 2018 09:20 UTC.

Boligorganisationerne & Aalborg Kommune (2012): Den boligsociale helhedsplan for 9220 Aalborg Øst 2013-2016.

Boye, Anne Mette (2018): Den nye by – et bystrategisk blik på omdannelse af erhvervsområder. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

Breau, Sidsel Vinther; Frederiksen, Nana Øland & Riemenschneider, Maria Juul (2015): Boligsociale familiekurser – Erfaringer fra Amagerbro. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

Bryson, John M.; Crosby, Barbara C. & Stone, Melissa Middleton (2015): Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. Public Administration Review. Vol. 75 Issue 5. (s. 647-663).

Baadsgaard, Mikkel (2011): Børns opvækstvilkår har enorm betydning for fremtiden. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Chaskin, Robert J. & Mark L. Joseph (2015): Integrating the inner city. The promise and perils of mixed-income public housing transformation. The University of Chicago Press.

Christensen, Gunvor (2013): Indsatser i udsatte boligområder. Hvad virker, hvorfor og hvordan? Kraks Fond Byforskning.

Christensen, Gunvor; Holger Jørgensen, Rune Christian & Larsen, Malene Rode (2015): Erfaringer med at ændre det sociale mix i udsatte boligområder. Evaluering af brugen af anvisnings- og udlejningsredskaber som led i Landsbyggefondens 2006-10-midler. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Christensen, Gunvor; Jakobsen, Vibeke; Ememark, Morten Holm; Nielsen, Hanne; Mehlsen, Line; Stabell, Cecilie Lykke; Søgaard, Christopher Dehn & Aner, Louise Glerup (2018a): Boligsociale indsatser til småbørnsfamilier i udsatte boligområder – Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14-midlerne. VIVE.

Christensen, Gunvor; Jakobsen, Vibeke; Ememark, Morten Holm; Widding, Joanna Gulløv; Stabell, Cecilie Lykke; Søgaard, Christopher Dehn & Aner, Louise Glerup (2018b): En vej til arbejdsmarkedet med de boligsociale indsatser. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Christensen, Gunvor; Jakobsen, Vibeke; Ememark, Morten Holm; Widding, Joanna Gulløv; Stabell, Cecilie Lykke; Søgaard, Christopher Dehn & Aner, Louise Glerup (2018c): Børn og unges uddannelseschancer – de boligsociale indsatser bidrag. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Dahl, Kristian (2009): Håndbog – De Blå Ressourcers Uddannelsesforløb. Aalborg Øst 9220.

Damm, Anna Piil & Dustmann, Christian (2014): Does Growing Up in a High Crime Neighborhood Affect Youth Criminal Behavior? *American Economic Review*. Vol. 104. (s. 1806-1832).

Ellerbæk, Lise Sand & Høst, Anders Larsen (2012): Udlejningsredskaber i almene boligområder, en analyse af brugen og effekterne af udlejningsredskaber i almene boligområder. Kbh: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Engberg, Lars A. & Buch, Sven (2016): Bæredygtighed og smarte løsninger i Aalborg Øst. Himmerland Boligforenings erfaringer med bæredygtighed i praksis. SBI 2016:28.

Fallov, Mia Arp (2010): Community Capacity Building as the Route to Inclusion in Neighbourhood Regeneration? I: *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 34.4. (s. 789-804).

Fallov, Mia Arp (2013): Boligsocialt arbejde. Gul-dager, Jens & Skytte, Marianne. Socialt arbejde, teorier og perspektiver. Akademisk Forlag.

Foldgast, Anne Maria; Glad, Ane & Larsen, Søren Brink (2018): Ressourcestærke børnefamiliers flyttemønstre – En analyse af flyttemønstrene blandt ressourcestærke børnefamilier i udsatte boligområder. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

Foldgast, Anne Maria; Langkilde, Siff Monrad; Wamsler, Katrine & Lund, Natasja (2019): Frivillighed i udsatte boligområder – En rapport om arbejdet med frivillige beboere i den boligsociale indsats. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

Foldgast, Anne Maria; Larsen, Majken Rhod & Madsen, Louise Weber (2015): Naboskabet – En måling af naboskabet i udsatte boligområder sammenlignet med andre boligområder i Danmark. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

Forstædernes Tænk tank (2012): Bæredygtige forstæder – Udredning og anbefalinger. Realdania og Naturstyrelsen.

Frederiksen, Nana Øland; Larsen, Søren Brink & Avlund, Nikolaj (2017): Byhaverne i Vapnagaard – En analyse af den sociale netværksdannelse omkring byhaveprojektet Bo & Gro. Center for Boligsocial Udvikling.

Galster, George (2013): Neighborhood Social Mix: Theory, Evidence, and Implications for Policy Planning. I: *Policy, Planning, and People: Promoting Justice in Urban Development*. (s. 308-336). University of Pennsylvania Press.

Galster, George (2014): Nonlinear and Threshold Aspects of Neighborhood Effects. I: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Vol.66. (s. 117-133).

Galster, George (2019): *Making Our Neighborhoods, Making Our Selves*. The University of Chicago Press.

Grandil, Mikkel Høst (2018): Intergenerational mobility and equality of opportunity in primary education. Københavns Universitet.

Hansen, Signe Slot & Østerby, Anna Brandt (2015): Manglen på billige boliger – muligheder og barrierer for flere billige boliger i Danmark. Kuben Management & Rådet for socialt udsatte.

Hygum Espersen, Helle; Andersen, Linda Lundgaard; Olsen, Leif & Tortzen, Anne (2018): Understøttelse og udvikling af det frivillige sociale arbejde. En analyse af udviklingstendenser og behov for kontinuitet og forandring i nationale virkemidler. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Ibsen, Bjarne & Michael Fehsenfeld (2016): Frivillighed i det boligsociale arbejde. Syddansk Universitet – Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund (CISC).

Jepsen, Marie Blomgren & Nielsen, Rikke Skovgaard (2018): Ufrivillig fraflytning fra udsatte boligområder. SBI 2018:10.

Jørgensen, Kristian Binderup et al. (2018): Analyse: Hvad betyder klassekammeraterne for det enkelte barns fremtid? Kraka & Deloitte.

Kankaala, Elisa & Andreas Hagedorn Krogh (2014): Ledelse af samarbejdsdrevet innovation i kriminalpræventive indsatser. I: Samarbejdsdrevet innovation i praksis. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Kjeldsen, Lasse; Lunar, Sarah; Riemenschneider, Maria & Breau, Sidsel Vinther (2018): Kriminalitetsforebyggelse i netværk – En undersøgelse af netværkssamarbejdet i Tingbjerg-Husum. Center for Boligsocial Udvikling.

Kvorning, Jens (2015): Byudviklingsstrategier og byledelse. I: Urban Lab: Fra plan til en helt anden virkelighed. Pp. 12-23.

Københavns Kommune (2014): Udlejningsaftale – Aftale mellem Københavns Kommune og BL

– Danmarks Almene Boliger, 1. kreds om rammer for udlejning af almene boliger i perioden 1. januar 2015-31. december 2018. Sagsnr. 2014-0142218. Dokumentnr. 2014-0142218-1.

Langkilde, Siff Monrad; Mikkelsen, Clara Hennecke & Nielsen, Helle (2019): Fra fraflytning til fastholdelse. Center for Boligsocial Udvikling.

Larsen, Jacob Norvig (2016): Socialt Bæredygtig Landsby – Et udviklingsprojekt. SBI 2016:20.

Larsen, Kristine; Kjeldsen, Lasse & Ahrenkiel, Stephanie Bernth (2017a): Sociale viceværter – en effektevaluering af sociale viceværter arbejde mod fagedudsættelser. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

Larsen, Søren; Glad, Ane & Avlund, Nikolaj (2017b): Ressourcestærke beboere. En analyse af flyttemønstrene blandt ressourcestærke beboere i de 200 største almene boligområder. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

Liliegren, Curt et al. (2019): Ny analyse af Danmarks udsatte boligområder. Nyhedsbrev 30. Boligøkonomisk Videnscenter.

Lunar, Sarah & Sonne-Frederiksen, Astrid Marie (2016): Brobygning mellem skole og forældre – En håndbog om boligsociale indsatser. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

Lunar, Sarah et al. (under udgivelse): Medborgercentre i udsatte boligområder. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

Lunar, Sarah; Lund, Natasja & Foldgast, Anne Maria (2017): Mapping af boligområdets ressourcer – En rapport om kortlægning som arbejdsredskab i det boligsociale arbejde. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

Madsen, Mette Fabricius & Nielsen, Helle (2018): Renovering og jobskabelse i udsatte boligområder – En undersøgelse af beskæftigelses- og

uddannelsesindsatser for beboerne i forbindelse med renoveringer i udsatte boligområder. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

Madsen, Mette Fabricius; Nielsen, Helle; Larsen, Søren Brink; Glad, Ane & Lund, Natasja (2015): Fremskudt beskæftigelsesindsats i København – En virkningsevaluering af indsatsens effekt. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter & Tænkertanken Byen 2025 (2014): Fællesskaber i forandring. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

Mygind, Rikke Engly & Larsen, Majken Rhod (2016): Kommunerne på banen – Udfordringer og potentialer i kommunernes arbejde med helhedsplaner. Center for Boligsocial Udvikling.

Mygind, Rikke Engly; Foldgast, Anne Maria & Larsen, Kristine (2015): Samarbejde mellem skoler og helhedsplaner – En kortlægning af problemstillinger og indsatser. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

Nielsen, Rikke Skovgård; Mechlenborg, Mette; Hansen, Anders Rhiger & Jepsen, Marie Blomgren (2018): Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne. Førmåling og foreløbige resultater. SBI 2018:09.

Nielsen, Tom (2008): 150 års byudvikling. I: Arkitektur der forandrer – fra ghetto til velfungerende byområde. Gads Forlag.

Putnam, Robert (2000): Bowling alone, the collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster.

Rambøll (2016): Evaluering af frivilligcentrene. Socialstyrelsen.

Rambøll (2017): Hvordan skaber vi sociale renoveringer, der forebygger ensomhed? En analyse af fysiske renoveringer, der understøtter det gode boligliv. Realdania, BL & Landsbyggefonden.

Realdania (2016a): Strategisk ledelse af byudvikling. Realdania By & Byg.

Realdania (2016b): Jagten på forandringskraften, viden og fremtidsperspektiver fra modningsprojektet Boligliv i Balance (1. oplag ed.). Realdania.

Regeringen (2018): Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti om: Initiativer på boligområdet, der modvirker parallelsamfund.

Schytz Juul, Jonas & Prag Blicher, Solveig (2018): Offentligt forsørgede fraflytter de store byer. Arbejdernes Erhvervsråd.

Sigurd, Frederik Mühldorff; Jessen, Louise Stine; Larsen, Majken Rhod & Pedersen, Kasper Krog (2012): Frivillige i det boligsociale arbejde. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

Skifter Andersen, Hans (2008): Why do residents want to leave deprived neighbourhoods? The importance of residents' subjective evaluations of their neighbourhood and its reputation. Journal of Housing and the Built Environment. Vol. 23 No. 2. (s. 79-101).

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet (2018): Liste over udsatte boligområder pr. 1. december 2018.

Vacher, Mark (2008): Drømmen om et sted. I: Arkitektur der forandrer – fra ghetto til velfungerende bydel. Gads Forlag.

Vasiljeva, Kristine & Wandsøe-Isaksen, Regitze (2018): Analyse: De svage elever har fagligt svagere lærere. Kraka.

Vasiljeva, Kristine. Wandsøe-Isaksen, Regitze & Hør-lück, Sebastian (2018): Befolkningen deler sig op, og det har konsekvenser for fremtiden. Kraka.

Weatherall, Cecilie Dohlmann; Boje-Kovacs, Bence & Egsgaard-Pedersen, Aske (2016): Et historisk tilbageblik på de særligt udsatte boligområder udpeget i 2014 – Udviklingen i tilflyttere, fraflyttere og fastboende. Kraks Fond Byforskning.

Ærø, Thorkild (2012): Boligpræferencer, boligvalg og livsstil. By og Byg Statens Byggeforskningsinstitut 2002.

Aalborg Kommune (2011): Norddanmarks vækstdynamo – Planstrategi 2011.

Aalborg Kommune (2013a): Fysisk vision 2025 – Hovedstruktur 2013.

Aalborg Kommune (2013b): Aalborg – tough little big city.

Aarhus Kommune (2018): Aftale om udsatte boligområder, 19. juni 2018. Hentet 5. oktober 2018 fra <https://aarhus.dk/media/11237/aftale-om-udsatte-boligomraader-vers1650.pdf>

BILAG 1: INFORMANTLISTE

EKSPERTER

Andreas Rasch Christensen – Ph.d., forsknings- og udviklingschef, VIA Pædagogik & Samfund

Björn Emil Härtel Jensen – Projektchef, Realdania

Charlotte Amalie Malling – Konsulent, KL

Edith Jakobsen Hansen – Analysekonsulent, Det Boligsociale Fællessekretariat

Jens Elmelund – Administrerende direktør, KAB

Katinka Hauxner – Bystrategisk rådgiver, Hauxner

Kristian Krogh Hansen – Udviklingskonsulent, Center for Frivilligt Socialt Arbejde

Line Jensen Buch – Specialkonsulent i Udsatte Boligområder, Center for Byudvikling i Økonomiforvaltningen, Københavns Kommune

Michael Fehsenfeld – Ph.d.stud. og akademisk medarbejder, SDU

Michael Ziegler – Borgmester, Høje-Taastrup Kommune

Morten Birkbak – Projektleder, Københavns Kommune

Nanna Muusman – Chef for boligsocial udvikling, Civica

Nikolaj Riegels – Chefkonsulent, Roskilde Kommune

Rune Bæklund – Høje-Taastrup Kommune

Thomas Højmark Fegar – Leder, Det Boligsociale Fællessekretariat

Thomas P. Boje – Professor, Roskilde Universitet

LOKALE AKTØRER I AALBORG

Anne-Marie Nedergård – Skoleleder, Tornhøjsskolen

Denise Bakholm – Centerleder for Tværfaglig Forebyggelse, Aalborg Kommune

Grethe Andreasen – Projektleder Kvarterværkstedet, Aalborg Øst

Hans Henrik Henriksen – Rådmand, By- og Landskabsforvaltningen, Aalborg Kommune

Henrik Thomsen – Afdelingsleder i Plan og Udvikling, Aalborg Kommune

Jacob Ryttersborg – Skolechef, Aalborg Kommune

Jeanet Kaptain – Formand, Borgerforum

Katja Jørgensen – Projektleder, De Frivilliges Hus

Lone Jacobi Nielsen – Boligkoordinator, Aalborg Kommune

Ole Nielsen – Direktør, Himmerland Boligforening

Peder Baltzer Nielsen – Stadsarkitekt, Aalborg Kommune

Rasmus Haugaard – Advokat og Investor, Haugaard Braad

Sven Buch – Udviklingschef, Himmerland Boligforening

Thomas Kastrup Larsen – Borgmester, Aalborg Kommune

Tina French – Rådmand Skoleforvaltningen, Aalborg Kommune

Tina Kjær Back – Specialkonsulent, Himmerland Boligforening

