

SOCIALT ARBEJDE I UDSATTE BYDELE

Inspiration til kommuner, der
ønsker at arbejde med sociale
tiltag i udfordrede bydele

Af Rikke Engly Mygind og Helle Nielsen

Marts 2023

I Gladsaxe har kommunen et særligt fokus på tre bydele med store sociale udfordringer. I de bydele er kommunen initiativtager til indsatser og bydelsnetværk i området.

Bydelsnetværkene samler aktører, der arbejder i bydelen på tværs af sektorer og fagligheder. Sammen identificerer aktørerne bydelens udfordringer og finder tværfaglige løsninger.

Kommunens indsatser i bydelene består dels i, at medarbejdere fra fagforvaltninger rykker deres arbejde ud i bydelene og samarbejder med bydelenes lokale aktører. Dels i at kommunen ansætter medarbejdere i bydelene, der har til opgave at iværksætte lokale indsatser og fremme brobygningen mellem borgere i bydelen og de etablerede kommunale tilbud for eksempel inden for beskæftigelse og sundhed.

I dette vidensblad stiller vi skarpt på, hvordan kommuner kan indgå i tværsektorielt samarbejde og lave indsatser i bydele med sociale udfordringer.

Det sociale bydelsarbejde kan etableres i rene almene boligområder, men også i bydele med blandede ejerformer og erhverv eller for eksempel i landområder, hvor ejerboliger er dominerende. De udsatte bydele med behov for bydelsarbejde kan

være små geografiske områder af byen, store bydele eller mindre byer og landsbysamfund.

Dette vidensblad bygger på rapporten af samme navn. Undersøgelsen bag rapporten er baseret på viden fra fire kommuner, Esbjerg, Gladsaxe, Albertslund og Aalborg, der laver socialt bydelsarbejde.

HVORFOR LAVE SOCIALT BYDELSARBEJDE?

Alle bydele i kommunen skal være attraktive at bo i. Uanset i hvilken bydel man bor, skal man opleve trykthed og trivsel, og børn og unge skal have lige vilkår og lige adgang til at komme godt i gang med livet. Det er formentlig visioner, som de fleste kommuner kan nikke genkendende til.

Men når man kigger på mange kommunekort, er der stor social ulighed mellem bydelene, og de mest sårbare borgere med komplekse udfordringer bor samlet.

Forskningen peger på, at der er god grund til at arbejde med disse forskelle. Borgere, der bor i udsatte bydele, kan nemlig blive dobbelt ramt. Ud over deres individuelle udfordringer bliver de også påvirket af en områdeeffekt.

Det sker for eksempel, når børnene går i skole eller dagtilbud med andre børn fra sårbare familier, når de unge vokser op i et miljø med et højere niveau af kriminalitet, og når naboskabet i de udsatte bydele er ringere end i andre dele af byen (Galster 2013, Rotger & Galster 2019).

Borgere med komplekse udfordringer har ofte brug for en tværfaglig og helhedsorienteret indsats. Reformkommissionens foreløbige udmeldinger og den kommende lov om helhedsorienteret indsats peger på, at der er behov for, at kommunerne arbejder mere helhedsorienteret i deres indsatser og har et større tværfagligt og tværsektorielt samarbejde om de mest sårbare borgere (Reiermann & Andersen 2022, Regeringen et al. 2022).

Mange kommuner har allerede gode erfaringer med tværsektorielt samarbejde i de boligsociale helhedsplaner. Men der er kommuner, som har udfordrede bydele uden en boligsocial helhedsplan. I disse bydele kan socialt bydelsarbejde være et bud på en ny tilgang i arbejdet med de mest sårbare borgere og bydele.

KARAKTERISTIKA VED BYDELSARBEJDET

Socialt bydelsarbejde er særlige sociale tiltag, som kommunen ikke tilbyder alle borgere, men som kommunen giver til borgere på baggrund af deres adresse i en bydel med sociale udfordringer. De er iværksat specifikt for at styrke en bydel, og de borgere der bor der.

Socialt bydelsarbejde er et supplement og/eller en justering af de almindelige kommunale kerneopgaver, som beskæftigelses- eller sundhedsindsats eller skole, klub og dagtilbud.

Der er fire forhold, der karakteriserer kommunernes sociale bydelsarbejde.

De fire karakteristika i det sociale bydelsarbejde er inspireret af de boligsociale helhedsplaner støttet af Landsbyggefonden.

KARAKTERISTIKUM 1: TVÆRSEKTORIELT SAMARBEJDE

Tværfagligt og tværsektorielt samarbejde er grundfundamentet i det sociale bydelsarbejde.

De sociale udfordringer i de udsatte bydele er ofte komplekse, og kommunen kan ikke gennemføre det sociale bydelsarbejde alene. Der er ofte mange forskellige aktører i bydelsarbejdet: kommunale centrale forvaltninger, kommunale lokale institutioner, som skoler, bibliotek, klubber, dagtilbud og andre aktører for eksempel boligorganisationer, politi, NGO'er, lokale foreninger, erhvervsliv.

FIRE KARAKTERISTIKA I SOCIALT BYDELSARBEJDE:

1. Tværfagligt og tværsektorielt samarbejde

2. Placering i bydelen

3. Relationsfremmende og helhedsorienteret arbejde

4. Bydelsblik – de mellem menneskelige udfordringer

“ Det [sociale bydelsarbejde] er et komplekst felt, og derfor handler det om, at alle er fælles om opgaven. Arbejdet foregår i fællesskab med boligorganisationerne og på tværs af forvaltninger i kommunen, Nordjyllands Politi og med frivillige, foreningsliv og andre offentlige og private aktører. Dette fintmaskede samarbejde bidrager til at understøtte den positive udvikling i Aalborg Kommunes by- og boligområder.

Nuuradiin Salah Hussein, rådmand for Job og Velfærd, Aalborg Kommune

Parterne søger at finde fælles mål, koordinere og samarbejde om indsatser, der kan fremme de ønskede mål. Det tværsektorielle og faglige samarbejde foregår typisk på alle organisatoriske niveauer i bydelsarbejdet. Fra de udførende medarbejdere til de styrende organer.

I det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde om de udsatte bydele drager parterne nytte af hinandens styrker. I bydelsarbejdet mødes parterne fysisk i området, og samarbejdet omhandler en konkret geografi. Disse forhold skaber gode betingelser for samarbejdet.

KARAKTERISTIKUM 2: PLACERING I BYDELEN

bydelsarbejdet er medarbejdere til stede i borgernes lokalmiljø. Enten fast eller ad hoc. Kommunen fremrykker indsatser, der ikke normalt er til stede i bydelen, samt ansætter medarbejdere lokalt til at varetage for eksempel en relationsskabende, opsøgende og brobyggende indsats.

Med den fysiske tilstedeværelse er der et ønske om at skabe gode betingelser for et godt møde mellem sårbare borgere og kommunale medarbejdere. Tidligere CFBU-undersøgelser af boligsocialt arbejde i helhedsplaner og kommunalt fremrykkede indsatser peger på, at den lokale nærhed, velkendte, trygge og mindre formelle rammer end på rådhuset bidrager til en god dialog og samarbejde mellem borger og kommunal medarbejder (Madsen & Glad 2020).

Den fysiske tilstedeværelse i bydelen kan også give et kendskab til borgernes hverdag og den kultur, der er i området. Det skaber bedre betingelser for at forstå borgerne samt at komme i kontakt med den gruppe af sårbare borgere, som kommunen ellers kan have svært ved at komme i kontakt med.

CASE: LOKAL TILSTEDEVÆRELSE SKABER TILLID I GLADSAXE

Gladsaxe Kommune blev opmærksomme på, at der i bydelen Værebros Park var opstået en mistillid til systemet samt et normalitetsskred i forhold til for eksempel, hvilke sociale udfordringer der er normale i en familie.

Blandt andet på den baggrund fremrykkede man kommunale medarbejdere fysisk til bydelen, og de blev en del af hverdagen i området. Den lokale tilstedeværelse bidrager til at genopbygge tillid til kommunen. Bydelens borgere kommer nu til de lokale kommunale medarbejdere med sociale bekymringer for dem selv og andre.

KARAKTERISTIKUM 3: RELATIONSFREMMEDE OG HELHEDSORIENTERET ARBEJDE

I bydelsarbejdet benytter medarbejderne relationsfremmende og helhedsorienterede metoder i arbejdet og samarbejdet med de sårbare borgere. Det er

metoder, der også ofte anvendes i det boligsociale arbejde i helhedsplaner.

Her er fokus på at opbygge tillid mellem borger og medarbejder, da tilliden fremmer samarbejdet. Den tillidsfulde relation mellem den professionelle og borgeren giver adgang til vigtige informationer om borgernes samlede livssituation. Det kan for eksempel være barrierer for beskæftigelse eller behov for tilpasninger i tilbuddet. Forhold, som er afgørende for borgernes udbytte af en indsats (Deloitte 2017).

I det sociale bydelsarbejde er der fokus på at møde borgeren ligeværdigt og gøre borgeren til medskabende af indsatsen og ikke til en genstand for indsatsen. I samarbejde med borgeren bliver metoderne tilpasset, så de tager afsæt i borgerens behov og ønsker.

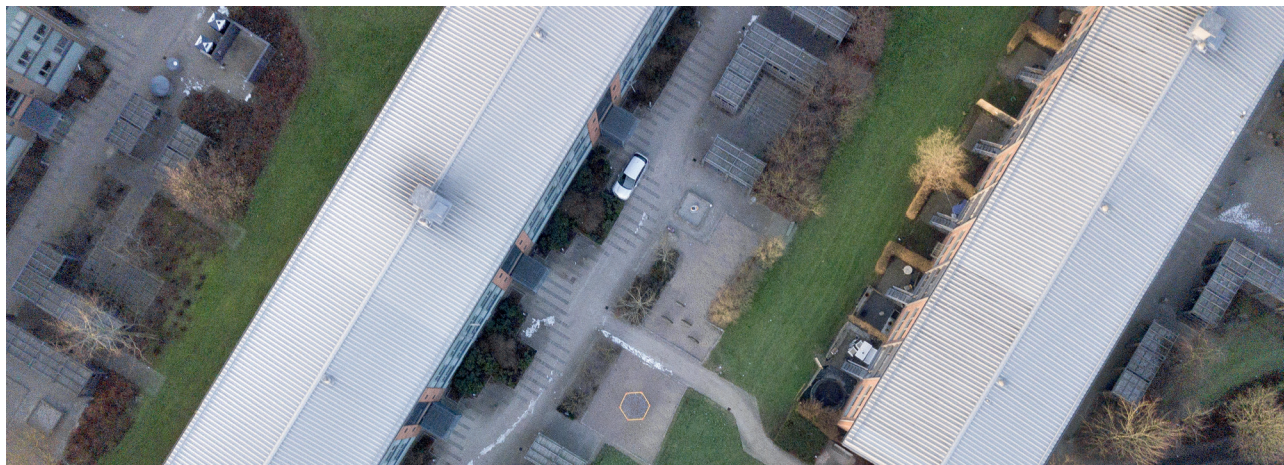
KARAKTERISTIKUM 4: BYDELSBLIK

I socialt bydelsarbejde har medarbejderne ofte et bydelsblik. Det betyder, at medarbejdere, der for eksempel arbejder med individuelle udfordringer, som beskæftigelse, uddannelse og sundhed, samtidig har et fokus på at løse kollektive bydelsudfordringer.

De kollektive bydelsudfordringer er de mellemmenneskelige forhold, der kan opstå, når mange sårbare borgere bor tæt sammen. Det kan være øget kriminalitet, utryghed, uro, dårligt image for bydelen og manglende sammenhængskraft og trivsel blandt borgerne. Det kan også være en kollektiv mistillid til systemet og myter om rettigheder og muligheder.

Når medarbejderne har bydelsblik, "løfter de blikket" fra deres normalindsats og overvejer, hvordan de kan justere deres indsats, og hvem de kan samarbejde med, så indsatsen samtidig kan bidrage til at løse bydelsudfordringer.

Medarbejderne har for eksempel et bydelsblik, når lærerne på bydelens skole beslutter, at eleverne i deres temauge skal arbejde med at fremme bydelens image. Bydelsblikket kan også bidrage til, at der sker en kobling mellem sociale, fysiske og institutionelle tiltag i bydelen.



ELEMENTER I SOCIALT BYDELSARBEJDE

Det sociale bydelsarbejde består af fire elementer.

DE FIRE ELEMENTER I SOCIALT BYDELSARBEJDE

1. Bydelsnetværk

2. Indsatser

3. En understøttende funktion

4. Tværsektoriel ledelse

Elementerne er de organisatoriske byggesten, der fremmer et velfungerende socialt bydelsarbejde.

Hvis bydelsarbejdet foregår i områder, hvor der samtidig er en boligsocial helhedsplan støttet af Landsbyggefonden, giver det mening at tænke organiseringer sammen og etablere samarbejde og koordinering mellem indsatser.



ELEMENT 1: BYDELSNETVÆRK

Bydelsnetværk er en organisatorisk platform for det udførende og koordinerende tværsektorielle samarbejde i det sociale bydelsarbejde.

Parterne i bydelsnetværk er medarbejdere og lokale ledere fra forskellige faglige områder og organisationer, for eksempel boligorganisationer, foreninger, NGO'er etc., der arbejder med bydelens borgere.

Bydelsnetværkene kan være et rum for ligeværdigt tværfagligt og tværsektorielt fælles ansvar for identifikation af udfordringerne i bydelen. Netværkspartnerne finder også relevante løsninger og etablerer samarbejde om at gennemføre indsatser, der løser udfordringerne – og forebygger nye.

I netværkene kan parterne håndtere de udfordringer, der normalt "falder imellem stolene", det, som er svært for den enkelte organisation eller faglighed at løse alene.

Bydelsnetværkene er typisk ikke projektorganiseret med en tidsafgrænset periode. Det er en mere blivende organisering, der understøtter en kultur for tværfagligt og tværsektorielt samarbejde om bydele.

Kommunerne påtager sig typisk netværksledelsen og understøtter netværkets arbejde ved for eksempel at tilvejebringe relevant viden og gode rammebetingelser for netværkets arbejde.



ELEMENT 2: INDSATSER

Socialt bydelsarbejde består udover bydelsnetværk også af konkrete indsatser for borgerne og bydelen.

Nogle bydele har blot brug for en enkelt indsats, i andre bydele er der komplekse udfordringer, og her er brug for store bydelsprogrammer med mange indsatser, der tilsammen løfter borgerne og bydelen. Bydelsindsatser gennemføres typisk i et samarbejde mellem de forskellige aktører i bydelsnetværket og/eller andre centrale aktører i og omkring bydelen.

Kommunernes bydelsindsatser igangsættes ikke i en på forhånd tidsbestemt periode. Kommunerne følger udviklingen i de udsatte bydele, og bydelsindsatserne bliver løbende efter behov tilpasset udfordringsbilledet, flyttet til andre bydele eller nedlagt.

Kommunerne benytter to forskellige tilgange, når de igangsætter bydelsindsatser. Tilgangene kombineres ofte i de enkelte bydele.

1. **JUSTERET KERNEDRIFT** I denne tilgang ændrer kommunale kernerdriftsmedarbejdere deres metoder, så de matcher bydelens behov, eller de fremrykker deres indsats til bydelen, så den bliver mere tilgængelig for borgerne i bydelen. I den justerede kernerdrift ligger finansieringen af bydelsindsatsen i kernerdriften. Kommunen kan lave fremrykkede sundheds- eller beskæftigelsesindsatser, eller dagtilbud og klubber kan ændre deres metoder og fokus, så de for eksempel arbejder mere med sprog.

CASE: JUSTERET KERNEDRIFT I ESBJERG

I Esbjerg fik den lokale skole mange nye skolestartere med store sproglige udfordringer. Det lokale bydelsnetværk – Alliancen for MedVind i Østerbyen – fandt i fællesskab en løsning.

Pædagogerne i de lokale dagtilbud blev efteruddannet til at lave en meget mere kvalificeret sprogindsats. Alle daginstitutioner i bydelen justerede derefter deres praksis, med fokus på en øget sprogindsats. Alt sammen, stort set, gennemført inden for dagtilbuddenes normale budget.



2. **EKSTRA INDSATSER** I denne tilgang finder kommunerne ekstra midler til indsatser og medarbejderressourcer, der ligger ud over den kommunale kernerdrift. Formålet med disse indsatser er typisk tidligt forebyggende eller kapacitetsopbygning af borgere, så de kan indgå i normaltilbud. Indsatserne kan også løse udfordringer og arbejde med målgrupper, der ikke normalt er en kommunal kerneopgave.

Der kan for eksempel arbejdes med arbejdsmarkedsparathed for ægtefælleforsørgede, fremme af tryghed, trivsel og sammenhængskraft i bydelen.

I ekstrainsatserne er der ofte et stort fokus på brobygning mellem borgerne i bydelen og mellem bydelens borgere og eksisterende tilbud i kommunen eller hos andre aktører.

CASE: EKSTRA INDSATS I ALBERTSLUND

I Albertslund mødes sårbare borgere hver torsdag i café Stjernedrys. Caféen er et bydelstilbud i en af kommunens udfordrede bydele. I caféen spiser borgerne frokost og øver dansk sammen, og så er der oplæg om emner inden for mental sundhed. Caféen fremmer borgernes deltagelse i samfundet, deres sproglige kompetencer og deres sundhed. Indsatsen finansieres af midler fra kommunens sundhedspulje og foregår i samarbejde mellem frivilligcentret, sundhedshuset, jobhuset og ABC – Albertslund Boligsociale Center.

I bydelsindsatser arbejder medarbejderne typisk lokalt i boligområdet, langt fra rådhuset og de kommunale forvaltninger. Der er behov for, at lokale og centrale medarbejdere i kommunen opnår kendskab til hinandens indsatser. Det skaber gode betingelser for, at parterne kan samarbejde om indsatsen for borgeren.





ELEMENT 3: UNDERSTØTTENDE FUNKTION

Det sociale bydelsarbejde, bydelsnetværkene, indsatserne og ledelsen (se Element 4) har behov for en understøttende funktion.

Den understøttende funktion er konsulenter og deres leder, der bidrager til, at bydelsnetværk og de sociale indsatser i bydelene fungerer og giver størst muligt udbytte.

De understøttende konsulents opgaver er blandt andet at identificere, hvilke bydele der har sociale udfordringer. Kommunerne kan opbygge et geografisk monitoreringssystem for hele eller udvalgte dele af kommunen. Via et sådant system kan de understøttende konsulenter følge udviklingen på forskellige valgte emner, som beskæftigelse, uddannelse, indkomst etc. Kommunerne benytter sig også af erfaringsbaserede data fra medarbejdere, der arbejder i bydelene, tandplejen, dagtilbud, driftspersonale i boligorganisationerne etc.

Udvælgelse af bydele, der skal modtage socialt bydelsarbejde, foretages i et ledelsesmæssigt samarbejde mellem kommune, relevante boligorganisationer eller grundejere.

GEOGRAFISK MONITORERING

Med geografisk monitorering kan kommunen få et solidt vidensfundament til at følge boligområdernes og bydeles udvikling på en række forskellige parametre.

Få inspiration til monitorering her:

- KL's hjemmeside om boligsocial monitorering
- Vejle Kommunes håndbog om monitorering
- Landsbyggefondens platforme: Beboer-data, Potentialeberegneren, Tvillinge-værktøjet, Boligsociale Data og Almen-Gis.

CASE: AALBORG KOMBINERER MONITORERING OG ERFARINGER

Aalborg Kommune monitorerer hele kommunen geografisk på en lang række socio-økonomiske data. På baggrund af disse data identificerer netværkskoordinatorer (understøttende konsulenter), om der er særlige udfordringer i nogle af kommunens bydele.

Hvis de kvantitative data viser særlige udfordringer, går netværkskoordinatorerne i dialog med de aktører, som udfordringen peger imod for eksempel Jobcenter/Familiegruppe/Center for Sundhedsfremme. Sammen samler de erfaringer fra bydelens aktører for eksempel skole, sundhedsplejersker, handelsdrivende, foreninger, borgere etc., der kan kvalificere de kvantitative data.

De understøttende konsulenter bidrager også til udvikling og etablering af bydelsindsatser. De koordinerer indsatser i bydelen og skaber relevante sammenhænge mellem bydelsindsatser og ordinære kommunale indsatser.

Funktionen understøtter gode relationer og handlingskapacitet i bydelsnetværk og i de tværsektorielle ledelsesorganer i bydelsarbejdet (Element 4).

Sidst men ikke mindst er de understøttende konsulenter et forbindelsesled mellem de udførende medarbejdere, der arbejder i bydelen, og den tværsektorielle ledelse af bydelsarbejdet. De understøttende konsulenter sikrer en relevant sammenhæng mellem det sociale bydelsarbejde i den udsatte bydel og de overordnede bystrategiske visioner og målsætninger for bydelen og for kommunens byudvikling generelt.



ELEMENT 4: TVÆRSEKTORIEL LEDELSE

Bydelsarbejdet ledes i et tværsektorielt samarbejde mellem som minimum kommunen og relevante almene boligorganisationer og grundejere.

I den tværsektorielle ledelse arbejdes der på at sikre enighed om fælles visioner og strategiske målsætninger for udviklingen i bydelen. Det skaber engagement for arbejdet.

Den tværsektorielle ledelse består af repræsentanter fra et højt strategisk niveau i både kommune og boligorganisation. De strategiske repræsentanter kan sikre, at der er sammenhæng mellem det sociale bydelsarbejde og de strategiske målsætninger og visioner for bydelene og kommunens udvikling generelt.

Det er en fordel at koble ledelsesfora for det sociale arbejde til øvrige bystrategiske ledelsesfora. Det fremmer, at fysiske, sociale og andre tiltag i bydelene bliver koordineret og sammentænkt.

BAGGRUND OG MERE VIDEN

Dette vidensblad bygger på CFBU's publikation: Socialt arbejde i udsatte bydele – Inspiration til kommuner, der ønsker at lave socialt arbejde i udsatte bydele (Mygind et al. 2023). Publikationen er blevet til på baggrund af tyve interviews med ledere og medarbejdere i fire kommuner: Albertslund, Esbjerg, Gladsaxe og Aalborg. Interviewene er gennemført i foråret 2022.

LÆS MERE HER

For mere inspiration og viden om, hvordan kommunen kan arbejde med socialt bydelsarbejde, se CFBU's publikation:

Socialt arbejde i udsatte bydele – inspiration til kommuner, der ønsker at lave socialt arbejde i udsatte bydele (Mygind et al. 2022).

For inspiration til konkrete boligsociale indsatser:

Inspirations- og videnskatalog – viden om boligsociale aktiviteter støttet af Landsbyggefonden (CFBU 2022).



LITTERATUR

CFBU (2022) Inspirations- og videnskatalog – Viden om boligsociale aktiviteter støttet af Landsbygefonden. Center for Boligsocial Udvikling.

Deloitte (2017) Opsamling – Evaluering af Empowermentprojektet. Deloitte.

Galster, George (2013) Neighborhood Social Mix: Theory, Evidence, and Implications for Policy and Planning. I Eugenie L. Birch & Susan M. Wachter (red.) "Policy, Planning, and People". University of Pennsylvania Press, pp. 307-336.

Madsen, Mette Fabricius & Ane Glad (2020) Fremskudt beskæftigelse i udsatte boligområder – slutevaluering af indsatser under puljen 'Uddannelses- og jobgaranti i ghettoer og udsatte boligområder'. Center for Boligsocial Udvikling.

Mygind, Rikke Engly et al. (2023) Kommunernes sociale arbejde i udsatte bydele. Center for Boligsociale Udvikling.

Regeringen et al. (2022) Aftale mellem regeringen, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Frie Grønne, Alternativet og Kristendemokraterne om udmøntning af Aftale om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer.

Reiermann, Jens & Torben K. Andersen (2022)
Nina Smith: "Det bliver sindssygt dyrt, hvis vi tror, det offentlige alene kan løse problemerne". Mandag Morgen, 30. august 2022.

Rotger, Gabriel Pons & George C. Galster (2019): Neighborhood peer effects on youth crime: natural experimental evidence. Journal of Economic Geography, Volume 19, Issue 3, pp. 655-676.

CENTER FOR
BOLIGSOCIAL
UDVIKLING