



Håndbog:

KOMMUNERNES ARBEJDE MED HELHEDSPLEANER





KOMMUNERNES ARBEJDE MED HELHEDSPLANER

I en stor del af landets kommuner arbejdes der på at vende udviklingen i udsatte boligområder. Det samme gør sig gældende i op mod 89 helhedsplaner, der i regi af boligorganisationerne arbejder på at løfte særligt belastede boligområder ud af forskellige sociale problemer. Temaerne for arbejdet handler oftest om at bringe beboere ind i beskæftigelse, ud af kriminalitet og ind på uddannelsesinstitutionerne. Dertil kommer også målsætninger om at bryde den sociale arv og øge trygheden i boligområderne. Ud af landets 98 kommuner er der 44 kommuner, der samarbejder med boligorganisationer om en eller flere helhedsplaner.

Et indgående samarbejde mellem kommuner og boligorganisationer er afgørende for at vende udviklingen i udsatte boligområder. Boligorganisationen bidrager med et lokal-kendskab til beboerne og boligområdet, mens kommunen besidder bred faglig kompetence til at hjælpe borgerne i forskellige henseender. I udgangspunktet supplerer de to parter hinanden godt. Alligevel er samarbejdet mellem kommunen og boligorganisationen ofte udfordret.

Det boligsociale arbejde er karakteriseret ved at være tværfagligt og det udfordrer i større eller mindre grad mange kommuner, der arbejder under mere stringente og fagopdelte rammebetingelser. De kommunale forvaltninger iagttager sociale problemer ud fra forskellige perspektiver, hvilket kan vanskeliggøre samarbejdet på tværs internt i kommunen.

Så hvordan kan kommunen skabe gunstige rammer for samarbejdet om helhedsplanerne? Det gives der anbefalinger til i denne håndbog, som er bygget op omkring fem centrale fokuspunkter:

- 1: Fælles forståelse og mål
- 2: Samarbejde på tværs af sektorer
- 3: Den boligsociale koordinator
- 4: Strategisk ledelse
- 5: Velvalgte medarbejdere

Håndbogen er baseret på CFBU's rapport "Kommunerne på banen" (2015), hvori du kan læse mere om udfordringer og løsninger relateret til samarbejdet om helhedsplanerne.

HVAD ER EN HELHEDSPLAN?

Landsbyggefonden begyndte i 2006 som noget nyt at støtte sociale indsatser i udsatte boligområder. Siden da har fonden uddelt ca. 2.6 mia. kr. til almene boligorganisationer med afdelinger i udsatte boligområder. For at opnå støtte kræver Landsbyggefonden, at boligorganisation samarbejder med den lokale kommune.

En helhedsplan løber over fire år, og er en udviklingsplan for en helhedsorienteret social indsats. Formålet med indsatsen er at bryde den sociale arv og at skabe tryghed og trivsel i boligområderne.

POTENTIALER I SAMARBEJDET

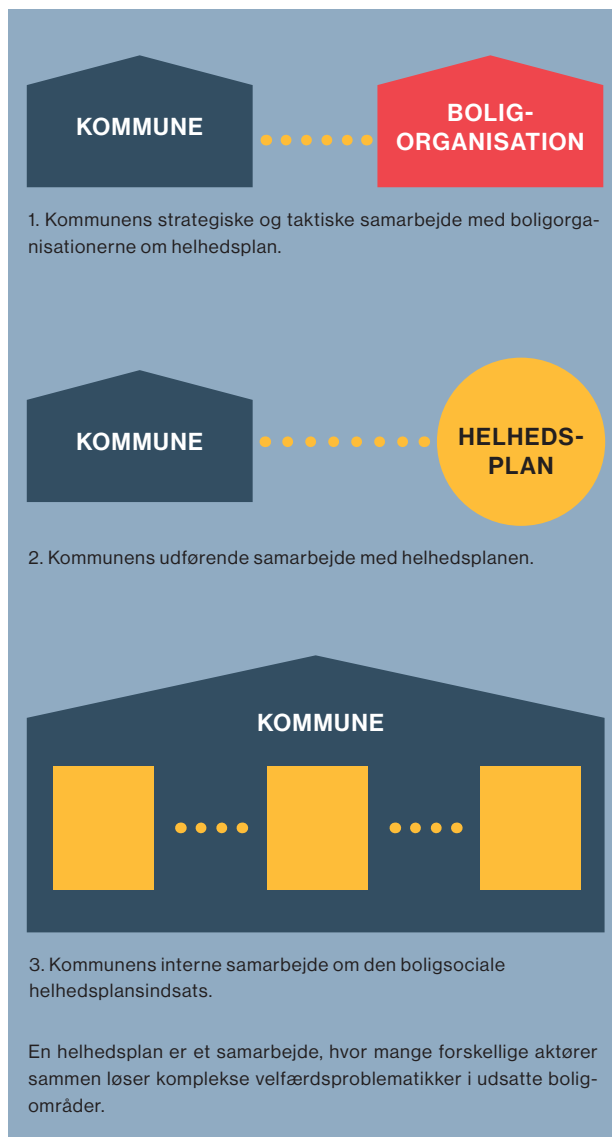
Samarbejdet mellem kommune og boligorganisation kan bidrage til fælles løsninger på sociale udfordringer, hvor parternes respektive styrker supplerer hinanden og der skabes synergi i indsatsen for de udsatte borgere.

Et godt samarbejde om helhedsplanen kan give kommunen inspiration til en mere tværfaglig opgaveløsning, og til metodeudvikling af kommunale kerneopgaver. Helhedsplanerne har stor metodefrihed og kan afprøve nye ting. Tiltag der udvikles sammen med borgere, foreninger og en række andre aktører.

Hvis der skal opnås et godt udbytte af samarbejdet forudsætter det, at kommunen har skabt et tæt og godt samarbejde med boligorganisationer, og at kommunen også internt prioriterer boligsociale emner på tværs af fagenheder og forvaltninger.

BROBYGNING TIL SVAGE LEDIGE

I flere helhedsplaner er der jobvejledninger for særligt udsatte ledige. Det er borgere, som kommunen ofte har svært ved at nå ud til og derfor hjælpe. Da helhedsplanerne er lokaliseret i boligområderne, og er i næsten daglig dialog med beboerne, kan de bygge bro mellem borgeren og det kommunale system. Medarbejderne fra helhedsplanen kan hjælpe borgerne med at komme i direkte kontakt med kommunens sagsbehandlere. Det forudsætter et velfungerende samarbejde mellem helhedsplanen og kommunen.







FÆLLES FORSTÅELSE OG MÅL

Det boligsociale helhedsplansarbejde er kendetegnet ved, at der ikke er en officiel definition af begrebet "boligsocial". Fordelene ved den uklare definition er, at det boligsociale arbejde kan tilpasses lokale forhold. Omvendt betyder det, at kommunen og boligorganisationen selv skal definere, hvilke udfordringer det boligsociale arbejde skal afhjælpe, og hvilken forståelse af begrebet, der skal arbejdes ud fra.

Både kommuner og helhedsplaner har målsætninger om at løse sociale udfordringer i de udsatte boligområder, men metoden er ofte forskellig. Den kommunale medarbejder har eksempelvis sanktionsmuligheder i spørgsmål om beskæftigelse, og kan foretage indgribende afgørelser i forhold til en borger. Medarbejderen fra helhedsplanen har ikke en myndighedsfunktion, og benytter sig af en mere 'blød' tilgang til beboeren, hvor kommunikation og tillid er i højsædet.

Hvis der internt i kommunen og mellem kommunen og boligorganisationen ikke er den samme forståelse af det boligsociale arbejde og dets målsætninger, er der risiko for, at samarbejdspartnerne arbejder i hver sin retning og at indsatsen ikke får den tiltænkte virkning.

Det er nødvendigt, at der internt i kommunen og i fællesskab med boligorganisationen afsættes tid til:

- At afklare indholdet af det boligsociale arbejde.
- At blive enige om hvilke udfordringer det boligsociale arbejde skal løse, og om hvilke opgaver der er meningsfulde at løfte sammen.
- At blive enige om hvilke metoder, der skal anvendes, en rollefordeling og hvordan parterne supplerer hinanden i det konkrete arbejde.

SAMARBEJDE PÅ TVÆRS AF SEKTORER

Udfordringerne i de udsatte boligområder er komplekse, og komplekse udfordringer løses bedst når forskellige fag og aktører samarbejder. Samarbejdet fremmes gennem en god og hyppig dialog mellem fagforvaltninger, der har opgaver relateret til helhedsplansarbejdet. Kommunen skal være i jævnlig dialog med boligorganisationen og herunder også helhedsplanen.

En forudsætning for at samarbejdet lykkes, er en gensidig respekt for hinandens fagligheder, handlemuligheder og rationaler. Der bør samtidig lægges kræfter i at opbygge tillid mellem samarbejdspartnerne. Den gensidige tillid styrker lysten til at vidensdele, komme med ideer og lægge ressourcer i samarbejdet.

Rammerne for en god koordinering af det boligsociale helhedsplanarbejde skabes ved at etablere tværfaglige samarbejder på tre forskellige niveauer i det kommunale hierarki. De tre niveauer arbejder ud fra forskellige formål:

Et strategisk samarbejde, med det formål at sætte retningen for det fælles boligsociale arbejde. I det strategiske samarbejde skal direktører og politikere fra kommune og boligorganisationer sidde med. Hvis det er relevant, skal andre aktører som politiet også deltage. Deltagelsen af det højeste politiske og administrative ledelsesniveau øger muligheden for høj ledelsesmæssig prioritet og politisk opbakning til det boligsociale arbejde.

Et taktisk samarbejde, hvor rammerne for gennemførelsen og udviklingen af det strategiske samarbejde lægges. Deltagerne i det taktiske samarbejde er typisk konsulenter, koordinatore og chefer på mellemniveau fra kommune og boligorganisation. Lederen af helhedsplanen skal ligesom andre relevante aktører også være repræsenteret her.



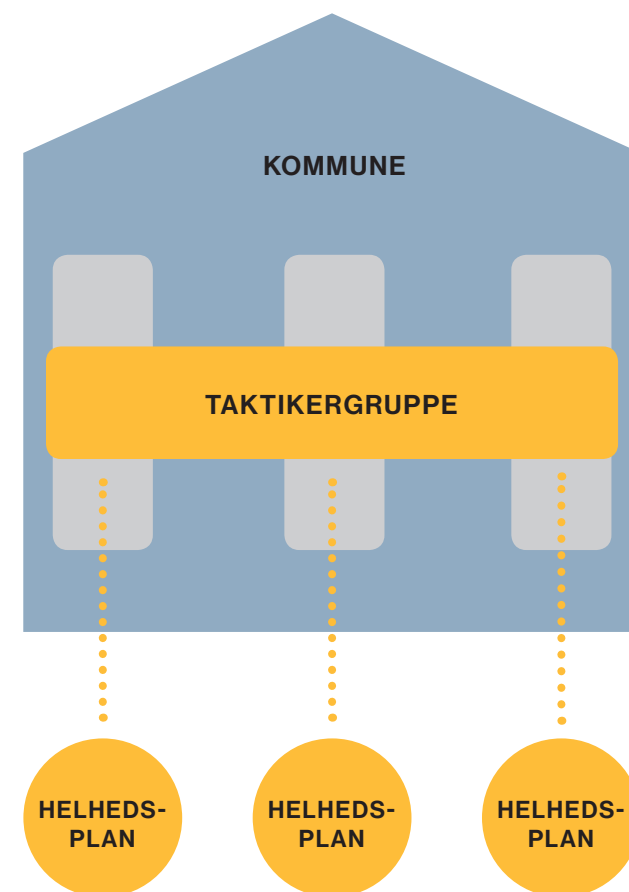
Et udførende samarbejde, der arbejder konkret med gennemførelsen af den boligsociale indsats. Formålet med samarbejdet er, at bruge hinandens ressourcer optimalt og derved sikre den bedst mulige virkning af indsatsen overfor borgerne. I de indsatsnære samarbejder koordineres en enkelt aktivitet eller aktiviteter for samme målgruppe. Det er væsentligt, at deltagerne er tæt på målgruppen og at deltagerne repræsenterer bredden i indsatsen. Eksempelvis kan der etableres et samarbejde omkring boligområdets ungegruppe, hvor både skole, fritidshjem, klubber, ejendomskontor og helhedsplanens medarbejdere samarbejder.



Hvem der deltager i de forskellige samarbejder afhænger af indholdet i helhedsplanen og af hvor mange helhedsplaner, der er i kommunen. Deltagelsen kan ske ad hoc, hvis behovet opstår. I kommuner med én eller få helhedsplaner er det godt, at lederen af helhedsplanen som minimum deltager i det taktiske samarbejde.

Vi anbefaler, at kommunen har en organisering, som sikrer:

- At der etableres samarbejder på tværs af fagforvaltninger og mellem boligorganisation og kommune på et strategisk, taktisk og udførende niveau.
- At deltagerne i de tværgående samarbejder har de fornødne kompetencer til at koordinere tværgående opgaver, og formidle viden ind i egne forvaltninger.
- At der jævnligt holdes møder på alle tre niveauer og at deltagelse prioriteres.
- At der udarbejdes kommissorier for de enkelte samarbejder og der underskrives samarbejdsaftaler mellem parterne.



Figuren illustrerer hvorledes kommunen kan samarbejde på tværs af fagforvaltninger og samtidig koordinere helhedsplansarbejdet med kommunens helhedsplan(er).

EN BOLIGSOCIAL KOORDINATOR

Det er ikke nok at sikre vidensdeling og koordinering på tværs af kommunen og boligorganisationen. De tre niveauer bør bindes sammen for at sikre, at alle arbejder i samme retning for at nå det fælles overordnede mål med helhedsplanen. Koordineringen af det horisontale samarbejde sker bedst gennem en kommunal koordinator. Ved at have en sådan koordinator skabes der kontinuitet i samarbejdet, og der placeres et ansvar for at koordineringen af helhedsplansarbejdet foregår hensigtsmæssigt i kommunen.

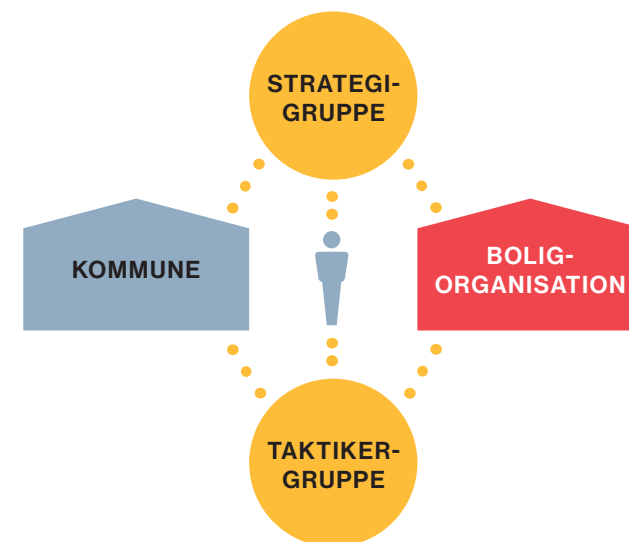
En kommunal boligsocial koordinator bidrager også til at fasholde en prioritering og udvikling af indsatsen. Det øger muligheden for at det boligsociale helhedsplansarbejde forankres i kommunale (kerne)opgaver, og det styrker i sidste instans indsatserne i de udsatte områder.

Den boligsociale koordinatorfunktion er dilemmafyldt. På den ene side skal koordinatoren sikre, at beslutninger truffet på det strategiske niveau når ud til de andre medarbejdere i kommunen. Kollegaer kan opfatte koordinatoren som en udsending fra direktionen, og dermed som ledelsens forlængede arm. På den anden side skal koordinatoren virke som ambassadør for det tværgående boligsociale samarbejde ved blandt andet at bringe forslag fra det udførende til det strategiske niveau. Koordinatoren skal endvidere sikre, at der sker en koordinering mellem kommunens øvrige opgaver og relevante helhedsplansaktiviteter.

Alt dette kræver, at koordinatoren evner at forholde sig neutralt og kan navigere rundt i de logikker, der præger medarbejderne i de forskellige fagforvaltninger. Derfor bør koordinatoren også besidde en bred faglig viden om lovgivning, opgavefordelinger og fagligheder i andre forvaltninger og organisationer. Det er bedst, hvis koordinatoren har personlig gennemslagskraft, så han eller hun kan trænge igennem med budskaberne. Det nytter derfor ikke, at koordinatoren eksempelvis er konfliktsky, da det kan virke ødelæggende for koordinatorens medierende rolle.

Vi anbefaler kommuner med boligsociale helhedsplaner:

- At have en fast medarbejder eller leder til at varetage koordineringen af det boligsociale helhedsplansarbejde.
- At koordinatoren har personlig pondus, motivation og kompetence til kunne bevæge sig horisontalt i de kommunale hierarkier og på tværs af forvaltninger og organisationer.
- At koordinatorens rolle og ansvarsområde er klart defineret og synlig for alle parter i samarbejdet. Der kan eksempelvis laves en skriftlig aftale om spilleregler og forventninger til koordinatoren.



En boligsocial koordinator i kommunen skaber sammenhæng mellem det strategiske og taktiske samarbejde.

STRATEGISK LEDELSE

Helhedsplanerne er tidsafgrænset til cirka fire år og adskiller sig fra de kommunale driftsopgaver. Der er derfor en potentiel risiko for, at de boligsociale indsatser bliver for selvkørende og derfor afkobles kommunens øvrige strategier og opgaver. Den kommunale ledelse spiller derfor en vigtig rolle i forhold til at skabe strategisk sammenhæng mellem det der foregår i helhedsplanen og kommunens øvrige opgaver. Ved at skabe denne sammenhæng styrkes virkningen af de konkrete indsatser og synergien mellem helhedsplanen og kommunens opgaver.

UDSATTE BOLIGOMRÅDER I KOMMUNEPLANEN

I nogle kommuner har man indskrevet målsætninger for det boligsociale helhedsplansarbejde i kommuneplanen og i strategierne for fagforvaltninger, der bidrager til samarbejdet om helhedsplanen. Det har skabt sammenhæng mellem udviklingen i kommunes udsatte boligområder og udviklingen af resten af byen. Det der sker i de udsatte boligområder bidrager derved til den samlede byudvikling, frem for en udvikling, der sker som var det isolerede øer.

Der er således mulighed for at innovative metoder, samarbejder og aktiviteter forankres i kommunen efter at helhedsplanen er udløbet.

Vi anbefaler at styrke den strategiske ledelse af samarbejdet om den boligsociale helhedsplan ved:

- At indskrive målsætninger og strategier for helhedsplansindsatsen i kommunes øvrige kommunale strategier, eksempelvis bydækkende planer.
- At der er et kommunalt administrativt samarbejde på direktionsniveau, der kan sætte retningen for det boligsociale arbejde og skabe opmærksomhed om området blandt kommunens ledere og medarbejdere.
- At skabe rum for at positive samarbejder og innovative indsatser forankres i kommunale driftsopgaver.



VELVALGTE MEDARBEJDERE



De kommunale ledere skal være opmærksomme på at vælge de rette medarbejdere til at indgå i det indsatsnære samarbejde i helhedsplanerne. Medarbejdere, hvis almindelige opgaver har tydelige snitflader til helhedsplansindsatserne, vil typisk prioritere samarbejdet højt og ved ofte meget om målgruppen. Denne type medarbejdere kan derfor bidrage konstruktivt til indsatsen, samarbejdet og udviklingen af innovative løsninger.

De indsatser, der foregår i helhedsplanerne, er som udgangspunkt ikke en del af kommunens kernerdrift. I den optik kan de kommunale medarbejdere, der arbejder med helhedsplanerne risikere at blive betragtet som en slags 'spildte kræfter' af de andre medarbejdere, som ikke er en del af samarbejdet om helhedsplanerne. Det kan hæmme den kollegiale opbakning til de medarbejdere, der løser opgaver i helhedsplanerne, hvorfor ledelsen bør være opmærksom på at skabe netop den opbakning, der behøves, og vise det potentiale der ligger i for kommunen, at tage samarbejdet seriøst.

Medarbejdernes motivation til at arbejde innovativt kan svækkes, hvis den kommunale ledelse har en stram opgave- og resultatstyring. Stram resultatstyring gør det svært at samarbejde med andre og at opdyrke nye metoder til løsning af komplekse problemstillinger.

Vi anbefaler derfor:

- At vælge de kommunale medarbejdere der er mest motiverede og som har de største arbejdsmæssige snitflader til helhedsplanens aktiviteter.
- At kommunikere kommunens visioner og målsætninger for såvel kommunale medarbejdere med opgaver i helhedsplanerne, og for disse medarbejderes kollegaer.
- At basere sin ledelse på tillid frem for stram opgave- og resultatstyring.



Tekst: Majken Rhod

Layout: Hofdamerne ApS

Fotos: Kristian Brasen for
Center for Boligsocial udvikling.
Alle rettigheder tilhører CFBU.

Udgivet: Juni 2016

 CENTER FOR
**BOLIGSOCIAL
UDVIKLING**

Sadelmagerporten 2A

2650 Hvidovre

www.cfbu.dk