ENTYDIG LEDELSE

Ny organisering og ledelse
i det boligsociale felt

CENTER FOR
BOLIGSOCIAL
UDVIKLING

INDHOLD

Indledning: Nye vilkår for ledelse i det boligsociale felt 3

Entydig ledelse – hvad betyder det? 4

Ny organisering af helhedsplanerne 8

Fælles mål 12

Betjening af de nye bestyrelser 15

SÅDAN HAR VI GJORT

Vi har interviewet sekretariatsledere og bestyrelsesmedlemmer og gennemgået relevante dokumenter fra fire udvalgte helhedsplaner. De fire helhedsplaner er:

- ABC-helhedsplanen i Albertslund
- 3i1-helhedsplanen i Esbjerg
- Helhedsplanen i Værebro Park
- Randers Nordby helhedsplan

På undersøgelsestidspunktet var der endnu ikke konkrete erfaringer med at arbejde under det nye regulativ (de første helhedsplaner modtog tilsagn i sommeren 2016). De valgte helhedsplaner har alle modtaget støtte fra 2011-2014-puljen, men er udvalgt, fordi de langt hen ad vejen er organiseret på en måde, der ligner de krav, der stilles til entydig ledelse og etablering af bestyrelser i det nye regulativ.

Derudover har vi undersøgt baggrunden og hensigten med det nye regulativ ved at interviewe boligsociale fagpersoner fra Landsbyggefonden, Kommunernes Landsforening og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Endelig har vi gennemgået relevant forskningslitteratur samt modtaget konstruktiv sparring og kommentarer til undersøgelsens resultater fra professor Jacob Torfing, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet.

NYE VILKÅR FOR LEDELSE I DET BOLIGSOCIALE FELT

Denne håndbog er skrevet til dig, der står foran at skulle etablere – eller allerede er i fuld gang med – en ny helhedsplan med boligsocialt indhold (herefter kaldet helhedsplan). Målet med håndbogen er at inspirere til, hvordan man kan etablere og drive en stærk og effektiv organisering omkring helhedsplanen.

Baggrunden er, at Landsbyggefonden i marts 2015 lavede nye regler for helhedsplanerne. Ændringerne kom som svar på flere års udfordringer med organiseringen og ledelsen af helhedsplanerne. Det strategiske samarbejde mellem helhedsplaner, kommuner og boligorganisationer var ikke altid tæt nok. Derudover var der behov for at styrke og professionalisere ledelsen og målstyringen af helhedsplanerne. Det påpegede SFI og Rambøll bl.a. i 2013 i en evaluering af Landsbyggefondens boligsociale 2006-10 midler.

Der findes allerede gode værktøjer til arbejdet med helhedsplaner, bl.a. Boligsocialnets værktøjskasse: Helhedsplanens ABC. Nærværende håndbog er et supplement til de eksisterende værktøjer. Vi har fokus på, hvad de nye regler kommer til at betyde for organiseringen og ledelsen af helhedsplanerne, og vi kommer med gode råd og inspiration til arbejdet.

Håndbogen er bygget op omkring tre temaer. Temaerne er baseret på de spørgsmål og udfordringer, vi møder hos jer, der arbejder med helhedsplanerne til daglig.

Det første tema handler om organiseringen af helhedsplanen med særligt fokus på de nye bestyrelser. Vi præsenterer et forslag til en ny organisering og peger på, hvad man skal være opmærksom på.

Det andet tema handler om fælles mål og har fokus på, hvordan man kan skabe ejerskab til helhedsplanens målsætninger på tværs af de mange aktører.

Det tredje og sidste tema er betjeningen af de nye bestyrelser. Vi ser nærmere på, hvad den nye organiseringsmåde kommer til at betyde for dem, der skal yde sekretariatsbistand til bestyrelserne.

Inden vi dykker ned i de tre temaer, vil vi imidlertid starte med at give en kort introduktion til de nye regler for helhedsplanerne.

Rigtig god læsning!

ENTYDIG LEDELSE – HVAD BETYDER DET?

FÆRRE, MEN STØRRE HELHEDSPLANER

- I Landbyggefondens første bevillingsperiode fra 2006-2010 igangsættes 160 helhedsplaner, som har til formål at dæmme op for problemerne i de udsatte boligområder.

- I den næste bevillingsperiode fra 2011-2014 mindskes antallet af helhedsplaner til 89, bl.a. fordi flere af de små helhedsplaner slås sammen. I flere kommuner etableres såkaldte områdesekretariater, der har ansvaret for koordinering og ledelsen af flere helhedsplaner.

- I den nuværende periode for 2015-2018 vil vi se flere sammenlægninger og derfor mere centraliseret administration og ledelsesbetjening. Det samlede antal helhedsplaner kendes først mod slutningen af bevillingsperioden.

I marts 2015 udsender Landsbyggefonden et nyt regulativ for støtte til boligsociale indsatser. Regulativet tager afsæt i boligaftalen fra 2014 og udstikker nye regler for de tilskud til boligsociale indsatser, som Landsbyggefonden uddeler i perioden 2015-2018.

Som noget nyt indfører regulativet krav om såkaldt "entydig ledelse" af helhedsplanerne. Det skal sikre, at de involverede parter arbejder hen mod de samme mål, og at der er fremdrift og effektivitet i helhedsplanerne.

Med entydig ledelse tager Landsbyggefonden fat på de udfordringer, der tidligere har knyttet sig til ledelsen af de boligsociale helhedsplaner. Udfordringerne har flere årsager. Bl.a. har der tidligere været væsentligt flere, men mindre helhedsplaner, som har haft svært ved at positionere sig som strategisk samarbejdspartner for kommunerne. Derfor har Landsbyggefonden over årene reduceret antallet af helhedsplaner. De tilbageværende helhedsplaner er samtidig blevet større og mere gennemslagskraftige (se boks).

En anden udfordring handler om de styregrupper, der har ledet helhedsplanerne: Styregrupperne har mange steder bestået af repræsentanter med begrænset beslutningskompetence og gennemslagskraft centralt i kommune og boligorganisation. Derfor er helhedsplanerne i mange tilfælde ikke blevet ordentligt integreret i det samlede bystrategiske arbejde.

Endelig har problemforståelsen bag indsatserne og helhedsplanens overordnede strategiske mål flere steder været uklare. Det har ført til manglende sammenhæng mellem de konkrete indsatser og de overordnede strategiske mål. Dertil kommer, at mange helhedsplaner ikke har haft kompetencerne eller datagrundlaget til at kunne udøve systematisk programstyring.

NY BOLIGAFTALE BLIVER TIL NYT REGULATIV FOR HELHEDS-PLANERNE

Med det nye regulativ ønsker Landsbyggefonden og parterne bag boligaftalen fra 2014 at komme de nævnte problemer til livs. Der er især fokus på tre problemområder: styregrupperne, de fælles mål og målstyringen.

LEDELSESNIVEAUET HÆVES MED NYE BESTYRELSER

Tidligere blev helhedsplanerne ledet af en styregruppe. For at sikre et højere ledelsesniveau indfører regulativet som noget nyt en bestyrelse som et niveau *over* styregruppen. I de nye helhedsplaner kan der desuden være flere styregrupper med ansvar for forskellige indsatsområder i helhedsplanen.

Bestyrelserne skal bestå af administrative ledere på højt niveau i kommuner og boligorganisationer, som kan sikre, at helhedsplanerne bliver et integreret element i den samlede strategiske indsats fra kommune og boligorganisation.

NYE AFTALER OM FÆLLES MÅL

Til at understøtte en mere effektiv og fleksibel styring af helhedsplanerne indføres to nye centrale dokumenter, som sætter rammerne for det fremtidige arbejde: den strategiske samarbejdsaftale og delaftalerne.

Samarbejdsaftalen og delaftalerne udgør det skriftlige grundlag for den enkelte helhedsplan. Landsbyggefonden bistår processen mellem boligorganisation og kommune, og godkender i sidste instans ansøgningen om at etablere en helhedsplan.

REDSKABER TIL BEDRE MÅLSTYRING

Som en del af den strategiske samarbejdsaftale formulerer kommune og boligorganisation nogle overordnede mål for boligområdets udvikling. Og for hver delaftale formuleres ligeledes en række delmål, der knytter sig tættere til de enkelte indsatser under helhedsplanen.

Som noget nyt udvikler Landsbyggefonden et fælles monitoreringssystem, der gør det muligt at følge udviklingen i boligområderne på en række sammenlignelige statistiske parametre som f.eks. andelen af sigtede unge eller karaktergennemsnittet i dansk og matematik. Formålet er, at bestyrelsen kan tage temperaturen på udviklingen i boligområdet, og på den baggrund drøfte, hvilke øvrige redskaber, der kan bringes i spil i et samlet løft af boligområdet.

Regulativet giver desuden bestyrelsen store frihedsgrader til selv at justere indsatsen uden involvering fra Landsbyggefonden – så længe bestyrelsen holder sig inden for rammerne af den strategiske samarbejdsaftale. De øgede frihedsgrader giver bestyrelsen et større ansvar og mulighed for at styre indsatsen efter de mål, de har sat sig.

NYE AFTALEDOKUMENTER

Den strategiske samarbejdsaftale mellem kommune og boligorganisation erstatter sammen med de tilhørende delaftaler den skrevne helhedsplan. Aftalen beskriver i ord og tal problemkomplekset og de fælles mål for den samlede indsats i området. Aftalen sikrer retning på tværs af de enkelte indsatser og lægger samtidig op til, at den boligsociale indsats suppleres af andre initiativer, der kan tages i spil i et samlet løft af det udsatte boligområde.

Delaftaler udarbejdes for hvert indsatsområde, som indgår i den strategiske samarbejdsaftale. Delaftalerne fastlægger de konkrete aktiviteter, der planlægges gennemført i boligområdet, med dertil hørende arbejdsopgaver og mål. Delaftalerne udarbejdes i tæt dialog med de involverede kernesamarbejdspartnere. Aftalerne kan justeres løbende efter behov, så længe de understøtter de overordnede målsætninger i den strategiske samarbejdsaftale.

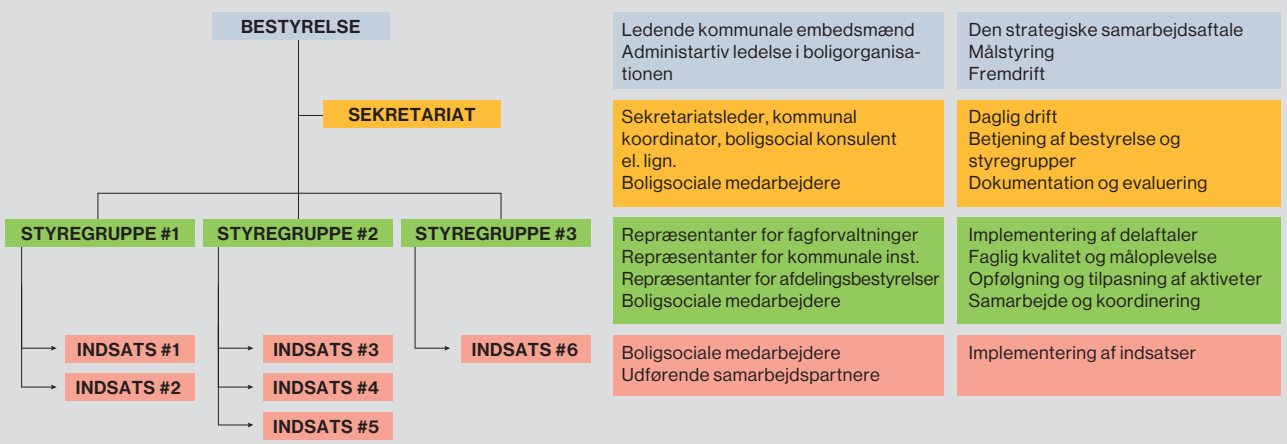
www.gellerupmuseum.dk
14

NY ORGANISERING AF HELHEDSPLANERNE

Hvis man skal løfte de udsatte boligområder, er der brug for alle kræfter. Der er derfor mange aktører i spil i de boligsociale helhedsplaner. Dermed er der også behov for en organisering, der kan samle de forskellige aktører og understøtte et forpligtende og tværgående samarbejde.

HVORDAN KAN DEN NY PROJEKTORGANISERING SE UD?

Centralt i det nye regulativ for helhedsplanerne står en ny projektorganisering, der skal sikre mere tydelig ledelse.



Figur 1: Helhedsplanens organisering

Hovedelementerne i den nye projektorganisering er:

- En central bestyrelse med ansvar for den strategiske samarbejdsaftale og helhedsplanens fremdrift
- Styregrupper med ansvar for implementering af delaftalerne for de enkelte indsatsområder
- Et sekretariat eller lignende, der betjener bestyrelsen og styregrupper og står for den daglige drift af helhedsplanen

Figur 1 illustrerer principperne i den nye organiseringsform.

I det følgende præsenterer vi tre idéer til, hvordan man kan skabe en effektiv og handlekraftig organisering omkring helhedsplanen:

- Tydelig ledelse gennem en handlekraftig bestyrelse
- Håndtering af de mange aktører i kommune og boligorganisation
- Sammenhæng mellem ledelse og praksis

TYDELIG LEDELSE GENNEM EN HANDLEKRAFTIG BESTYRELSE

I de nye helhedsplaner indsættes nyt en central bestyrelse som et niveau *over* den gammelkendte styregruppe, som der fremover kan være flere af i helhedsplanen. Det betyder, at den nye bestyrelse overtager det overordnede ansvar for helhedsplanen og skal arbejde på de strategiske linjer, mens styregrupperne skal handle på et mere operationelt og fagligt plan.

Bestyrelsen skal bestå af centrale beslutningstagere fra de involverede organisationer. Det kan f.eks. være ledende kommunale embedsmænd og repræsentanter for boligorganisationens administrative ledelse. At det er repræsentanter med beslutningskompetence på højt niveau er vigtigt af to grunde:

For det første skal bestyrelsen kunne agere hurtigt og handlekraftigt. En bestyrelse, der konstant skal have godkendt beslutninger af baglandet, mister sit momentum og dermed muligheden for at drive helhedsplanen fremad.

For det andet skal bestyrelsen sikre, at helhedsplanen bliver en integreret del af den samlede bystrategiske indsats. Derfor er det vigtigt, at dem, der sidder med det overordnede ansvar for den daglige drift i kommune og boligorganisation, også har det overordnede ansvar for helhedsplanen.

I de helhedsplaner, vi har besøgt, har bestyrelserne bestået af 9-16 medlemmer, herunder en del beboerdemokrater. Det kan være værd at overveje, om antallet af medlemmer i bestyrelsen bør være lavere for at gøre bestyrelsen mere handlekraftig. Jo flere medlemmer af bestyrelsen, desto tungere arbejdsgange og desto mere komplicerede beslutningsprocesser.

EKSEMPEL: DE RETTE KOMPETENCER PÅ DE RETTE NIVEAUER I ORGANISERINGEN SIKRER FREMDRIFT

I Randers Nordby har parterne valgt at adskille det overordnede strategiske ansvar fra den praktiske gennemførelse af helhedsplanen.

På det strategiske plan ligger ansvaret hos det, der svarer til en bestyrelse. Bestyrelsen består af fagchefer, repræsentanter for kommunaldirektionen og boligorganisationerne. De har alle kompetencer, der knytter sig til det strategiske niveau og i mindre grad til de konkrete aktiviteter i boligområderne. Det betyder, at de holder fokus på, hvordan helhedsplanen bidrager til den samlede strategi for udvikling af boligområdet.

Ansvaret for de konkrete indsatser er placeret i tre koordinationsgrupper, som svarer til styregrupperne i Figur 1: Helhedsplanens organisering. Her sidder de aktører, som har føling med det daglige arbejde i boligområdet: beboerdemokraterne og de boligsociale medarbejdere. Deres kendskab til beboerne og erfaringer med, hvordan de konkrete tiltag fungerer, er uundværlige ift. gennemførelsen af helhedsplanens aktiviteter.

Bestyrelserne mødes typisk to-fire gange årligt. Bestyrelsen kan derfor kun i begrænset omfang være involveret i det daglige arbejde – og det skal den heller ikke. Bestyrelsens opgaver er at sikre den overordnede strategiske ledelse. Det indebærer at sætte mål, at sikre, at indsatsen styres efter de fastsatte mål, og at der hele tiden er fremdrift i samarbejdet. Desuden skal bestyrelsen drøfte, hvilke øvrige tiltag, der kan sættes i værk, som supplement til den boligsociale indsats, herunder ikke mindst den rolle, kernedriften i boligorganisation og kommune spiller i den samlede indsats.

AFSTEM POSITIONERNE INTERNT I KOMMUNE OG BOLIGORGANISATION

En forudsætning for, at helhedsplanen kan lykkes, er, at parterne har succes med at skabe en fælles retning på tværs af de mange aktører med indflydelse på helhedsplanen.

En udfordring er, at kommune og boligorganisation ofte opfatter modparten som én enhed, men at begge parter i virkeligheden består af mange interne fraktioner. I kommunen er der forskellige forvaltninger, centre og institutioner, der på hver sin måde indgår i helhedsplanen. Og i boligorganisationen kan der ligeledes være flere forskellige aktører såsom udviklingsafdelingen, driften eller økonomiafdelingen såvel som de beboervalgte bestyrelser.

De mange forskellige aktører har hver især forskellige faglige tilgange og måder at løse problemer på. Det betyder samlet set, at der inden for såvel kommunen som boligor-

ganisationen kan være flere konkurrerende opfattelser af de boligsociale problemer, og hvordan de bør løses. Der kan i nogle tilfælde ligefrem være tale om interne magtkampe mellem forskellige forvaltninger eller afdelinger. Disse meningsforskelle er med til at mudre billedet, når kommune og boligorganisation skal samarbejde med hinanden.

En måde at håndtere dette på kunne være, at de forskellige parter fra hhv. kommune og boligorganisation i højere grad bliver enige forud for møderne i bestyrelse og styregrupper. Det kan f.eks. ske gennem interne formøder. På den måde kan både kommune og boligorganisation bedre tale med én samlet stemme.

BEBOERDEMOKRATIETS NYE ROLLE

Med en ny, central bestyrelse som overbygning til styregrupperne, opstår spørgsmålet: Hvilken rolle skal beboerdemokratiet spille, og hvor skal beboerdemokraterne udfylde deres rolle i helhedsplanens nye organisationsstruktur?

I mange helhedsplaner er ønsket, at beboerrepræsentanterne skal have plads i de nye bestyrelser. Bl.a. fordi beslutningen om at ansøge om tilskud til en helhedsplan i sidste ende skal godkendes af beboerne selv. Men modsat de øvrige bestyrelsesmedlemmer er beboerrepræsentanterne ikke en del af den daglige drift i kommune og boligorganisation. Det betyder, at de ikke har mulighed for at styre og allokere de ressourcer, der er nødvendige for at integrere helhedsplanen i en samlet boligsocial og bystrategisk indsats.

Samtidig har beboerrepræsentanterne fortsat en vigtig rolle at spille i helhedsplanen. Dels i kraft af deres viden om boligområdet, og dels fordi de har stor indflydelse på helhedsplanens mulighed for at opnå beboernes opbakning. Derudover kan inddragelse af beboerrepræsentanterne i sig selv understøtte visse strategiske målsætninger som eksempelvis at fremme lokalt medansvar, et stærkt civilsamfund og et aktivt medborgerskab.

EKSEMPEL: INTERNE KOMMUNALE MØDER FORUD FOR BESTYRELSESMØDER SKABER KLARHED OG MINDSKER KONFLIKT

I Esbjerg sørger de for, at kommunens ønsker til 3i1-helhedsplanen kommunikeres klart og entydigt til bestyrelsesmøderne. Kommunikationen sker helt konkret gennem en kommunal medarbejder, der har ansvaret for at samle de mange kommunale interesser og sørge for, at deres input bringes videre til bestyrelsesmøderne på mest overskuelig og enstemmig vis. Trådene fra kommunens forskellige interessenter bliver samlet efter et møde i den såkaldte tværforvaltningsgruppe, hvor kommunale repræsentanter for alle faglige grupper i 3i1-helhedsplanen mødes og snakker deres respektive fagområder igennem.

Fordelen ved 3i1-helhedsplanens organisering er, at alle parter internt i kommunen bliver hørt, samtidig med at det kun er én stemme, der bringer kommunens holdninger videre til bestyrelsesmødet. Det giver mere effektive bestyrelsesmøder og styrker den fælles forståelse mellem de kommunale aktører.

På baggrund af vores besøg i helhedsplanerne er det vores vurdering, at beboerrepræsentanterne fortsat er en vigtig aktør i helhedsplanen, men at deres kompetencer kommer bedst til deres ret i styregrupperne, hvor den faktiske implementering af delaftalerne finder sted. På den måde får helhedsplanen gavn af beboerrepræsentanternes viden og netværk i boligområdet, mens de overordnede strategiske beslutninger

EKSEMPEL: BEBOERREPRÆSENTANT VIL HELLERE BIDRAGE TIL DET PRAKTISKE NIVEAU

I Randers Nordby oplever en repræsentant fra organisationsbestyrelsen, at arbejdet i helhedsplanens bestyrelse kræver et større strategisk overblik, end hun selv synes, hun kan magte. Samtidig giver rammerne for bestyrelsesmøderne sjældent mulighed for, at hun kan udfolde sin mere praksisnære og beboerorienterede viden. Hun oplever derfor ofte, at hun mere sidder med som observatør fremfor som aktiv deltager.

Derfor ønsker hun at finde en løsning, hvor hun stadig kan bidrage til udformningen af helhedsplanens aktiviteter uden at indgå i det strategiske arbejde. Her er det efter hendes vurdering nærliggende at placere beboerrepræsentanten i en af styregrupperne fremfor i bestyrelsen. Styregrupperne tilbyder bedre rammer for at bringe viden om hverdagen i området i spil og på den måde sikre, at de konkrete indsatser implementeres bedst muligt.

i bestyrelsen overlades til de aktører, der til daglig sidder med netop dét ansvar i kommune og boligorganisationer.

SKAB SAMMENHÆNG MELLEM BESTYRELSE OG STYREGRUPPER

En udfordring i den nye organisering bliver at skabe sammenhæng mellem bestyrelsens overordnede strategiske linje og det daglige arbejde med delaftalerne i styregrupperne. Risikoen er, at den daglige drift og den overordnede strategi glider væk fra hinanden – dvs. at der sker en afkobling mellem ledelse og praksis.

Der kan være flere greb til at undgå dette:

- Et tættere overlap mellem bestyrelse og styregrupper, f.eks. ved at formændene for styregrupperne også sidder med i bestyrelsen – enten som fuldgyldige medlemmer eller som observatører.
- Gæster fra styregrupperne inviteres ind til bestyrelsesmøderne, når det er relevant ift. de punkter, bestyrelsen skal diskutere.
- Nogle af bestyrelsesmøderne kombineres med fællesmøder, hvor både bestyrelsen og styregrupperne deltager.

Derudover er det vigtigt, at sekretariatslederen er en gennemgående figur, der deltager både i bestyrelsesmøderne og styregruppemøderne – og som i øvrigt sikrer den løbende dialog og kobling mellem aktører og indsatser på tværs af sektorer og administrative niveauer. Det kan du læse mere om i afsnittet om sekretariatets nye rolle.

EKSEMPEL: TÆT KOBLING MELLEM BESTYRELSE OG STYREGRUPPER

I arbejdet med helhedsplanen for Værebro Parken i Gladsaxe er der tæt forbindelse mellem den strategiske bestyrelse og de tre underliggende styregrupper. Her tilrettelægges den praktiske indsats med fokus på tre centrale områder: det fysiske, det sociale og naboskabet. Når der afholdes bestyrelsesmøder, deltager formanden fra hver af de tre styregrupper. Formændene kan komme fra boligorganisationen, kommunen eller en kommunal institution eller en lokal forening.

Styrken ved at have formændene fra styregrupperne med i bestyrelsen er for det første, at forslag fra styregrupperne har større chance for at opnå opbakning fra bestyrelsen. Desuden har de beslutninger, der tages i bestyrelsen, bedre forudsætninger for at blive implementeret i praksis.

Den tætte forbindelse mellem bestyrelsen og styregrupperne i Værebro Parken betyder også, at styregrupperne får større indflydelse på helhedsplanen. Indflydelsen fordeles så at sige ned i styregrupperne. Omvendt bidrager den tætte forbindelse også til en stærk forankring af bestyrelsens beslutninger i praksis.

FÆLLES MÅL

Opgaven med at løfte et udsat boligområde kan kun lykkes, hvis de samarbejdende parter arbejder ud fra et sæt af fælles mål. Det lyder banalt, men går ofte galt.

Med entydig ledelse sættes der yderligere fokus på målstyring. Det betyder bl.a., at der i den strategiske samarbejdsaftale skal udpeges en række overordnede strategiske mål, som helhedsplanen – som et led i kommunens og boligorganisationernes samlede indsats – skal bidrage til at nå. Et strategisk mål kan eksempelvis være at øge trygheden i området eller sikre, at flere børn og unge får en uddannelse.

Det er bestyrelsens opgave løbende at holde øje med, om man kommer tættere på målene samt at justere indsatsen, hvis udviklingen ikke går som ønsket. De har med andre ord ansvar for at målstyre indsatsen. I det nedenstående ser vi nærmere på, hvordan det kan lykkes.

ET HØJT BESLUTNINGSNIVEAU HJÆLPER IKKE UDEN EJERSKAB TIL FÆLLES MÅL

Som beskrevet skal helhedsplanernes bestyrelser fremover bestå af beslutningstagere på højt niveau. Men et højt beslutningsniveau gør det ikke alene. De enkelte bestyrelsesmedlemmer skal føle ejerskab og tage ansvar for opgaven, hvis helhedsplanen skal blive en prioriteret og integreret del af opgaveløsningen i kommune og boligorganisation.

Vi vil især pege på fem punkter, der er særligt vigtige for at skabe ejerskab hos beslutningstagerne i bestyrelsen. Det drejer sig om, at parterne i bestyrelsen ...

- Er med til at formulere helhedsplanens mål. Det øger ejerskabet, når helhedsplanens mål flugter med kommunens og boligorganisationernes generelle strategiske målsætninger.
- Er med til at beslutte, hvordan målene nås. Der skal være faglig opbakning til de løsninger, der sættes i søen.
- Er forpligtet af målene. Ejerskabet til indsatsen bliver større, hvis der er noget på spil, f.eks. hvis en autoritet udefra fører tilsyn med, om målene nås.
- Har investeret i projektet. Når parterne har medarbejderressourcer eller – endnu bedre – økonomiske ressourcer på højkant, er de mere tilbøjelige til at prioritere indsatsen.
- Har reel mulighed for at styre. Beslutningstagerne skal have et manøvrerum, så de efter behov kan tilpasse indsatsen.

FÅ, TYDELIGE OG PÅVIRKELIGE MÅL

Som nævnt har utilstrækkelig målstyring løbende været en udfordring i det boligsociale felt. Det viser sig typisk ved, at nogle helhedsplaner begraver sig i aktiviteter og taber de overordnede mål af syne. Med entydig ledelse gøres målene tydelige og den ansvarlige ledelse er forpligtet til løbende at forholde sig til, hvordan det går med at nå målene.

Hvis målstyringen skal fungere, skal helhedsplanerne dog styre uden om tre klassiske faldgruber:

1. **Undgå for mange mål.** Få og præcise mål er bedre end mange små delmål. For mange små delmål mudrer billedet, når nogle mål bliver indfriet, mens andre ikke gør. Hvis målene er for mange, er det svært at afgøre, om indsatsen er på rette vej.

2. **Undgå uklare mål.** Målsætningerne for helhedsplanerne er ofte brede og helhedsorienterede, som f.eks. bedre trivsel eller stærkere lokalsamfund. Men helhedsorienterede mål kan være diffuse og svære at måle på. Jo mere diffuse, desto sværere er det at afgøre, om indsatsen har den ønskede virkning.

3. **Undgå mål, der ikke kan påvirkes.** Det er godt at sætte ambitiøse mål for helhedsplanen, men målene skal være afstemt med indsatsen; de skal rent faktisk kunne påvirkes gennem helhedsplanens virkemidler. Hvis målene ikke kan påvirkes, bliver de irrelevante og en kilde til frustration, samtidig med at målstyringen bliver umulig.

Pointen er at udvælge nogle målsætninger, som både kommune og boligorganisation er enige om at arbejde for, og hvor resultaterne kan måles og monitoreres. Det kan godt betale sig at bruge ressourcer på at finde gode og præcise indikatorer, der indfanger den forandring, man ønsker at skabe. Alternativet er ofte en alt for lang række af halvdårlige indikatorer, som hver især kun indfanger et lille hjørne af den ønskede effekt, som giver et tvetydigt billede, og som ikke muliggør en samlet styring.

EKSEMPEL: UDVIKLING AF GODE MÅLSTYRINGSREDSKABER

Hos ABC-helhedsplanen i Albertslund har de tidligere haft problemer med, at de i arbejdet med progressionsmålinger og kvantificerbare resultater har valgt indikatorer i målingerne, der i sidste ende har vist sig enten ikke at kunne måles eller ikke at hænge sammen med de reelle indsatser i helhedsplanen.

I arbejdet med den nye helhedsplan har de i Albertslund derfor sat større fokus på de mest centrale nøgletalsindikatorer – såkaldte KPI'er eller *Key Performance Indicators*. De forsøger at udvikle indikatorer, der kan kobles direkte til indsatserne i helhedsplanen. Det er ikke altid, at registerbaserede nøgletalsindikatorer, kan bidrage hertil. I stedet opstiller Albertslund deres egne indikatorer baseret på egne data.

ABC foretager blandt andet deres egen naboskabsundersøgelse med det mål at undersøge udviklingen i naboskab og tryghed. De har foretaget målinger fra 2009, 2012 og 2016 med positivt resultat. Målingen gør det desuden også muligt at lave deludtræk på eksempelvis forskellige målgrupper, således at man kan tilpasse indsatsen til der, hvor der er allermest brug for den.

MÅLET ER IKKE KONSENSUS – MEN FORHANDLEDE AFTALER

Fra de helhedsplaner, vi har undersøgt, ved vi, at der kan være interessemodsætninger mellem boligorganisation og kommune, som smitter af på samarbejdet om helhedsplanen. Det er en naturlig konsekvens af, at de to organisationer har helt forskellige kerneopgaver, forskellige fagligheder og er organiseret meget forskelligt.

Det er dog ikke altid, at de underliggende konflikter italesættes i samarbejdet mellem kommune og boligorganisation. Det kan skyldes konfliktskyhed eller en opfattelse af uenigheder som et uproduktivt element i samarbejdet.

Her er det vigtigt at holde sig for øje, at samarbejdet om helhedsplanen ikke handler om at skabe konsensus. Derimod handler det om at forhandle sig frem til en aftale om fælles mål og fælles løsninger, som alle parter kan bakke op om – på trods af de bagvedliggende interessemodsætninger.

Helt centralt er det, at parterne, når de forlader forhandlingsbordet, forholder sig loyalt til de aftaler, man er blevet enige om. Også selvom man ikke nødvendigvis får alle sine ønsker opfyldt.

Af samme grund kan det være problematisk, hvis konfliktskyhed forhindrer parterne i at diskutere de svære spørgsmål, hvor der er grundlæggende uenigheder på spil. Det gør det nemlig vanskeligt at forhandle fælles løsninger på de mest ømtålelige problemer, hvor der måske er mest brug for at samarbejde.

BETJENING AF DE NYE BESTYRELSER

Ingen helhedsplaner er helt ens og det samme gælder for, hvordan man strukturerer opgaven med at betjene de nye bestyrelser. I de fire helhedsplaner, vi har besøgt i forbindelse med denne udgivelse, er betjeningsfunktionen placeret hos lederen af helhedsplanen, som fungerer som sekretariatsleder.

Andre steder har man valgt at samle sekretariatsbetjeningen i større enheder. Det gælder f.eks. i København og Aarhus, hvor der er oprettet eksterne sekretariater, som sørger for betjeningen af flere helhedsplaner og bestyrelser ad gangen. Andre steder ser man, at betjeningsfunktionen er placeret centralt i kommunen hos en boligsocial koordinator eller en koordinerende konsulent i boligorganisationen.

FRA PROJEKTLEDER TIL SEKRETARIATSLEDER

Uanset hvordan sekretariatsbetjeningen er organiseret, stiller det nye krav til helhedsplanerne. Det vil ofte have en afsmittende effekt på de arbejdsopgaver, lederen af helhedsplanen skal tage sig af.

Traditionelt var lederen af helhedsplanen mange steder en projektleder, der ved siden af projektledelsen også selv stod for at udføre mange af helhedsplanens beboerrettede aktiviteter. Men med færre, større og strategisk mere slagkraftige helhedsplaner får projektlederen en ny rolle – og en ny titel. I flere helhedsplaner bliver projektlederen til en sekretariatsleder. Og opgaverne forskydes fra det socialfaglige arbejde med beboerne til ledelsesmæssige og administrative opgaver målrettet bestyrelse, samarbejdspartnere og medarbejdere.

Sekretariatslederen bliver centrum i en relativt kompleks organisering, hvor beslutningerne skal tages i samspil mellem kommune, boligorganisation og en række andre samarbejdspartnere. Sekretariatslederen bliver den person, der skal holde samarbejdet i gang. Ledelsesaspektet går således i alle retninger, både opad til bestyrelsen, nedad til de boligsociale medarbejdere og på tværs mellem styregrupper og diverse samarbejdspartnere.

Sekretariatslederens mange opgaver kan blandt andet være at:

- **Forberede bestyrelses- og styregruppemøder**. Sørge for, at beslutningstagerne har de bedst mulige forudsætninger for at lede.
- **Være bindeled mellem de forskellige beslutningsfora.** Være den gennemgående person i bestyrelse og styregrupper, så der skabes sammenhæng i helhedsplanen.
- **Være bindeled mellem beslutningstagere og de udførende medarbejdere.** Sikre, at ledelsesbeslutningerne implementeres i praksis.
- **Holde gang i den løbende dialog og koordinering.** Få samarbejdet til at flyde mellem møderne.
- **Evaluere og udvikle de igangsatte indsatser.** Sørge for, at der følges op på mål og delmål.
- **Være faglig leder og sparringspartner for helhedsplanens medarbejdere.** Sikre den faglige kvalitet i indsatserne.
- **Være administrativ leder for helhedsplanen.** Holde styr på økonomi, HR og administration.

Der stilles dermed store krav til sekretariatslederen, især i de helhedsplaner, hvor sekretariatslederen også varetager betjeningsfunktionen ift. bestyrelsen. Kommune og boligorganisation bør derfor overveje, hvordan sekretariatslederen kan understøttes i den nye rolle.

BETJENING AF BESTYRELSEN – HVORDAN "LEDER MAN OPAD"?

De nye bestyrelser sætter den overordnede retning for helhedsplanerne. Men bestyrelsen kan kun udøve god ledelse, hvis den bliver klædt ordentligt på til opgaven. Det betyder først og fremmest, at bestyrelsen skal fodres med den rette information og at man i betjeningen tager højde for, hvor der er mest behov for at bestyrelsen tager handling.

Det anbefales, at der afholdes bestyrelsesmøder minimum to gange årligt. Dog er det op til den enkelte helhedsplan at vurdere, hvor mange møder der er behov for. Givet intentionen om at bestyrelsen skal arbejde på et strategisk plan, vil dens viden om det daglige arbejde i helhedsplanen typisk være begrænset. Forberedelsen til bestyrelsesmøderne er derfor vigtig. Inden møderne skal dagsorden og tilhørende bilag sendes ud. Tid er en knap ressource hos de nye bestyrelsesmedlemmer, så jo kortere og mere præcist man kan formulere sig, desto større sandsynlighed for at bestyrelsen møder velforberedt op.

Dagsorden udsendes typisk 10-14 arbejdsdage inden mødet. Bestyrelsesmedlemmerne har behov for at kende dagsordenen i god tid, så de kan nå at afstemme beslutninger med deres respektive baglande. I nogle tilfælde er det også nødvendigt at klæde nogle af aktørerne på via forberedende møder, f.eks. koordineringsmøder mellem repræsentanter for forskellige kommunale forvaltninger.

Vi har set eksempler på, at bestyrelsen primært bruges til at gennemgå status for aktiviteterne i helhedsplanen, opgørelse af forskellige procesmål samt godkendelse af regnskab og budget. Det er efter vores mening ikke den optimale måde at bruge en bestyrelse på. For at få mest muligt ud af den ledelseskraft, der er koncentreret i bestyrelsen, bør man i stedet fokusere på sager, der påkalder sig handling fra bestyrelsens side. Det kan f.eks. være:

- Strategiske spørgsmål. De gennemførte aktiviteter har ikke bragt os tættere på målene i samarbejdsaftalen: Vil I ændre i aktiviteterne?
- Samarbejdsspørgsmål. En samarbejdspartner lever ikke op til delaftalerne. Hvad kan I gøre?
- Prioriteringsspørgsmål. Vi har undervurderet behovet for ressourcer til visse aktiviteter. Vil I omprioritere ressourcerne?

Hvis bestyrelsen skal virke til gavn for helhedsplanen – og hvis bestyrelsesarbejdet skal være relevant for beslutningstagere på højt niveau – er det med andre ord nødvendigt at give bestyrelsen reel magt, frem for "bare" at holde den orienteret.

EKSEMPEL: PIXI-UDGAVE KLÆDER BESTYRELSESMEDLEMMERNE HURTIGT PÅ

Bestyrelsen for helhedsplanen Randers Nordby modtager hver tredje måned en status på fremdriften i helhedsplanen. Informationen til bestyrelsen leveres i form af en pixi-rapport, som sekretariatslederen udarbejder på baggrund af en 30 sider lang fremdriftsrapport fra projektlederne samt feedback fra de boligsociale medarbejdere.

Pixi-rapporten sikrer med sit korte format, at de ofte travle bestyrelsesmedlemmer hurtigt kan opdatere sig. På den måde er bestyrelsesmedlemmerne altid klædt på til at kunne træffe de bedst mulige beslutninger.

Som opfølgning på bestyrelsesmøderne udarbejdes et referat. Referatet fungerer i praksis også som en tjekliste, så der let kan følges op på de beslutninger, der er truffet. Det kan anføres i referatet, hvem det påhviler at udføre de opgaver, der er aftalt. Samtidig ligger der ofte en opgave for sekretariatslederen i at følge op på, om aftalerne bliver overholdt og beslutningerne ført ud i livet.

STYRK SEKRETARIATETS ANALYSEKAPACITET

Med entydig ledelse sættes der fokus på systematisk målstyring. Det stiller krav til den ledelsesinformation, man forsyner bestyrelsen og styregrupperne med. Den, der skal sekretariatsbetjene bestyrelsen, bliver i højere grad nødt til at monitorere udviklingen ift. de mål og delmål, der opstilles i den strategiske samarbejdsaftale og delaftalerne.

Til det formål har Landsbyggefonden udarbejdet en række statistiske nøgletal for boligområder (boligsociale data), som stilles til rådighed for helhedsplanerne. Derudover kan helhedsplanen have behov for at supplere med data trukket fra på kommunens eller boligorganisationens systemer såvel som egne evalueringer og målinger.

Systematisk målstyring stiller krav til sekretariatets analysekapacitet. Det er nødvendig at råde over medarbejdere, der er i stand til at håndtere og analysere data, enten i sekretariatet eller via samarbejdspartnere. Og ikke mindst skal man kunne formidle analyserne til beslutningstagerne på en brugbar måde.

SKAB ET TILLIDSFULDT OG INSPIRERENDE SAMARBEJDSKLIMA

Grundig forberedelse og god ledelsesinformation giver gode forudsætninger for effektive bestyrelsesmøder. Men et velfungerende netværkssamarbejde har også brug for inspiration udefra. Og så spiller gode relationer og tillid en vigtig rolle for samarbejdet.

Helhedsplaner bliver sat i verden for at løse problemer, de enkelte aktører ikke har kunnet løse hver for sig med de metoder, de råder over i forvejen. Derfor er der behov for sammen at udvikle nye løsninger. Inspiration udefra er med til at højne netværkets innovationskapacitet. Her er både bestyrelse og styregrupper gode fora til at hente inspiration udefra – gennem studieture, besøg hos andre kommuner og helhedsplaner, oplægsholdere udefra mv.

Derudover spiller gode og tillidsfulde relationer en vigtig rolle i bestyrelsesarbejdet. Samarbejdet bliver alt andet lige mere effektivt, hvis der er tillid til, at alle overholder de formelle og uformelle spilleregler, at parterne deltager konstruktivt i samarbejdet og forholder sig loyalt til de beslutninger, der tages i bestyrelse og styregrupper. Gode relationer gør det også lettere at italesætte de områder, hvor modstridende interesser og opfattelser gør samarbejdet kompliceret. Tillidsskabende fællesaktiviteter og løbende uformel kontakt kan være med til at udvikle relationerne mellem parterne.

BEVAR FØLINGEN MED PRAKSIS

Med en større og mere kompleks organisation kommer sekretariatslederen uvægerligt længere væk fra det daglige arbejde med beboerne. Samtidig er det vigtigt, at sekretariatslederen ikke mister følingen med den daglige praksis.

Dels har sekretariatslederen behov for at følge de enkelte aktiviteter tæt for at kunne fungere som faglig leder og sparringspartner. Og dels er sekretariatslederen i en unik position ift. at løfte viden og erfaringer fra mødet med beboerne og op i organisationens besluttende organer – ligesom sekretariatslederen også skal formidle viden og beslutninger den anden vej, fra bestyrelsen og ud i det praktiske arbejde.

Tidligere har sekretariatslederen ofte kunnet trække på egne erfaringer fra det daglige arbejde i helhedsplanen. Fremover må følingen med praksis i højere grad komme gennem medarbejderne, der har den daglige kontakt med beboerne.

I den faglige sparring med medarbejderne bliver det et vigtigt element, at medarbejderne kan formidle de erfaringer, muligheder og udfordringer, der opstår i mødet med beboerne. Og på samme måde kan evaluering og udvikling af helhedsplanens aktiviteter være en ramme for systematisk opsamling af erfaring, som sekretariatslederen kan bringe videre op til bestyrelsen.

EKSEMPEL: GODE RELATIONER STYRKER SAMARBEJDET

Det er vigtigt at tænke sociale og faglige begivenheder ind for at skabe gode vilkår for et frugtbart samarbejde mellem de involverede parter i helhedsplanen.

I Værebro Parken i Gladsaxe har de blandt andet planlagt en tur for den overordnede bestyrelse af helhedsplanen og afdelingsbestyrelsen. Turen går til udsatte boligområder i Aalborg Øst med det formål, at den også skal være fagligt lærerig. At turen både er for bestyrelsen og afdelingsbestyrelsen skyldes, at de gerne vil benytte lejligheden til at styrke den gensidige forståelse af de kommende forandringer i Værebro Parken mellem de to parter.

Derudover er turen også en social tur, som gerne skal kunne styrke relationerne mellem de respektive medlemmer. Ved at styrke relationerne har de en forhåbning om, at de respektive medlemmer ikke forbliver konfliktsky, men i højere grad tør sige deres mening i diverse diskussioner og beslutningssammenhænge.

Tekst: Philip Zacho Kuipers,
Lasse Kjeldsen, Kristine Larsen &
Marie Bollerup Kjærgaard

Layout: Hofdamerne ApS

Fotos: Kristian Brasen for CFBU

Udgivet: Februar 2017

CENTER FOR
BOLIGSOCIAL
UDVIKLING

Sadelmagerporten 2A
2650 Hvidovre
www.cfbu.dk