



CENTER FOR
BOLIGSOCIAL
UDVIKLING

ERFARINGSOPSAMLING

Boligsociale programmer
fra 1994–2004



Erfaringsopsamling af boligsociale programmer fra 1994-2004

Anne Stampe, projektleder
Nana Øland Frederiksen
Majken Rhod Larsen

ISBN: 978-87-993751-0-3

© 2010 Center for Boligsocial Udvikling

Center for Boligsocial Udvikling
Sadelmagerporten 2a
2650 Hvidovre

Telefon: 50 89 45 00
info@cfbu.dk
www.cfbu.dk

Marts 2010

Udgivelsen kan frit hentes på www.cfbu.dk.

CFBU's udgivelser kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Center for Boligsocial Udvikling er en selvvejende institution under Socialministeriet med et årligt budget på 10 mio kr. Centrets overordnede formål er at udvikle effektmålingsmetoder, der er tilpasset det boligsociale felt, at lave systematiske vidensindsamlinger på baggrund af erfaringer fra nationale og internationale boligsociale indsatser og at yde kvalificeret rådgivning og processtøtte til centrale aktører indenfor det boligsociale område.

Indhold

Indledning 5

Anbefalinger 8

Byudvalgsprojekter: 1993–1998 11

- Baggrund 12
- Programmets formål 12
- Evalueringsens formål 13
- Evalueringsens metoder 13
- Evalueringsens konklusioner 13
- Hovedkonklusioner 16
- Anbefalinger 17

Byudvalgsprojekter fortsættes: 1998–2003 18

- Baggrund 19
- Programmets formål 19
- Evalueringsens formål 19
- Evalueringsens metoder 20
- Evalueringsens konklusioner 20

Kvarterløftsprogrammet: 1997–2007 23

- Programmets formål 24
- Evalueringernes formål 24
- Evalueringernes metoder 25
- Konklusioner i slutevalueringerne af kvarterløftprogrammet 25
- Anbefalinger i forhold til en vellykket borgerinddragelse 27
- Hovedkonklusion 33

Helhedsorienteret byfornyelse: 1998–2003 35

- Baggrund 36
- Formålet med evalueringen 36
- Evalueringsens metoder 36
- Evalueringsens konklusioner 37

Beboerrådgivere: 1998–2008 40

- Baggrund 41
- Programmets formål 41
- Evalueringsens formål 41
- Evalueringsens metoder 41
- Evalueringsens konklusioner 42
- Anbefalinger 44

Byer for alle: 2002- 2007 45

Baggrund 46

Evalueringsens formål 46

Evalueringsens metoder 46

Evalueringsens konklusioner 47

Anbefalinger 50

Perspektivering 51

Indledning

Nytter den boligsociale indsats? Det er ikke et enkelt spørgsmål at besvare. Indsatserne har været mange og forskellige.

Værdien af de boligsociale programmer er til debat. Spørgsmålet som ofte bliver stillet er, nytter de noget? I denne rapport gennemgår CFBU evalueringer af boligsociale programmer for at belyse dette spørgsmål. Nærværende rapport skal således ses som en videreformidling af konklusionerne i de eksisterende evalueringer med hensyn til de forskellige programmers virkning. Rapporten kan således enten bruges som et opslagsværk, hvor man kan gå ind under de enkelte programmer og læse en kort syntetisering af evalueringernes konklusioner, eller den kan læses fra ende til anden som en slags historisk overblik over boligsociale programmer i Danmark fra 1994 og frem til 2004 og evalueringer heraf.

Vi har valgt at starte i 1994 - hvor de første større indsatser med et socialt sigte blev igangsat i udvalgte boligområder af Byudvalget - og inddrage programmer frem til 2004, hvor Områdefornyelsen blev sat i gang. Denne afgrænsning skyldes, at Områdefornyelsen endnu ikke er afsluttet som program, og der derfor ikke forelægger en slutevaluering. CFBU vil senere udgive et notat som en opfølgning på denne rapport, hvor programmer, som er opstartet fra 2004 og frem, inddrages, og som ligeledes redegør for andre relevante boligsociale tiltag.

De evalueringer, vi har inddraget, er evalueringer på *programniveau*. Når vi bruger ordet *program* skyldes det, at vi ikke vil se på evalueringerne af indsatserne i de enkelte boligområder, men vil holde os på et mere overordnet niveau, og se på de evalueringer, der er lavet af de overordnede programmer. Vi har endvidere afgrænset vores læsning til slutevalueringerne af de enkelte programmer. I flere af programmerne er der lavet en opstartsevaluering, en midtvejsevaluering og/eller en evaluering af et bestemt tema. Disse evalueringer er som regel inddraget i slutevalueringen, og vi har på den baggrund valgt at holde os til den.

Selvom spørgsmålet, om den boligsociale indsats nytter, lyder enkelt, er det ikke helt så enkelt at besvare det. Indsatserne har været mange og forskellige. Der er blevet brugt forskellige virkemidler, og der har været forskellige mål. Endvidere har man evalueret programmerne på forskellige måder og med forskelligt fokus. Hertil kommer, at evalueringerne er gennemført kort efter projekternes afslutning, hvilket gør at den langsigtede effekt ikke er indfanget. Sidst men ikke mindst er evalueringernes kvalitet afhængig af, hvorvidt projekterne er evalueringsklargjort ved opstart, hvilket ikke er tilfældet for alle programmerne.

På baggrund af vores gennemlæsning af evalueringerne vil CFBU anbefale, at der udvikles et fælles metodisk apparat, der muliggør sammenligning på tværs af indsatser. Endnu vigtigere er det imidlertid, at fremtidige indsatser bliver evalueringsklargjort ved opstart, hvilket er en forudsætning for en valid evaluering.

Når spørgsmålet om de boligsociale programmers virkning stilles, sigtes der ofte til ændringer i beskæftigelsesgrad og beboersammensætning. Det overordnede fokus på beskæftigelsesgrad og beboersammensætning betyder imidlertid, at der er en risiko for, at man overser vigtige resultater, som ikke umiddelbart kan aflæses i statistikkerne, men som ikke desto mindre er effekter af de boligsociale programmer. Det er derfor vigtigt, at man også inddrager andre indikatorer i vurderingen af et områdets udvikling, som fx trivslen i området, trygheden i området, tilfredsheden med udbuddet af fritidsaktiviteter, beboernes oplevelse af områdets image, beboernes tilfredshed med vedligeholdelsen og rengøring af området osv., som alle er faktorer, som har afgørende betydning for et boligområdes samlede "velbefindende". Gennemgangen af evalueringerne viser da også, at resultaterne af et boligsocialt program kan måles på mange måder og med fokus på mange forskellige indikatorer. En anbefaling fra CFBU er, at man fortsat udvikler metoder, som bedre kan indfange udvikling i beboernes trivsel og andre mere bløde faktorer.

En anden udfordring som ligeledes vedrører evalueringernes fokus på beskæftigelsesgrad er, at der ofte skal en langvarig personlig, social og arbejdsmarkedsopgraderende indsats til, før mange af beboerne i boligområderne er parate til at indgå på arbejdsmarkedet. Beboerne kommer ikke i beskæftigelse fra den ene dag til den anden. Det er derfor vigtigt, at der udvikles evalueringsmetoder, der bedre kan indfange *progressioner* i indsatsene – altså de små skridt på vejen mod det store mål. Disse progressioner er også resultater, og hvis de overses, overses en stor del af de boligsociale programmets effekt.

Vi vil starte med at opsummere de vigtigste erfaringer, der er blevet gjort i de boligsociale programmer fra 1994 frem til 2004. Dette vil vi gøre med en samling af anbefalinger, som enten er formuleret af evaluatorene i de enkelte evalueringer eller af CFBU på baggrund af vores gennemlæsning af evalueringerne. Disse anbefalinger er en service til den travle læser, som har brug for hurtigt at kunne danne sig et overblik over de boligsociale erfaringer.

Disse anbefalinger kommer altså umiddelbart efter denne indledning. Efter anbefalingerne vil vi i kapitlet "Boligsociale programmer gennem tiden" gennemgå evalueringerne i kronologisk rækkefølge efter, hvornår de blev igangsat¹. For hvert program beskrives kort baggrunden for det respektive program, den økonomiske ramme, programmets formål og andre relevante informationer. Efter den korte introduktion af hvert program oplistes de forskellige evalueringer, der er lavet af de enkelte programmer og hvilken/hvilke evalueringer CFBU har læst og inddrager i nærværende rapport. Derefter beskriver vi evalueringens formål og hvilket materiale den er baseret på. Endelig gennemgår vi evalueringens konklusioner. Hvor der i evalueringerne forelægges anbefalinger til videre praksis er disse medtaget under hvert program. I perspektiveringens behandling af spørgsmålet om de forskellige fejlkilder, som kan være med til at sløre billedet af de boligsociale indsatsers virkning og de metodiske implikationer af disse.

God læselyst!

¹ En enkelt undtagelse fra den kronologiske orden er, at "Byudvalgs projekter 1994-1998" og "Byudvalgsprojekter fortsættes: 1998-2003" kommer lige efter hinanden, da den ene er en forlængelse af den anden, selvom kvarterløft startede i 1997 og byudvalgets fortsættelse startede i 1998.

Anbefalinger

Trods forskelligheden i boligsociale indsatser er det muligt at uddrage en række generelle anbefalinger, som praktikere og beslutningstagere kan tage i anvendelse.

Følgende anbefalinger er blevet til på baggrund af vores gennemlæsning af evalueringerne. I nogle tilfælde er det anbefalinger, som evaluaterne selv har formuleret. I andre tilfælde er det anbefalinger, som CFBU har formuleret på baggrund af evalueringernes konklusioner.

De boligsociale indsatser og programmer er meget forskellige. Alligevel mener vi, at det er muligt at komme med nogle anbefalinger, som er generelt gældende. Nogle af anbefalingerne, vil dog skulle tilpasses den aktuelle situation og de involverede aktører, og kan således ikke kopieres direkte.

Organisering

- Det anbefales at den samlede boligsociale indsats i kommunen styrkes og koordineres, jf. Landsbyggefondens anbefaling om at etablere boligsociale fællessekretariater i tæt samarbejde mellem kommunen og de lokale boligselskaber.
- Det anbefales at indsatserne generelt kører over en længere tidsperiode og i nogle tilfælde endda gøres permanente (f.eks. Beboerrådgivningen).
- For at opnå velfungerende styregrupper anbefales det, at der er et stort kommunalt engagement. Det er imidlertid vigtigt, at grupperne arbejder på beboernes og afdelingsbestyrelsernes præmisser for at sikre ejerskab blandt disse.
- Det anbefales, ved større områdebaserede indsatser, at et områdesekretariat placeres netop i området, da dette giver et større tillid fra borgernes side. Denne fysiske placering må dog ikke gå ud over samarbejdet med kommunen. Det anbefales, at medarbejderne i sekretariatet er ansat i relevante kommunale forvaltninger.
- Det anbefales at kommunerne går foran og viser private aktører at der er ambitioner om at styrke et område. Dette har vist sig at være en motiverende faktor for at private aktører følger op med investeringer.
- Partnerskaber – frivillige samarbejdsaftaler mellem offentlige og private aktører - bør prioriteres. Dog skal der i partnerskaber være opmærksomhed omkring, at tydeliggøre partnerskabets funktion og de enkelte aktørers roller. Det formelle og reelle ansvar skal forankres ét sted.

Borgerinddragelse

- Det anbefales, at der er god tid i startfasen til at informere og inddrage borgere.
- Det anbefales at der hurtigt sker noget konkret og kontant, så borgerne oplever at der kommer noget ud af at involvere sig.
- Det anbefales at der laves plads til kreativitet og nye idéer fra borgernes side og at der ikke opsættes en for snæver ramme.
- Der skal være åbenhed overfor nye borgere undervejs i processen, så der ikke etableres en lille lukket kerne.
- Møder og andre arrangementer skal ikke finde sted indenfor normal arbejdstid, men gerne i weekender.
- Der bør være et særligt fokus på, hvordan man kan inddrage personer med anden etnisk baggrund end dansk.



- Man skal være tydelig omkring, hvad borgerne kan få indflydelse på, og hvad borgerne *ikke* kan få indflydelse på

Helhedsorientering

- Det anbefales at kombinere fysiske, økonomiske og sociale indsatser, når udviklingen i de belastede områder skal vendes.
- Det anbefales - dog - at helhedsorienterede indsatser er *fokuserede* omkring én særlig problemstilling fx beskæftigelse eller kriminalitet.

Fysiske renoveringer

- Det anbefales at vedligeholdelse af de fysiske indsatser tænkes ind i projektet fra starten, så bebyggelserne ikke hurtigt igen får præg af forfald og uorden.

Økonomiske virkemidler

- Huslejenedsættelser anbefales, da de har vist sig effektive i forhold til at holde på ressourcestærke beboere.
- Det anbefales, at den fremtidige boligpolitik skaber muligheder for at den almene sektor bliver konkurrencedygtig i forhold til andre boligtyper.

Beboerrådgivning:

- Det anbefales at beboerrådgivningsordningen gøres permanent, da beboerrådgiveren er limen der holder hele den boligsociale indsats sammen.
- De anbefales at beboerrådgiverens råderum og kompetencer præciseres og synliggøres overfor de kommunale samarbejdspartnere, og at man udnytter beboerrådgiverens frem-skudte position i boligområdet og lokale kendskab til at skabe en målrettet og helhedsori- enteret indsats.
- Det anbefales at beboerrådgiverens kerneopgave rettes mod netværksdannelse og koor- dinering mellem netværk, eksempelvis faglige og frivillige netværk; og at man i forlængelse heraf er opmærksom på, hvilke netværkstyper (formelle og uformelle netværk) der er be- hov for at opbygge og understøtte i et givent boligområde.
- Det anbefales at beboerrådgivningsfunktionens uafhængige position i forhold til kommu- nale og boligselskabsmæssige forvaltninger anvendes som platform for metodeudvikling og nytænkning i den ordinære kommunale indsats over for udsatte grupper.

Indsatser overfor særlige målgrupper

- For at nå udsatte grupper og resourcesvage indvandrere anbefales det, at der laves *målrettede* indsatser mod disse grupper af beboere. Man skal ikke forvente at udsatte beboere og resourcesvage indvandrere deltager i generelle aktiviteter.
- Det anbefales at iværksætte lokale, målrettede beskæftigelsesindsatser. Lokale, målret- tede beskæftigelsesindsatser har flere steder betydet, at flere er kommet i arbejde. Etablering af lokale jobcentre har været en succes i byudvalgsprojekterne.

Byudvalgsprojekter: 1993-1998

Under byudvalgets indsats ansatte man 100 beboerrådgivere til at igangsætte aktiviteter i boligområderne, udpegede 10 modelområder og lavede huslejenedsættelser og fysiske renoveringer.

Baggrund

Byudvalget blev nedsat i 1993 for at dæmme op om voksende sociale problemer i boligområder. Byudvalget var et ministerudvalg bestående af boligministeren, finansministeren, socialministeren, kulturministeren og undervisnings- og kirkeministeren. Med nedsættelsen af byudvalget begyndte man fra 1994 og frem at igangsætte større områdebaserede indsatser med et socialt sigte. Der blev dog stadig givet støtte til fysiske forbedringer og huslejenedsættelse.² De største beløb blev givet til fysiske renoveringer og huslejenedsættelser, mens færre midler blev brugt til de sociale indsatser.

De boligsociale indsatser under Byudvalget kan opdeles i fire kategorier:

- 1) Indsatser som havde fokus på at skabe nye aktivitetstilbud i boligområder via etablering af foreninger, sociale netværk og lignende.
- 2) Ansættelse af 100 beboerrådgivere, der skulle fungere som igangsættere og koordinører af aktiviteter
- 3) Udpegning af en række bebyggelser til modelområder, hvor der blev sat ekstra kraftigt ind. Projekterne var helhedsorienterede og indsatserne var derfor både sociale og fysiske med henblik på en bred integration af områdernes beboere og områderne som helhed.
- 4) Huslejenedsættelser og større renoveringsindsatser der sigtede mod at tiltrække flere ressourcestærke familier.

For at få del i midlerne blev der stillet krav om, at de boligsociale projekter blev drevet og udviklet i et fællesskab mellem boligorganisation og kommunen.

Programmets formål

Byudvalget udsendte en 30-punkts-handlingsplan med konkrete boligsociale initiativer, hvis formål var at modvirke den sociale og kulturelle segregering, som var særlig tydelig i disse områder. 30-punkts-handlingsplanen byggede på to hovedstrategier; nærmiljøstrategien og konkurrenceevnestrategien.

Nærmiljøstrategien skulle forbedre vilkår og muligheder for socialt udsatte grupper - herunder indvandrere og flygtninge - ved en indsats i nærmiljøet. Et vigtigt element i denne strategi var desuden at få etableret et samarbejde mellem boligområder, kommuner og andre lokale aktører. Konkurrenceevnestrategien skulle - via en social, fysisk og økonomisk indsats - øge boligområdernes attraktivitet, omdømme og konkurrenceevne med henblik på at mindske fraflytningen i bebyggelserne og tiltrække andre beboergrupper end indvandrere og socialt svage.

Indsats 1993-98 - Uddrag af publikationen 'Byudvalgets indsats 1993-98'
■ Uddrag af publikationen 'Byudvalgets indsats 1993-98'
Forord
Indledning og konklusioner
Effekten af de forskellige indsatser og problemer hermed
Den fremtidige indsats mod ulige udvikling i byområder
Litteraturreferencer
Summary
Forord
Denne rapport indeholder en sammenfattende analyse af erfaringerne fra Byudvalgets indsats i problemramte almene boligområder i perioden 1994-98. Den er baseret på en lang række af evalueringsrapporter som tidligere er udgivet, eller som bliver publiceret samtidig med denne rapport.
Hovedindsatsen i evalueringen er gjort af Statens Byggeforskningsinstitut og Socialforskningsinstituttet, samt Center for Forskning i Socialt Arbejde. Også en række andre institutioner og konsulenter har gennemført evaluering af mindre dele af Byudvalgets indsats, hvilket er beskrevet i rapporten.
I forbindelse med evalueringen er udarbejdet følgende rapporter fra SBI og SFI, som udgives samtidig med denne rapport:
■ Omgrønning i almene boligafdelinger - evaluering af et Byudvalgsinitiativ
■ Byudvalgets boligsociale aktiviteter - 20 eksempler
■ Byudvalgets boligsociale indsatser
■ Virkninger af Byudvalgets indsats i almene boligafdelinger 1994-97
■ Virkninger af Byudvalgets renovering af trykninger og flarsaler
I 1997 udkom desuden rapporten: De 8 modelområder. Evaluering af et byudvalgsinitiativ
Fra SBI har, foruden forfatteren af denne rapport, følgende personer været involveret i evalueringen: Seniorforsker Hædvig Vestergaard, seniorforsker Dan Ole Pedersen, seniorforsker Michael Varming, seniorforsker Georg Ootshalk, ph.d.-studerende Tine Trørup Nygård, ph.d.-studerende Birgitte Mazanti, stud.scient.soc. Gunvor Christensen og stud.scient.soc. Lars Benjaminson.
Fra SFI har deltaget: Forsker Anders Munk, stud.scient.adm. Thomas Gruber og stud.scient.adm. Iben Ørum Rasmussen.
Forskningschef Hans Kristensen, SBI og forskningsleder Inger Koch-Nielsen, SFI, har været projektledere for evalueringen.
Evalueringen er blevet fulgt af en følgegruppe bestående af:
■ Fuldmægtig Charlotte Hamburger, fuldmægtig Søren Væder og fuldmægtig Per Larsen, By- og Boligministeriet
■ Fuldmægtig Jane Andersen, Indenrigsministeriet
■ Fuldmægtig Annelise Pawlik, Socialministeriet
■ Konsulent Toften Rønde, Kommunernes Landsforening

² "Fra udsat boligområde til hel bydel" November, 2008 Programbestyrelsen, s.46.

Evalueringsformål

For at evaluere effekten af indsatsen har evaluatoren opstillet nogle evalueringskriterier, som har fungeret som evalueringens hovedspørgsmål. Disse hovedspørgsmål er:

- Har indsatsen været direkte rettet mod specifikke udsatte grupper som indvandrere og socialt svage og forbedret deres levevilkår og øget deres integration i lokalområdet og samfundet?
- Har indsatsen generelt styrket det sociale liv i boligområderne?
- Har indsatsen herigennem øget områdernes attraktivitet og forbedret vilkårene for indvandrere og socialt svage?
- Har indsatsen mobiliseret flere lokale ressourcer og skabt et bedre samarbejde mellem disse?

Evalueringsmetoder

Evalueringen er baseret på følgende metoder:

- Kvalitative analyser af enkeltindsatser i form af casestudier. Her er de enkelte indsatser sat ind i en sammenhæng.
- Analyser af forskellene mellem grupper af boligområder, opdelt efter hvilken kombination af indsatser, der har været anvendt.
- Opbygning af multivariable statistiske modeller, hvor virkningerne af de enkelte faktorer har kunnet identificeres.
- Man har benyttet sig af forandringsteori til at vurdere, hvilken betydning indsatsen har haft, ikke kun for de forhold, som de enkelte indsatser har været direkte rettet mod, men også for deres indirekte virkninger på andre forhold, som har betydning for den generelle udvikling i afdelingerne.

Evalueringskonklusioner

Organiseringen af indsatsen

Tidsbegrænsningen

Evalueringen viser, at der ikke er tid nok til at gennemføre indsatserne ordentligt inden projektperioden og dermed midlerne udløber, og at der mangler forankring hos kommunerne. Hvis disse to forhold ikke er i orden, stopper indsatserne inden de har haft mulighed for at sætte sig varige spor. Problemet bunder ofte i, at der er en stor administration forbundet med at starte tingene op og kort tid til at formulere ansøgningerne. Dette medfører en risiko for, at ikke-gennemtænkte projekter søsættes, og at pengene ikke bruges optimalt. Desuden bliver indsatsperioden som følge af den lange og tunge opstart for kort. I

Byudvalgets projekter er de her nævnte problemer ofte blevet imødekommet ved, at midler er blevet forlænget til ansættelser af beboerrådgivere og sociale aktiviteter efter 1998. Evalueringen lægger vægt på, at det er vigtigt, at fremtidige indsatser i højere grad ser på "processer" end på "produkter", altså har fokus på den mere langsigtede effekt af et langt sejt træk frem for på de kortsigtede succeskriterier.

Betydningen af kommunernes engagement

Evalueringen viser tydeligt, at kommunernes engagement har afgørende betydning for, hvor gode resultater der opnås med indsatserne. Det, at der ligger medfinansiering fra kommunerne, ses i mange tilfælde som en stor fordel, da det både viser engagement hos kommuner-

ne og giver bedre muligheder for, at resultaterne af indsatserne bliver implementeret i kommunernes videre praksis. Det er dog stadig svært at kontrollere kommunernes reelle engagement. For at opnå velfungerende styregrupper er det af stor betydning, at der er kommunalt engagement. Et godt tegn på kommunalt engagement er, at politikere og embedsmænd på højt niveau engagerer sig i arbejdet.

Inddragelse af beboerne

Evalueringen viser, at det er helt afgørende for succes af den boligsociale indsats, at beboerne inddrages. Her er det ikke nok med en inddragelse af afdelingsbestyrelserne, men også andre aktive beboere eller repræsentanter for særlige grupper, som indsatsen berører, bør inddrages.

Nærmiljøstrategien og resultaterne af aktiviteter herunder

Det vigtigste resultat af nærmiljøstrategien har været, at det i mange kommuner er lykkedes at etablere et fastere samarbejde mellem boligområderne og den kommunale forvaltning om en særlig indsats for socialt svage i områderne. Der er dermed opstået en større forståelse i kommunerne for denne indsats. Evalueringen viser imidlertid ingen tegn på, at indsatsen i særlig høj grad har haft en afsmittende virkning på den strategi, som kommunerne i almindelighed lægger for løsningen af sociale problemer. Dog er det i nogle tilfælde lykkedes at ændre kommunernes generelle sociale indsats mod at være mere "nærmiljøorienteret".

De generelle aktiviteter

Det er en udbredt erfaring, at de generelle aktiviteter (sociale og kulturelle arrangementer, sportsaktiviteter, cafeer m.m.) i forbindelse med nærmiljøstrategien kun i mindre omfang er blevet brugt af udsatte grupper så som sindslidende, misbrugere og andre med sociale problemer samt indvandrere. Dog påpeges det i evalueringen, at vilkårene for de svage beboere kan styrkes ved generelt at forstærke den sociale aktivitet og det sociale netværk i området.

De målrettede aktiviteter

Det er kun hvor indsatsen har været direkte målrettet de socialt udsatte i boligområderne, at indsatsen har nået denne gruppe. Disse målrettede indsatser, som fx jobtræning for arbejdsløse, har imidlertid været for få til at de har kunnet rykke på forholdene for de mest udsatte grupper.

En anden vigtig del af nærmiljøstrategien har været en særlig målrettet indsats mod adfærdsvanskelige unge. Evalueringen peger på, at det med en målrettet indsats med stor succes er lykkedes at reducere problemer med kriminalitet og hærværk i denne gruppe.

I forhold til indsatsen i skolerne viser evalueringen, at bedre vilkår for både tosprogede børn og etnisk danske børn ikke er afhængig af, at de tosprogede elever spredes på flere skoler. Derimod har kvalitetsforbedring af undervisningen vist sig at bidrage væsentligt til en integration af de tosprogede elever.

Af de sociale aktiviteter har 12 – 13 % været specielt rettet mod indvandrere og flygtninge, herunder især børn, unge og kvinder. Af disse projekter har mange haft en social og undervisningsmæssig dimension, hvorimod kun få har sigtet mod en opkvalificering i forhold til arbejdsmarkedet. Erfaringen viser, at det har været svært at aktivere indvandrerne, og at det har krævet meget trykke rammer og meget tid, hvilket kun er lykkedes i et mindretal af byggeselskaberne.

Evalueringen viser, at boligafdelingerne opfatter problemerne med den manglende integration af indvandrere som voksende, samtidig med at der er en bevidsthed om, at problemerne kunne være blevet endnu større uden indsatsen. Ifølge de statistiske analyser i evalueringen ses der imidlertid en statistisk signifikant positiv effekt af beboerrådgivernes tilstedeværelse i forhold til udfordringen med at få inddraget indvandrere i de sociale aktiviteter. Uoverensstemmelsen mellem boligafdelingernes opfattelse af udviklingen og de statistiske analyser af beboerrådgivernes rolle i forhold til indvandrerproblematikker kan skyldes, at andelen og tilflytningen af flygtninge og indvandrere er øget i perioden, og at problemerne med inddragelse af indvandrere dermed, alt andet lige, også er vokset.

Beboerrådgiverne

Beboerrådgiverne har generelt været et bærende element i mange af indsatserne og særligt i forhold til de sociale aktiviteter. I mange tilfælde har beboerrådgiverne endda været forudsætningen for, at de sociale aktiviteter har kunnet etableres. Endvidere har de i mange tilfælde haft en central rolle i etableringen af samarbejdet mellem boligområdet og kommunen. Boligselskaberne vurderer, at beboerrådgiverne bl.a. har haft en positiv effekt i forhold til problemerne med børn og unge, men også i forhold til andre sociale problemer i områderne. Evalueringen vurderer, at det er nødvendigt at gøre beboerrådgiverne til en permanent del af boligadministrationen i afdelingerne og samtidig en del af et fortsat samarbejde mellem kommuner og boligområder.

Konkurrenceevnestrategien

De direkte virkninger af konkurrenceevnestrategien er synlige forbedringer af mange af bebyggelsernes fysiske forhold og fællesfaciliteter, samt forbedringer i bebyggelsernes økonomi. Disse forbedringer har bevirket, at synlige sociale problemer, som har påvirket bebyggelsernes udseende og dermed også deres omdømme, i et vist omfang er blevet mindre. Hermed har mange af bebyggelserne fået et bedre omdømme. Evalueringen viser desuden, at omfanget og kvaliteten af fællesfaciliteter og udearealer har stor betydning for det sociale liv i områderne og for omfanget af sociale problemer.

Huslejenedsættelserne

Evalueringen viser positive resultater i forhold til beboersammensætningen i forbindelse med huslejenedsættelser (omprioriteringsordningen). Huslejenedsættelserne er således den indsats, der har haft den mest direkte og positive effekt. Midlerne blev givet til de afdelinger, der var præget af højt huslejeniveau og stor fraflytning, og huslejenedsættelserne har medført både færre tomme lejligheder og længere ventelister. Huslejenedsættelserne har især haft en positiv betydning for fraflytningstendensen, og - i de større byer - for sammensætningen af tilflyttere. Således faldt fraflytningen i gennemsnit med 13 % i de afdelinger, som fik huslejenedsættelser, mens den ikke faldt i de øvrige afdelinger.

Statistikken viser, at det især er de ressourcestærke beboere – de som ikke får så høj boligstøtte – som reagerer på huslejenedsættelserne ved en lavere fraflytning. Også sammensætningen af tilflytterne er ændret som følge af huslejenedsættelserne, således at der er flere tilflyttere i beskæftigelse – her ses dog et mindre entydigt billede. I kommuner med lave priser på ejerboliger har huslejenedsættelserne ikke forbedret afdelingernes konkurrenceevne, hvorimod der ses en klar effekt i kommuner med høje ejerboligpriser. Det er altså med huslejenedsættelserne lykkedes at bremse den skæve udvikling i beboersammensætningen og skabe en større social stabilitet i afdelingerne, men ikke at vende den.

Det skal bemærkes, at udviklingen i de boligområder, der har fået Byudvalgsstøtte, i samme periode har været påvirket af den generelle udvikling i samfundet. Det gælder for eksempel andelen af arbejdsløse i områderne, der delvist kan forklares ved en generel forbedring i beskæftigelsen, ligesom den fortsatte vækst i andelen af indvandrere og flygtninge i områderne delvist kan forklares ved en generel stigning i andelen af disse grupper i landet som helhed.

Evaluering af Byudvalgets indsats

"Byudvalgets indsats 1993-1998: sammenfattende evaluering", 1999, SFI og SBI

"Virkninger af Byudvalgets indsats i almene boligafdelinger 1994-1997", 1999, SBI

"Byudvalgets boligsociale aktiviteter. 20 eksempler", 1999, SBI

"Byudvalgets boligsociale indsats", 1999, SBI

"Virkninger af Byudvalgets renovering af bygninger og friarealer", 1999, SBI.

"Omprioritering af almene boliger", 1999, SBI.

"De 8 modelområder. Evaluering af et byudvalgsinitiativ", 1997, SBI og SFI.

CFBU inddrager følgende, som er et uddrag af den afsluttende evaluering, som er baseret på ovennævnte evalueringsrapporter:

"Uddrag af Byudvalgets indsats 1993-1998: sammenfattende evaluering", 1999, SBI

Hovedkonklusioner

Sammenfattende konkluderes det, at Byudvalgets indsats har betydet, at forslumningsprocesserne i de støttede bebyggelser er standset. Indsatsen har således forhindret at mange af problemerne er blevet værre, mens nogle af problemerne endda er blevet mindsket. Byudvalgets indsats har dog ikke løst alle problemerne, og hovedproblemet er fortsat, at disse boligområder udgør en marginaliseret og mindre tiltrækkende del af boligmarkedet.

Dette skal først og fremmest forklares ved et skævt forhold mellem pris og kvalitet og visse segregationsskabende mekanismer på boligmarkedet. Herudover er der stadig behov for en særlig indsats i relation til særligt udsatte grupper som stofmisbrugere, alkoholikere m.v., ligesom der fortsat kan peges på problemer med at integrere især nyankomne indvandrere i afdelingerne. Endelig er der også fremover behov for en indsats, som forebygger nedslidning af områderne - for eksempel graffiti, nedslidte og uindbydende adgangsforhold og friarealer.

Anbefalinger

- I forhold til konkurrenceevnestrategien tyder evalueringen på at den hidtidige indsats har været spredt til lidt for mange områder, som ikke havde så mange problemer. Evalueringen anbefaler, at fremtidige indsats i stil med konkurrenceevnestrategien koncentrerer sig om store etageboligbebyggelser og områder med mange indvandrere placeret i de større eller mellemstore byer, hvor evalueringen viser en effekt.
- Fremtidige fysiske indsats bør rettes mere præcist mod netop de fysiske forhold, som er afgørende for at tiltrække nye beboere til boligområdet. Det gælder især udearealer, adgangsforhold og opgange og så skal de fysiske indsats vedligeholdes, så bebyggelserne ikke hurtigt igen får præg af forfald og uorden.
- Ansættelsen af beboerrådgivere har været afgørende for at den sociale indsats blev en succes. Ligeledes har kommunernes engagement været af afgørende betydning for den sociale indsats.
- Evaluatoren anbefaler, at indsætterne strækkes (for de samme midler), så de varer længere tid, måske endda gøres permanente.
- Det er vigtigt at kombinere fysiske, økonomiske og sociale indsats, når udviklingen i de belastede områder skal vendes.
- Det vil for den fremtidige boligpolitik være et vigtigt punkt at skabe ændringer i lejefastsættelsen i udlejningssektoren, således at forvriddinger i konkurrenceforholdet mellem forskellige boliger udlignes.
- For at opnå velfungerende styregrupper er det af betydning, at der er et stort kommunalt engagement, men at grupperne arbejder på boligsidens præmisser. Et vigtigt tegn på kommunalt engagement er, at politikere og embedsmænd på højt niveau engagerer sig i arbejdet.

Byudvalgsprojekter fortsættes: 1998- 2003

I byudvalgets anden fase fortsattes og videreudvikledes beboerrådgivningsordningen til i højere grad at have en koordinerende funktion.

Baggrund

Fra 1998-2003 blev der fra Byudvalgets side afsat 165 mio. til boligsociale aktiviteter. Med disse midler fortsatte beboerrådgivningsordningen. Man lavede et forløb med processtøtte og metodeudvikling for beboerrådgiverne. Det var således primært beboerrådgivningen og ikke de andre dele af byudvalgets projekter, som videreudvikledes i anden runde af byudvalgets projekter.³ Som det vil fremgå af det følgende, adskiller Byudvalgets anden runde sig fra Byudvalgets første runde og de andre programmer, som vil blive præsenteret i denne erfaringsopsamling, ved at være kompetenceudvikling og erfaringsopsamling og ikke indebære en igangsætning af nye projekter i boligområderne.

Programmets formål

Med Projekt Processtøtte og Metodeudvikling ville man give de boligsociale medarbejdere bedre kompetencer i forhold til at udvikle et samarbejde med relevante parter i området, for på denne måde at sikre at den sociale indsats blev samordnet på tværs af sektorgrænser og interesser. Desuden ville man således forankre samarbejdsformer og metoder i boligområderne. Dette gjorde man særligt med henblik på at udvikle et tæt samarbejde i forhold til de svageste grupper i boligområdet.

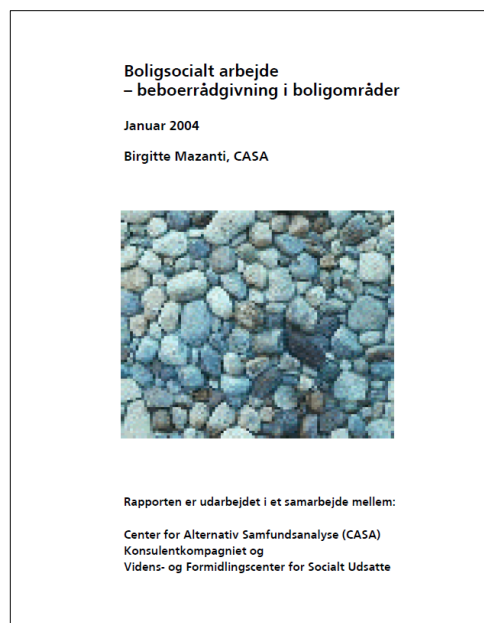
Projekt Processtøtte og Metodeudvikling skulle yde processtøtte til de ca. 100 beboerrådgivere. Derudover skulle der opsamles erfaringer med udvikling af samarbejdet mellem forskellige parter og erfaringer med udvikling af metoder i forhold til arbejdet med de svageste grupper i boligområderne. Gennem denne processtøtte og metodeudvikling ville man løfte beboerrådgiverens arbejde fra at være praktisk udførende til i højere grad at være koordinerende.

Erfaringsopsamlingen var særligt koncentreret omkring metoder indenfor tværfagligt samarbejde, fx samarbejdsmodeller, partnerskaber og arbejdet med de socialt truede grupper. Erfaringsopsamlingens formål var således at beskrive og vurdere samarbejdet i boligområderne, beskrive og vurdere indsatsen overfor de svageste grupper, samt beskrive og vurdere beboerrådgiverens rolle og betydning for arbejdet i boligområdet.

Evaluerings formål

"Boligsocialt arbejde – beboerrådgivning i boligområder" er en erfaringsopsamling, som skal opsamle erfaringerne fra Projekt Processtøtte og Metodeudvikling. I erfaringsopsamlingen har man fokus på tre temaer:

- Samarbejde og styring
- Beboerrådgiverens rolle og funktion
- Indsats og metode



³"Fra udsat boligområde til hel bydel", November 2008, Programbestyrelsen, s 46.

Når vi nedenfor skal gennemgå rapportens konklusioner, vil vi således tage udgangspunkt i disse kategorier.

Evalueringens metoder

- Erfaringsopsamlingen er baseret på data, som er indsamlet i forbindelse med processtøtten i form af registreringsskemaer. En gang årligt er der foretaget en registrering af faglige temaer, målgruppen for indsatsen og andre problemstillinger, som de boligsociale medarbejdere møder i deres daglige arbejde.
- I forbindelse med den løbende erfaringsindsamling er der blevet besvaret spørgeskemaer og foretaget interviews med beboerrådgivere og styregruppemedlemmer. Også dette materiale er inddraget i rapporten.
- Endvidere er der blevet lavet casestudier i 6 boligområder, som blev udvalgt ud fra en række kriterier for at sikre en variation i caseområderne. I forbindelse med casestudierne er der blevet gennemført 41 interviews med fx beboerrådgivere, medlemmer af styregrupper fra fx kommuner, afdelingsbestyrelser, boligorganisationer mm., og brugere af boligsociale projekter. Denne metode har givet mulighed for at gå i dybden med de forskellige aktørers oplevelser og forståelse af et boligområdes udvikling, problemstillinger, ressourcer og behov.
- Derudover er erfaringsopsamlingen baseret på de erfaringer, som konsulentbureauet Konsulentkompagniet har gjort i forbindelse med den løbende processtøtte til beboerrådgiverne, som CASA har fået adgang til ved løbende dialogmøder med proceskonsulenterne.

Evalueringens konklusioner

Samarbejde og styring

Den boligsociale indsatsform adskiller sig fra den kommunale ved at være helhedsorienteret. Beboerens problemer forsøges løst ved at se på beboerens situation som en helhed, og tager både fysiske og sociale forhold i betragtning. Denne helhedsorienterede tilgang nødvendiggør imidlertid en koordinering mellem de boligsociale medarbejdere og flere forskellige kommunale instanser som fx teknisk forvaltning og socialforvaltningen. Erfaringsopsamlingen viser, at byudvalgsindsatsen har givet anledning til ændringer i såvel den kommunale som boligorganisationernes praksis. Byudvalgsindsatsen har således givet anledning til læringsprocesser i forhold til betydningen af samarbejde internt imellem kommunens forvaltninger og eksternt samarbejde mellem kommunen og boligorganisationer.

En forudsætning for et samarbejde på tværs mellem kommunen og boligorganisationerne er imidlertid, at man opnår en fælles forståelsesramme af problemerne og løsningerne, og at man anerkender hinandens viden og kompetencer. Denne gensidige forståelse og anerkendelse har man i Byudvalgets anden runde arbejdet på at frembringe gennem konkrete projekter, diskussioner og afklaring af konflikter. Denne forståelse hviler på en erkendelse af parternes gensidige afhængighed i forhold til løsning af problemerne og en erkendelse af, at problemerne både tilhører kommunen og boligorganisationerne. Et samarbejde mellem kommunerne og boligorganisationerne er endvidere blevet fremmet af, at Byudvalget stillede krav om et sådant samarbejde, for at man kunne få del i midlerne.

Samarbejdet omkring de boligsociale indsatser er som regel opdelt i et overordnet strategisk niveau og et praktisk niveau. Ifølge evalueringen har denne organisering både fordele og ulemper. Fordelen er, at styregruppen, som tager de strategiske beslutninger, består af personer, som sidder tæt på de politiske beslutninger og således har en vis indflydelse på dette niveau. Hvor et samarbejde fungerer godt, rådgiver praktikerne styregruppen og denne tager højde for praktikernes viden i deres strategiske beslutninger. Hvis samarbejdet ikke fungerer godt vil praktikernes indflydelse på beslutningerne måske blive overhørt og deres indflydelse minimeret. Ifølge evalueringen varierer praktikernes indflydelse fra område til område, men der ses en tendens til, at det særligt er i de typer af undergrupper, som er domineret af beboere og beboerrådgivere, at graden af indflydelse på styregruppens beslutninger er lavest.

Beboerrådgiverens rolle og funktion

Ifølge rapporten har beboerrådgiverne i løbet af projektperioden rykket sig fra det praktiske niveau til det overordnede styregruppeniveau. Dette er i overensstemmelse med formålet med Projekt Processtøtte og metodeudvikling og må således ses som et tegn på succes.

Der er både fordele og ulemper forbundet med at beboerrådgiveren i højere grad indgår i samarbejde med de kommunale instanser i forhold til boligområdernes socialt udsatte grupper. Fordelene er tydelige i og med, at samarbejdet giver mange flere muligheder for at lave indsatser, der rammer målgruppen – de socialt udsatte beboere. En anden fordel ved den mere koordinerende tilgang til beboerrådgiverens arbejde er, at ressourcerne i lokalområdet gerne skulle blive opdyrket og aktiveret, hvilket er af stor betydning for forankringen af projekterne i lokalområdet.

En ulempe er, at den mere brede indsats mod områdets største gruppe af beboere bliver nedprioriteret, hvilket gerne mødes med skepsis fra afdelingsbestyrelserne. Et andet problem, som særligt vedrører de udsatte grupper, som den koordinerende beboerrådgiver særligt forventes at hjælpe, er, at beboerrådgiveren ved at indgå i et tæt samarbejde med kommunen mister noget af sin neutrale og uvildige position, som hun/han ellers har haft. Dette kan gå ud over tilliden mellem beboerrådgiveren og brugeren. Beboerrådgiveren bevarer dog den fleksibilitet, der er forbundet med at være ansat i boligforeningen og ikke i kommunen.

Indsats og metode

I og med at beboerrådgiveren i højere grad samarbejder med de kommunale aktører, kan der være en fare for, at der ikke bliver udviklet nye metoder i det boligsociale arbejde. Beboerrådgiveren har hidtil, via sit kendskab til brugergruppen, kunnet udvikle metoder og tilgange, som særligt henvendte sig til brugerne. Det er ligeledes en risiko, at fokus på borgerinddragelsen og i det hele taget mobiliseringen af borgerne mindskes i takt med, at beboerrådgiveren i højere grad fokuserer på arbejdet med de svagere grupper og nedprioriterer den brede gruppe af beboere.

Der sker en tydelig opdeling af aktiviteter for de udsatte beboere og den brede gruppe af beboere. Dette kan være godt, fordi erfaringerne viser, at de udsatte beboere ikke formår at udnytte tilbuddene til den brede gruppe af beboere, men har brug for mere målrettede tilbud. Ulempen er imidlertid, at man isolerer de udsatte beboere fra den brede gruppe af beboere, og at der således ikke sker en social udveksling mellem grupperne. Denne udveksling er en af beboerrådgivernes fornemste opgaver, men bliver som sagt nedprioriteret ved at professionalisere arbejdet med de udsatte grupper.

Evalueringer af byudvalgets anden runde

Midtvejsevaluering:

"Dilemmaer og muligheder i det boligsociale arbejde", 2001, CASA.

Slutevaluering:

"Boligsocialt arbejde - beboerrådgivning i boligområder", 2004, CASA.

CFBU inddrager følgende evaluering, som er slutevalueringen:

"Boligsocialt arbejde - beboerrådgivning i boligområder", 2004, CASA

Kvarterløfts- programmet: 1997- 2007

Der har været kvarterløft i 12 områder på landsplan. Formålet med kvarterløft var at give kvartererne et bredt løft ved at spille på alle tangenter samtidigt.

Baggrund

Kvarterløftsprogrammet blev igangsat af Byudvalget. Kvarterløft blev igangsat af to omgange i henholdsvis 1997 og 2000.

Første "generations" kvarterløft fandt sted i 7 områder og blev igangsat i 1997: Ålborg Øst, Tøjhushaven i Randers, Sydvest kvarteret i Kolding, Avedøre Stationsby i Hvidovre, Femkanten, Holmbladsgadekvarteret og Kongens Enghave i Københavns Kommune. Anden "generations" kvarterløft fandt sted i 5 områder fra 2000-2007: Brøndby Strand i Brøndby, Vestbyen i Horsens, Vollsmose i Odense, Nordvestkvarteret og Nørrebro Park Kvarter i Københavns kommune. De enkelte kvarterløft løb over 7 år. Der blev i alt brugt 1,3 mia. kr. til de 12 kvarterløft.⁴

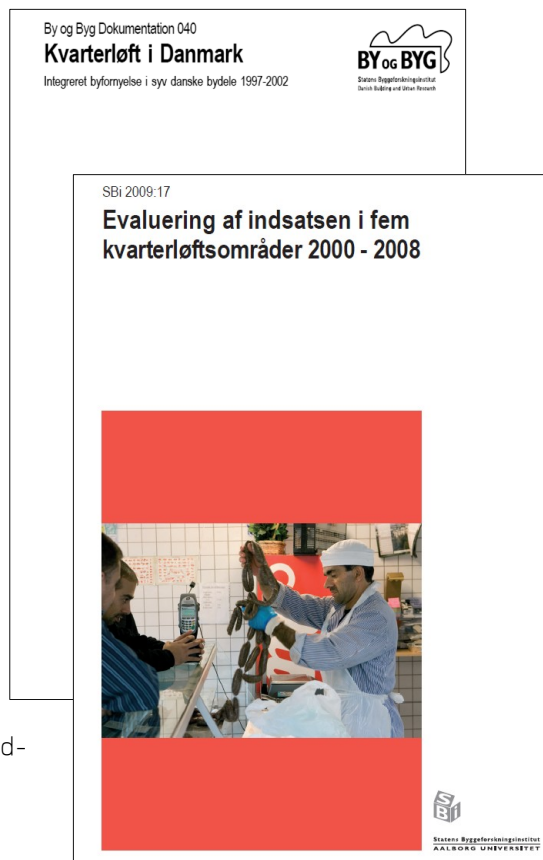
Kvarterløftene havde et helhedsorienteret udgangspunkt, som forudsatte samarbejde på tværs af sektorområder og forvaltninger. Derudover havde kvarterløft et særligt fokus på at inddrage lokale kræfter forstået som institutioner, netværk, foreninger og borgere. Dette forsøgtes gjort gennem partnerskabsaftaler og et særligt fokus på borgerinddragelse. Kvarterløftene har således omfattet mange forskellige indsatser bl.a. forbedringer af boliger, trafiksanering, forbedring af byrum og grønne områder, etablering af beboerhuse og forskellige sociale indsatser vedrørende integration, sundhed, beskæftigelse, forbedring af kultur og fritidsmuligheder og også byøkologi.

Programmets formål

Formålet med kvarterløft var at give kvartererne et bredt løft ved at spille på alle tangenter samtidigt. Dette gjorde man ved at inddrage både fysiske og sociale aspekter, samt at mobilisere lokale netværk og ressourcer i forbindelse med denne opgave.

Evalueringsernes formål

De to slutevalueringer af første og anden generations kvarterløft er begge udført af SBI og er designet og udført efter samme skabelon – med visse undtagelser. Evalueringen af første generations kvarterløft indeholder nogle dimensioner, som evalueringen af anden generations kvarterløft ikke har med. Hvor evalueringen af første generations kvarterløft også evaluerer organiseringen og borgerinddragelsen, beskæftiger evalueringen af anden generations kvarterløft sig kun med de overordnede ændringer i byområderne. Man har dog inddraget en beskrivelse af indsatsen og organiseringen.



⁴ http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/by_og_bolig/kvarterloeft/kvarterloeft_1997_2007.htm

Formålet med begge evalueringerne er først og fremmest at belyse effekten af kvarterløftene. I begge evalueringer formuleres evalueringens spørgsmål mere eller mindre således: Er kvarterene blevet mere attraktive med bedre boliger og omgivelser? Hvordan har den sociale og økonomiske udvikling været? Er der flere beboere i job og færre på offentlig forsørgelse? Er bylivet i kvarterene blevet bedre (flere funktioner, flere lokale arbejdspladser, bedre service)? Bliver beboerne boende i længere tid? Hvem flytter til området og bidrager de til at løfte området? Har indbyggernes egen opfattelse af kvarteret ændret sig og hvordan? Evalueringen af første generations kvarterløft skal endvidere besvare spørgsmålet: Virkede det politiske instrument som det var hensigten: er kvarterene "løftet"?

Evalueringernes metoder

Evalueringen af første generations kvarterløft er således både procesevaluering og effekt-evaluering - med vægt på effektevaluering - mens evalueringen af anden generations kvarterløft kun er en effektevaluering.

Effektevalueringen er baseret på:

- En spørgeskemaundersøgelse blandt beboerne både før og efter kvarterløftsindsatsen.
- Registerdata

Procesevalueringen er baseret på:

- Fokusgruppeinterviews med sekretariater, forvaltninger, beboere og organisationer
- Registrering og beskrivelse af de forskellige projekter, som er igangsat under kvarterløftene.

Konklusioner i slutevalueringerne af kvarterløftprogrammet

Slutevalueringerne af første og anden generations kvarterløft evaluerer programmernes effekt ud fra en række temaer, indenfor hvilke man ser på udviklingen i området. Evalueringen af første generations kvarterløft indeholder dog nogle temaer, som evalueringen af anden generations kvarterløft ikke har med.

Disse temaer er:

1. Organiseringen af indsatsen (kun 1. generation)
2. Ændringer i områdernes stedsidentitet og omdømme (både 1. og 2. generation)
3. Den sociale udvikling (både 1. og 2. generation)
4. Beskæftigelse og erhverv (kun 1. generation)
5. Udviklingen i social kapital (kun 1. generation)
6. Forandringer i byrum, bygninger og byfunktioner (både 1. og 2. generation)

I det følgende vil vi først se på nogle af de erfaringer, man har gjort sig i forbindelse med organiseringen af indsatsen og derefter på programmernes resultater.

Organisering af indsatsen

1. Generation kvarterløft

Med hensyn til organiseringen konkluderes det, at selvom det er de samme aktører som er involveret og under de samme retningslinjer, så varierer modellerne for organisering fra område til område. Evaluator har identificeret 4 styringsmodeller med varierende grader af uddelegering og autonomi. Disse 4 modeller betegnes som 1) forvaltningsmodellen 2) kontrakt-



modellen 3) tovholdermodellen og 4) partnerskabsmodellen. Forvaltningsmodellen er den mest centraliserede hvor kvarterløftet bliver styret fra forvaltningerne. I kontraktmodellen indgås en skriftlig kontrakt mellem kvarterløftssekretariatet og kommunen, som kvarterløftssekretariatet arbejder selvstændigt ud fra. I tovholdermodellen er der en kommunal embedsmand tilknyttet hvert projekt, og der forhandles løbende mellem borgerne og kommunen gennem en særlig forhandlingsplatform udviklet til formålet. Partnerskabsmodellen er baseret på et tæt samarbejde mellem kvarterløftssekretariatet og kommunen, og embedsmænd deltager i alle grupper udenfor sekretariatet. I denne model inddrages og engageres kommunens repræsentanter mest muligt og kvarterløftet bliver i højere grad et fælles projekt. Evaluator anbefaler ikke nogle af modellerne frem for andre.

Med hensyn til den kommunale læring konkluderer evalueringen, at der synes at være en tendens til, at de kommunale embedsmænd ikke ser engagementet i kvarterløftsprojekterne som en integreret og nødvendig del af deres praksis, men at de snarere engagerer sig som en slags "vennetjeneste". Ifølge evalueringen går et udviklingspotentiale således tabt i kommunerne, i det de kommunale embedsmænd ikke ser det som nødvendigt at ændre på deres normale praksis som et resultat af kvarterløftet. En forandring af de kommunale interne arbejdsgange er en tiltænkt sidevirkning af kvarterløftene, men ifølge evaluator er denne måske ikke så sandsynlig, da formålet med kvarterløft i kommunalt regi først og fremmest bliver opfattet som at udvikle et givent kvarter.

Kvarterløftsstyringen er i høj grad præget af konsensusstyring. Indenfor rammerne af kvarterløftorganiseringen er der ikke en institution, som autoritativt kan bilægge konflikter. Alle uoverensstemmelser parterne imellem skal således forhandles på plads parterne indbyrdes. Konsensusstyringen har sin styrke i at den inddrager og afbalancerer alle aktørernes interesser. På den anden side har den sin svaghed i, at manglende enighed fører til træghed i beslutningsprocessen.

Kvarterløftindsatsens har således skabt nogle erfaringer med konsensusstyring i dansk byfornyelse.

Evaluator konkluderer, at der næppe er tvivl om, at borgerinddragelsen har haft en mærkbar effekt i kvarterene. Projektdatabaserne indeholder kvarterløftssekretariaternes skøn over hvor mange borgere, der har deltaget i borgerinddragelsen. Det konkluderes, at det særligt er i forhold til indsatser vedrørende de fysiske aspekter af kvarterløftene, som fx boliger, byrum og kvarterhuse, at borgerne inddrages og lader sig inddrage i arbejdsgrupper og borgermøder. Også de generelle arrangementer som fx kultur og fritidsindsatser, har stor deltagelse. Ifølge evaluator er det en følge af de mange involverende aktiviteter er, at beboernes identifikation med kvarteret er ændret (i en positiv retning, må man antage, men det skriver evaluator ikke) og at kvarterenes image i beboernes øjne er forbedret.

2. Generations kvarterløft

Selvom anden generations kvarterløft ikke som sådan evaluerer organiseringen og borgerinddragelsen, beskriver evalueringen alligevel nogle erfaringer fra borgerinddragelsesprocessen og organiseringen, som vi har valgt at tage med her.

Anbefalinger i forhold til en vellykket borgerinddragelse

1. God tid i startfasen til at informere og inddrage borgerne
2. Ikke en for snæver ramme, således at der er plads til kreativitet og nye idéer fra borgernes side.
3. Åbenhed overfor nye borgere undervejs i processen, så der ikke etableres en lille lukket kerne. Et problem herved er imidlertid, at konsensus som er opnået kan blive udfordret og arbejdsprocessen således blive sænket.
4. Møder og andre arrangementer skal ikke finde sted indenfor normal arbejdstid, men gerne i weekender.
5. Have et særligt fokus på, hvordan man kan inddrage personer med anden etnisk baggrund end dansk.
6. Sikre en god kommunikation mellem borgerne/det lokale sekretariat og kommunens forskellige forvaltninger. I Københavns Nordvest kvarter har man fx haft en følgegruppe med repræsentanter fra de forskellige forvaltninger i Københavns kommune. Jo højere oppe i det politiske hierarki repræsentanterne er, jo bedre.
7. Man skal være tydelig omkring, hvad borgerne kan få indflydelse på og hvad borgerne *ikke* kan få indflydelse på.
8. I Horsens har man bevidst ladet foreninger og institutioner stå på sidelinjen de første to år, for at undgå de professionelles definition af projekternes indhold og i stedet lade den enkelte borger få indflydelse.

Kvarterløftssekretariatet og kommunen

Generelt har det været det lokale kvarterløftssekretariat, der har haft hovedansvaret for gennemførelsen af projekterne. En undtagelse herfra er Vollsmose, hvor kommunen havde hovedansvaret for indsatsen. I Brøndby Strand var kvarterløftssekretariatet placeret på rådhuset, hvilket gav den fordel, at sekretariatets ansatte var tætte på de kommunale beslutningstagere. Det medførte på den anden side, at sekretariatet ikke blev oplevet af beboerne som borgernes sekretariat, hvilket har betydet, at færre borgere har engageret sig. I Vestbyen i Horsens var borgmesteren formand for den politiske styregruppe, hvilket har sikret en vis politisk opmærksomhed. Endvidere var sekretariatets medarbejdere ansat delvist i forvaltningerne og delvist i kvarterløftssekretariatet, hvilket har skabt et godt samarbejde.

Ændringer i områdernes stedsidentitet og omdømme

Stedsidentitet er et begreb, som dækker over i hvor høj grad beboerne føler, at de bor i et afgrænset område med en særlig identitet, som de relaterer sig til. Man har målt beboernes stedsidentitet ved at spørge dem, hvorvidt de, når de skal angive hvor de bor, angiver området med en betegnelse for området som en afgrænset enhed, som fx Avedøre Stationsby eller Aalborg Øst. Spørgsmålet omkring områdernes omdømme, er blevet belyst ud fra beboernes oplevelse af, hvordan andre udenfor området tænker om deres boligområde. Konklusionerne vedrørende stedsidentitet og beboernes oplevelse af områdets omdømme er baseret den spørgeskemaundersøgelse, som blev gennemført blandt beboerne ved kvarterløftenes opstart og afslutning.

1. Generations kvarterløft

Evalueringen viser, at stedsidentiteten er steget i alle områderne. Særligt er den steget i de områder, som ikke i forvejen havde en høj stedsidentitet. De områder som fra begyndelsen

havde en høj stedsidentitet var de nyere funktionelle boligbyggerier, som er karakteriseret ved rent fysisk og stilmæssigt at adskille sig fra resten af byen, mens de områder, som havde en lav stedsidentitet fra starten, var de ældre byggerier, som i ikke på samme måde har en naturlig afgrænsning som fx Holmbladsgadekvarteret.

Med hensyn til områdernes omdømme er der i de københavnske kvarterer sket en statistisk signifikant stigning i antal beboere som oplever deres områdes omdømme som godt. Det er dog stadig ca. halvdelen af beboerne, som mener, at området har et negativt omdømme ved indsatsens afslutning. Kun i Aalborg Øst er der ikke sket en forbedring men ligefrem en forværring af beboernes opfattelse af deres områdes omdømme. Beboerne mener først og fremmest, at det er de sociale problemer og den dårlige presseomtale, der er belastende for områdernes omdømme.

2. Generations kvarterløft

Det er ikke muligt at spore nogle signifikante ændringer i stedsidentiteten i løbet af kvarterløftsperioden. I forhold til beboernes oplevelse af områdernes omdømme, kan man i to af områderne – Vollsmose og Vestbyen i Horsens – se markante forbedringer. Borgerne angiver, at de primært oplever områdernes sociale belastning og sekundært negativ presseomtale som årsag til områdernes dårlige ry.

Den sociale udvikling – statistisk set

Den sociale udvikling i områderne belyses ved ændringer i tilflytternes karakteristika, beboerstabiliteten, alderssammensætningen, indkomstudviklingen, beboersammensætningen og udviklingen i beboernes oplevelse af sociale problemer. De første emner belyses ud fra registerdata, mens det sidste emne belyses med data fra spørgeskemaundersøgelsen.

1. Generations kvarterløft

Med undtagelse af to af de københavnske områder, Femkanten og Kongens Enghave, har til- og fraflytningen været større i områderne, end den har været i deres respektive kommuner i løbet af kvarterløftsperioden. I 5 af områderne – Holmbladsgadekvarteret, Kongens Enghave, Avedøre Stationsby, Aalborg Øst og Sydvestkvarteret – er beboerudskiftningen dog mindsket sammenlignet med den forudgående periode og faldet i beboerudskiftningen er endvidere større end det, der har fundet sted i kommunen. I ét område – Tøjhushaven – er stabiliteten uændret og i ét – Femkanten – er stabiliteten forværret. Evalueringen viser endvidere en tendens til, at færre beboere ønsker at flytte fra områderne efter kvarterløftsindsatsen. Denne tendens er dog kun statistisk signifikant for et enkelt område, nemlig Tøjhushaven.

Evaluator konkluderer, at det kun er i tre af områderne, at der er en væsentlig overrepræsentation af personer udenfor arbejdsmarkedet blandt tilflytterne, nemlig i Femkanten, Kongens Enghave og Aalborg Øst. I Aalborg Øst er andelen af tilflyttere uden beskæftigelse øget sammenlignet med før kvarterløftet blev igangsat. I de to andre områder er andelen faldet. I Kongens Enghave er denne udvikling endda stærkere end i kommunen som helhed. Ser vi på de fire øvrige kvarterer, konkluderes det for Avedøre Stationsby og Sydvestkvarteret, at andelen af tilflyttere udenfor arbejdsmarkedet er faldet mere end i de respektive kommuner. I Holmbladsgadekvarteret er der sket en lille reduktion, som er mindre end kommunens. I Tøjhushaven er andelen øget. Når man ser på den anden side af mønten, altså hvor mange procent af tilflytterne som er i beskæftigelse, konkluderes det, at disse er overrepræsenteret i tre af kvarterene, Holmbladsgadekvarteret, Tøjhushaven og Sydvestkvarteret sammenlignet med de respektive kommuner. I Femkanten, Kongens Enghave og Aalborg Øst er personer i

beskæftigelse blandt tilflytterne underrepræsenteret sammenlignet med de respektive kommuner og i Avedøre Stationsby er andelen den samme som for kommunen.

Ser vi på etniciteten blandt tilflytterne, konkluderes det, at der i fire af kvartererne stadig er stor overrepræsentation af indvandrere og efterkommere blandt tilflytterne. Dette gælder især for Femkanten, Kongens Enghave, Avedøre Stationsby og Aalborg Øst. I de fleste områder er andelen dog blevet mindre i løbet af kvarterløftsperioden.

I det følgende ser vi på den samlede beboersammensætning og ikke kun på tilflytterne. I alle områder med undtagelse af Holmbladsgadekvarteret er aldersfordelingen i områderne kommet til at ligne aldersfordelingen i deres kommune mere end tidligere under kvarterløftsperioden. Med hensyn til indkomstudviklingen er det karakteristisk, at de københavnske kvarterer har de laveste indkomster og også er dem, der afviger mest fra det gennemsnitlige indkomstniveau i deres kommune. I de fleste kvarterer er forskellen mellem kommunens indkomstgennemsnit og områdernes indkomstgennemsnit dog reduceret. Kun i Aalborg Øst er udviklingen gået i den modsatte retning.

Udviklingen i den sociale sammensætning – hermed menes hvor mange procent af beboerne, som er i arbejde, og hvor mange der er på overførselsindkomster - er udregnet på baggrund af et socialt segregationsindeks, som SBI har sat op. Dette indeks angiver et tal for, hvor mange procent af beboerne, der ville skulle udskiftes for at opnå samme beboersammensætning som hele kommunen – set i forhold til beskæftigelsessituationen. Avedøre Stationsby er det område, som ved indsatsens start var mest segregeret, men er også det område, hvor den sociale segregation er blevet mest formindsket i løbet af projektperioden. Dette på trods af, at Avedøre Stationsby i perioden forud for indsatsen bevægede sig mod mere segregation ifølge indekset. Femkanten i København har været igennem den samme udvikling som Avedøre Stationsby, men i mindre udtalt grad. I Holmbladsgade og Sydvestkvarteret er en tidligere stigende segregation blevet bremset. I Tøjhushaven er en allerede positiv udvikling fortsat, og i Kongens Enghave er udviklingen stort set uændret. I Aalborg Øst er en tidligere positiv udvikling i forhold til det sociale segregationsindeks blevet bremset, og den positive udvikling stoppet.

SBI har ligeledes opsat et etnisk segregationsindeks, som måler hvor mange procent af beboerne, der ville skulle udskiftes for at opnå den samme etniske beboersammensætning som hele kommunen. Også her var det Avedøre Stationsby som skilte sig mest ud, med Femkanten på andenpladsen. I Avedøre Stationsby er den etniske segregation blevet væsentligt mindre, mens den er steget i Femkanten. I de øvrige områder er den etniske segregation stort set uændret, hvilket til dels kan ses som en succes, da der i den forudgående periode skete en stigning i den etniske segregation.

Med hensyn til konklusionerne i forhold til beboernes oplevelse af sociale problemer som fx synligt misbrug, tyveri og indbrud, hærværk og vold og slagsmål og i forhold til, hvorvidt de føler sig utrygge ved at færdes i området, pointerer evaluatoren, at det vigtigt at huske, at der er tale om subjektive oplevelser. Evalueringerne kommer ikke nærmere ind på, hvorvidt der er belæg for de pågældende fald og stigninger i beboernes oplevelse af forholdene.

Alle områderne har haft indsats rettet imod reduktion af kriminalitet. Der er sket en statistisk signifikant ændring i andelen af beboere, som føler sig generet af tyveri og indbrud i Kongens Enghave. I Femkanten og Aalborg Øst er ændringerne tæt på at være signifikante. I Kongens Enghave er der endvidere sket en statistisk signifikant ændring i andelen af beboere, som føler sig generet af hærværk. I Tøjhushaven er der imidlertid sket en statistisk signifi-

kant forværring af problemerne. Med hensyn til vold og slagsmål er der sket en statistisk signifikant stigning af antal beboere, som oplever det som et problem i Avedøre Stationsby, Tøjhus haven og Sydvestkvarteret. Hvor der stort set ikke var beboere, der oplevede det som et problem før, er det nu blevet en mere udbredt opfattelse. I Kongens Enghave er der en statistisk signifikant tendens til at problemet opleves som mindre. I fire af områderne – Femkanten, Kongens Enghave, Avedøre Stationsby og Sydvestkvarteret – er der tendenser til mere utryghed ved at færdes i kvarteret efter kvarterløftenes afslutning. Tendenserne er dog kun statistisk signifikante i Femkanten og Sydvestkvarteret.

I Holmbladsgadekvarteret – som er et af de områder, der har haft en målrettet indsats overfor alkoholmisbrug – er der sket et statistisk signifikant fald i antal beboere, som føler sig generet af synligt alkoholmisbrug. I Aalborg Øst er der sket et statistisk signifikant fald i antal beboere, som føler sig generet af narkomaner. I Holmbladsgadekvarteret er der endvidere sket et statistisk signifikant fald i "gener fra naboer".

2. Generations kvarterløft

I evalueringen af anden generations kvarterløft bruger man ikke det sociale og etniske segregationsindeks. I stedet ser man på udviklingen i den socioøkonomiske beboersammensætning og i den etniske beboersammensætning, samt andelen af beskæftigede/ikke beskæftigede og etniske danskere/ikke etniske danskere blandt tilflytterne til områderne.

Hvad angår udviklingen i *tilflytningen*, kan man konstatere, at der i alle områder med undtagelse af Nordvestkvarteret, har været den udvikling, at andelen af tilflyttere uden beskæftigelse er faldet, mens andelen af tilflyttere, som er i beskæftigelse er steget, når man sammenligner med den forudgående periode. I Nordvestkvarteret er denne andel vokset svagt med 1,7 %. I Nørrebro Park er det således hele 84 % af tilflytterne, som er i beskæftigelse. I Vollsmose er der færrest blandt tilflytterne i beskæftigelse med 41 %. Den største stigning er sket i Nørrebro Park og Brøndby Strand, hvor procentdelen af tilflyttere i beskæftigelse er steget 16,8 %. Selvom Vollsmose er det område, som har den laveste procentdel af tilflyttere i beskæftigelse, er procentdelen vokset med 11,6 % fra 2002-2008. I alle områderne er de beskæftigedes andel blandt tilflytterne steget mere end den er steget i områdernes kommuner⁵. Overrepræsentationen af beskæftigede i tilflytningen er blevet større i de to københavnske områder, mens underrepræsentationen er blevet mindre i de øvrige områder.

Med hensyn til tilflytternes etnicitet er det karakteristisk, at 50 % af tilflytterne til Vollsmose er indvandrere, mens 80 % af tilflytterne til Nørrebro Park og Vestbyen i Horsens er danskere. I tre af områderne er der sket en stigning i andelen af danskere blandt tilflytterne i kvarterløftsperioden, nemlig i Nørrebro Park, Brøndby Strand og Vollsmose. I Nordvestkvarteret og Vestbyen i Horsens er andelen af danskere blandt tilflytterne faldet. Sammenligner man tilflytningen med kommunens gennemsnitlige tilflytning ser man, at Vollsmoses og især Nørrebro Parks andel i højere grad afspejler kommunens gennemsnitlige andel. I Nordvestkvarteret er udviklingen imidlertid gået den anden vej. Her er andelen af danskere blandt tilflytterne faldet med 4,7 %, mens andelen af indvandrere og efterkommere er steget med 6,3 %.

Ser man på hvilke husstandstyper (børn/ikke børn, enlig/par), der flytter til områderne er det karakteristisk, at det særligt er børnefamilier, der flytter til de nyere boligområder som fx

⁵ Det virker umiddelbart selvmodsigende, at der i Nordvestkvarteret både kan være en vækst i antallet af tilflyttere i beskæftigelse og en vækst i antallet af tilflyttere uden beskæftigelse. Dette må skyldes, at der i undersøgelserne i 2002 og 2008 har været en restkategori af "Andet", som i 2008 har været mindre end i 2002, men evaluator forklarer det ikke nærmere.

Brøndby Strand og Vollsmose, mens unge mennesker uden børn flytter til de ældre kvarterer som fx Nørrebro Park og Nordvestkvarteret. Dette skyldes formentligt, at lejlighederne og områdets faciliteter er bedre for børnefamilier i de nyere funktionalistiske boligområder.

Hvor vi hidtil har set på tilflytningen, ser vi i det følgende på den samlede beboersammensætning i områderne. I forhold til beboerstabilitet kan det konkluderes at beboerstabiliteten er steget i alle områder, i det andelen af beboere, som bor i området mindre end 2 år, er faldet og andelen af beboere, som har boet i området i mere end 10 år er steget. Beboerstabiliteten er dog stadig lavere i alle områderne end den gennemsnitlige beboerstabilitet er i de respektive kommuner. Dette kan blandt andet hænge sammen med, at der er en stor andel af lejeboliger i områderne.

I forhold til alder kan det konstateres, at der generelt i områderne er sket et fald i andelen af børn mellem 0-6 år, mens andelen af unge (7-17) flere steder er steget. I forhold til indkomst-udviklingen i områderne kan man konstatere, at alle områder har en gennemsnitsindkomst, som er lavere end den pågældende kommunes. I alle områder - med undtagelse af Vollsmose - er forskellen imidlertid blevet udlignet i løbet af kvarterløftsperioden.

I løbet af kvarterløftsperioden er andelen af beboere udenfor beskæftigelse faldet i alle områderne. Mest i Nørrebro Park (9,1 %), Vollsmose (8,2 %) og Vestbyen (8,4 %), mindst i Brøndby Strand (4,7 %) og Nordvestkvarteret (1,5 %). Sammenligner man med kommunernes gennemsnit ser man, at alle områderne med undtagelse af Nordvestkvarteret har klaret sig bedre end kommunernes gennemsnit. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at Nordvestkvarteret ikke havde en beskæftigelsesindsats under kvarterløftet. I Nørrebro Park og Brøndby Strand er der efter kvarterløftsperioden flere beboere i beskæftigelse end kommunens gennemsnit. Sammenligner man med den tidligere udvikling i områderne fremgår det, at Nørrebro Park og Brøndby Strand fortsætter en positiv udvikling, som allerede var i gang. I Vestbyen og Vollsmose er en positiv udvikling blevet accelereret og i Nordvestkvarteret er en markant positiv udvikling vendt og blevet til en negativ udvikling.

Det er særligt Vollsmose og Brøndby Strand som har en overrepræsentation af indvandrere og efterkommere, mens Nørrebro Park og Vestbyen i Horsens har en fordeling, der næsten svarer til deres kommunes. I Nordvestkvarteret er indvandrere og efterkommere en smule overrepræsenteret.

Hvor udviklingen i Vollsmose før kvarterløftet blev mere skæv sammenlignet med kommunen i forhold til den etniske fordeling, er denne udvikling blevet rettet op i løbet af kvarterløftsperioden. I Nordvestkvarteret er det gået lige omvendt. Hvor der før var en udvikling imod en mere gennemsnitlig fordeling, er fordelingen nu blevet mere skæv. I Vestbyen er andelen af indvandrere og efterkommere ligeledes steget. Hvor Vestbyen før var et område med en underrepræsentation af indvandrere og efterkommere, har området efter kvarterløftet en lille overrepræsentation. Evaluator sammenfatter konklusionerne således, at områderne ikke entydigt er blevet mere etnisk repræsentative og at det har vist sig svært at øge andelen af etniske danskere i områderne.

Med hensyn til beboernes oplevelse af "tyveri og indbrud", "Hærværk" og "vold og slagsmål" konkluderes det, at hærværk udgør det største problem. Der er sket en stigning i alle områderne af de oplevede gener af hærværk. I tre af områderne - Nørrebro Park, Nordvest og Brøndby Strand - har stigningerne været statistisk signifikante og da målingen er foretaget omtrent samtidig med lukningen af Ungdomshuset, hvilket førte til en del hærværk netop på Nørrebro og i Nordvest. Evaluator peger på, at det kan skyldes, at hærværk bliver ekstra syn-

ligt efter en restaurering af området. Beboerne oplever ligeledes, at der er flere problemer med vold og slagsmål, men denne udvikling er ikke signifikant. I forhold til den oplevede tryghed konstateres det, at der er en generel tendens til at færre føler sig utrygge. I Vollsmose og Vestbyen er udviklingen statistiske signifikant. Med hensyn til gener fra "folk der drikker på gaden" konstateres der et fald i alle områder med undtagelse af Vestbyen. I Nordvest, Vollsmose og Brøndby Strand er faldet statistisk signifikant og i Nørrebro Park er det næsten signifikant.

Beskæftigelse og erhverv

1. Generation kvarterløft

Første generations kvarterløft fandt sted i en periode med økonomisk højkonjunktur. Beskæftigelsen i Danmark generelt voksede således både i perioden forud for første generations kvarterløft og under kvarterløftsperioden. Det samme gælder for kvarterløftsområderne. Der har kun været en egentlig beskæftigelsesindsats i Holmbladsgadekvarteret, Kongens Enghave og Avedøre Stationsby, mens der har været mindre projekter i Femkanten, Aalborg Øst og Sydvestkvarteret. Når man ser på erhvervsfrekvensen – altså andelen af beboere over 17 år, som er i beskæftigelse – er det tydeligt, at det netop er i de områder, hvor der har været en målrettet beskæftigelsesindsats, at erhvervsfrekvensen er steget mere end i den pågældende kommune. Det er således netop i Holmbladsgadekvarteret, Kongens Enghave og Avedøre Stationsby samt Sydvestkvarteret at der har fundet en sådan udvikling sted og særligt i Avedøre Stationsby.

Udviklingen i social kapital

1. Generations kvarterløft

Et boligområdes sociale kapital er et mål for, hvorvidt området har lokale netværk og en organisering som giver området særlige ressourcer til selv at ændre sine vilkår. Dette mål har SBI forsøgt at nå frem til ved at se på udviklingen i foreninger og mere eller mindre formaliserede netværk i boligområderne. Dette har SBI imidlertid kun gjort i 3 af områderne; Holmbladsgadekvarteret, Sydvestkvarteret og Avedøre Stationsby. Undersøgelsen af udviklingen af foreninger og netværk tyder på, at kvarterløftene har haft en stor betydning for dannelsen af foreninger og netværk i områderne.

Der er også relevant for den sociale kapital i et område, at der er et socialt liv i området. SBI har i spørgeskemaundersøgelsen spurgt ind til beboernes opfattelse af det sociale liv og stemningen i området og deres relationer til andre beboere. Der er svært at finde et entydigt billede i forhold til oplevelsen af det sociale liv og stemningen i områderne. I 5 af områderne er der dog en tendens til, at færre synes at der sker for lidt i området. Ingen af disse tendenser er statistisk signifikante. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at der i alle kvartererne er en tendens til, at flere synes godt om de andre beboere i 2002 end i 1998. I 5 af kvartererne er denne udvikling statistisk signifikant, nemlig i de københavnske områder, Tøjhushaven og Sydvestkvarteret.

Forandringer i byrum, bygninger og byfunktioner

1. Generations kvarterløft

Undersøgelsen af forandringer i byrum og bygninger er først og fremmest en undersøgelse af ændringer i beboernes oplevelse af byrum og bygninger, som de kommer til udtryk i spørgeskemaundersøgelsen. SBI tager det forbehold, at mange af de fysiske indsatser endnu ikke



er helt færdige eller ikke har været færdige særligt længe og at ændringernes betydning måske ikke er slået igennem endnu i beboernes oplevelse af kvarteret.

I alle områderne er der en tendens til, at flere beboere synes, at der er pæne bygninger, gader og torve i 2002 end i 1998. I 5 af områderne er denne tendens statistisk signifikant. I forhold til de grønne områder er der ikke den samme positive udvikling. Heller ikke i forhold til gener fra trafik har der været en markant positiv udvikling. I halvdelen af områderne er der sket et statistisk signifikant fald i andelen af beboere som er utilfredse ned "snavs, forfald og graffiti".

Generelt har områderne været dårligere forsynet med både offentlig service, sports- og kulturtilbud og privat service (butikker) end resten af byen. I de fleste af områderne er situationen blevet forbedret med hensyn til den offentlige service og sports- og kulturtilbud. Den private service er også blevet bedre i nogle af områderne, men dette mønster er ikke entydigt.

2. Generations kvarterløft

Konklusionerne i dette afsnit er baseret på beboernes besvarelser af spørgeskemaundersøgelsen. I to af områderne er utilfredsheden med de fysiske omgivelser formindsket efter kvarterløftsperioden, nemlig i Nørrebro Park og Vestbyen. Også oplevelsen af at der er mangel på grønne områder er blevet mindre i Nørrebro Park og Vestbyen. I Vollsmose og Vestbyen var der før kvarterløftet mange af beboerne, der mente, at der manglede opholds- og mødesteder. Netop i disse områder er denne andel af beboere blevet mindre. Gener fra trafik og støj var før kvarterløftsperioden primært et problem i de københavnske områder og i Vestbyen. I Nørrebro Park og Vestbyen er andelen af beboere, som oplever gener fra trafik og støj, blevet mindre. Med hensyn til utilfredshed med "snavs, forfald og graffiti" er utilfredsheden steget i alle områder undtagen Vollsmose. Umiddelbart kunne det således se ud som om, beboerne i Nørrebro Park og Vestbyen er mest tilfredse med den fysiske indsats i deres område.

Hovedkonklusion

1. generations kvarterløft

Følgende generelle konklusion er taget ud af hovedevalueringen af første generations kvarterløft:

"Udviklingen i kvarterne har været meget forskellig, men som helhed er det lykkedes med indsatsen at skabe ændringer, som har gjort kvarterne mere attraktive og beboerne mere positive. Disse holdningsændringer blandt beboerne er delvist slået igennem i ændringer i til- og fraflytningen, men har, med en enkelt undtagelse, endnu ikke - på den korte tid indsatsen har været i gang - ført til en mere blandet beboersammensætning i kvarterne".

2. generations kvarterløft

Følgende generelle konklusion er taget ud af hovedevalueringen af anden generations kvarterløft:

"Nørrebro Park er det område, som har klaret sig bedst, men er samtidigt det kvarter, som mest har nydt godt af en generel positiv udvikling i København. Nordvest Kvarteret har klaret sig mindre godt med en mindre positiv social udvikling. Vollsmose havde det sværeste udgangspunkt, og har haft svært ved at få ændret beboersammensætningen, men indsatsen har betydet, at de konkrete sociale problemer er blevet væsentligt reduceret, og at områdets omdømme og sociale liv er stærkt forbedret. Vollsmose er nok det af områderne,

som har haft de største positive effekter af indsatsen. I Brøndby Strand har der kun været en mindre indsats, men der har været en positiv udvikling. Endelig er der i Vestbyen opnået store positive forbedringer. De sociale problemer har været middelstore og indsatsen har her været relativt lille”

Evalueringer af Kvarterløftsindsatsen

Første generation:

”Kvarterløft i Danmark, Integreret byfornyelse i syv danske bydele 1997-2002”, 2003, SBI

”De syv første kvarterløft, Sammenfattende evaluering af udviklingen 1997-2002”, 2003, SBI

Temaer:

”Borgerdeltagelse i kvarterløft”, 2001, SBI.

”Konsensusstyring i kvarterløft - Kommunernes erfaringer med organiseringen af kvarterløft”, 2000, SBI.

”Erhvervsprojekter i kvarterløft”, 2002, SBI.

”Forankring af kvarterløft”, 2002, SBI.

Anden generation:

”Midtvejsstatus for 5 kvarterløft”, 2005, SBI

”Evaluering af indsatsen i 5 kvarterløftområder 2000-2008”, 2009, SBI

CFBU inddrager følgende evalueringer, som er slutevalueringer for de to generationer kvarterløft:

”Kvarterløft i Danmark, Integreret byfornyelse i syv danske bydele 1997-2002”, 2003, SBI.

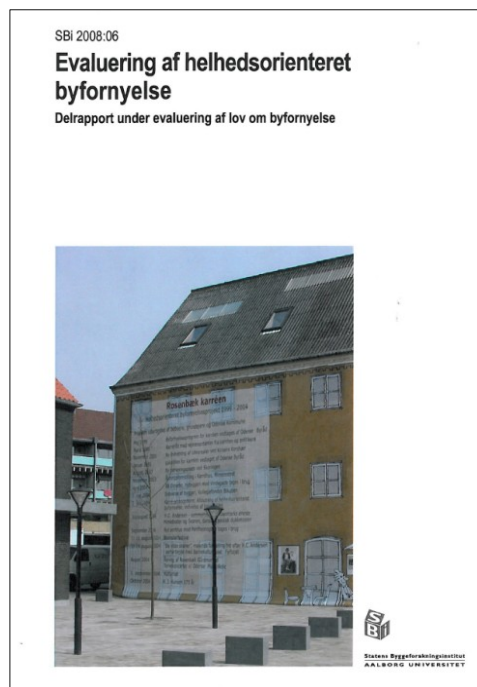
”Evaluering af indsatsen i 5 kvarterløftområder 2000-2008”, 2009, SBI.

Helhedsorienteret byfornyelse: 1998- 2003

Der er i alt gennemført 72 helhedsorienterede byfornyelsesprojekter. Programmet mindede om kvarterløftsprojekterne ved at være helhedsorienteret tilgangen.

Baggrund

Helhedsorienteret byfornyelse udsprang af byfornyelsesloven. Programmet mindede om kvarterløftsprojekterne ved at være helhedsorienteret i sin tilgang, idet man i indsatserne sammentænkte sociale, kulturelle, fysiske og miljømæssige forhold og sammenspillet imellem disse. Der blev i alt gennemført 72 helhedsorienterede byfornyelsesprojekter, hvortil den samlede offentlige støtte var 612 mio. kr.⁶ Investeringsrammen per byfornyelsesprojekt var 10 mio. kr., hvoraf der blev ydet 20-50 % i statslig refusion. Kommunerne var ansvarlige for indsatsen og dette skete ofte via et projektsekretariat, der enten var lokaliseret i bydelen eller på Rådhuset. Beboere og lokale aktører skulle som udgangspunkt være med til at formulere og gennemføre indsatserne. Den helhedsorienterede byfornyelse blev oftest benyttet i bymidter og områder tæt herpå og særligt i landkommuner, mindre provinsbyer og større provinsbyer.



Formålet med evalueringen

Evalueringen fokuserer på de erfaringer, kommunerne har høstet med nye samarbejdsformer, især partnerskaber og borgerinddragelse, og det undersøges, hvor stor en afsmittende effekt den offentlige indsats har haft på de private investeringer i området. Evalueringen søger endvidere en sammenhæng mellem indsats og effekt i forhold til kommunetyper, samt en sammenhæng mellem kommunetype og indsats. Derudover undersøges den helhedsorienterede byfornyelses effekt på beboersammensætningen. Endeligt ses der samlet på effekterne af den helhedsorienteret byfornyelse.

Evalueringens metoder

Evalueringen er baseret på data fra følgende kilder:

- Ansøgnings- og indrapporteringsmateriale.
- Registerdata fra Boligfagligt Center i Socialstyrelsen og Danmarks Statistik.
- Internetbaseret spørgeskemaundersøgelse udsendt til samtlige kommuner, der har fået støtte til helhedsorienteret byfornyelse. En svarprocent på 53 %.
- Spørgeskemaundersøgelse blandt bygnings- og grundejere i den helhedsorienterede byfornyelsesprojektområder. En svarprocent på 28 %.
- Interview med kommuner, der har gennemført partnerskaber i forbindelse med den helhedsorienterede byfornyelse.

⁶ "Evaluering af helhedsorienteret byfornyelse - Delrapport under evaluering af lov om byfornyelse", 2008, SBI, s. 7.

- Endelig er der også brugt materiale fra den forrige evaluering, som SBI gennemførte i 2002.

Evalueringens konklusioner

Organiseringen

Initiativet til den helhedsorienterede byfornyelse tages i langt de fleste tilfælde af teknisk forvaltning, og i næsten alle kommunerne ligger byfornyelsesprojektet her. De øvrige forvaltninger indgår dog også. Økonomisk forvaltning indgår oftere i styringen end kulturforvaltningen, børne- og ungdomsforvaltningen og socialforvaltningen. Den helhedsorienterede byfornyelse forankres oftest i en bred politisk gruppering fx gennem en særlig styregruppe med politikere. Projekterne, som er opstartet under den helhedsorienterede byfornyelse, videreføres ofte ved, at driften af projektet indgår i en af forvaltningernes budget. Det ses også, at lokale brugere af fx en klub bliver ansvarlige for driften evt. i samarbejde med kommunen. Kun i meget sjældne tilfælde oprettes en særlig kommunal organisering til at varetage videreførelsen.

Borgerinddragelse

Kommunerne melder klart ud, at der er betydeligt flere fordele end ulemper ved borgerinddragelse. Det er vurderingen, at borgerinddragelsen har gjort borgerne mere tilfredse med indsatsen, forbedret indholdet af byfornyelsen, sikret politisk opbakning, forebygget konflikter og skabt nye netværk. En af de få ulemper ved borgerinddragelsen er, at den kan forsinke processen.

Der ses også en vis positiv indflydelse af borgerinddragelsen på de private investeringer i lokalområdet (særligt i de store omegnskommuner) samt en vis sammenhæng mellem borgerinddragelsen og styrkelsen af samarbejdet mellem forvaltningerne i de enkelte kommuner (svinger dog i forhold til kommunetyper). Borgerinddragelsen har betydet, at der har været et bredt kendskab til den helhedsorienterede byfornyelse blandt de lokale bygnings- og grundejere. Samlet set er 273 af alle ejere bevidste om indsatsen. Knap 50 % har fået kendskab til indsatsen gennem avisen, mens kun 14% har fået kendskab ved direkte henvendelse fra kommunen eller deltagelse i arbejdsgrupper.

Ca. 1/3 af de lokale bygnings- og grundejere er tilfredse med den helhedsorienterede byfornyelse. 1/3 mener ikke, at den har haft betydning og 1/3 er utilfredse. Hovedårsagen til utilfredsheden er overvejende manglende inddragelse og for lidt information. Den mest utilfredse gruppe er fremstillings erhvervene, dette er først og fremmest med hensyn til information og inddragelse. De mest tilfredse grupper er butiksejerne og de almene boligselskaber.

Partnerskaber

Partnerskaber er et samarbejde mellem offentlige og private parter. I dette tilfælde mellem kommunen og forskellige aktører som har interesser i boligområdet som fx lokale foreninger, lokale virksomheder, almene boligselskaber mm. I ca. hvert tredje af projekterne under den helhedsorienterede byfornyelse blev der etableret partnerskaber mellem kommunen og private parter. Partnerskaberne er primært indgået i de større og mindre provinsbyer, og i landkommunerne, mens der i de store centalkommuner og omegnskommuner er etableret ret få. Det er meget forskellige private aktører, der blev dannet partnerskaber med, men almene boligselskaber tegnede sig for den største enkelte gruppe efterfulgt af lokale virksomheder og "andre".

Kommunerne vurderer generelt ikke dannelsen af partnerskaberne som et vigtigt resultat af byfornyelsen, eller at partnerskaber i særlig høj grad har påvirket omfanget af følgeinvesteringer. I forhold til, hvad der har haft størst betydning for private følgeinvesteringer, vurderer kommunerne generelt de fysiske forbedringer højere end netværksopbygning og partnerskaber. På den anden side viser interview med nøglepersoner fra kommunerne, at man har oplevet en række fordele med partnerskaber. Dels har man opnået en række fordele omkring det konkrete projekt i form af bedre deling af private og offentlige ressourcer, en øget medfinansiering og en bedre gensidig forståelse af, hvor man står. Dels fortæller kommunerne, at partnerskaberne ofte har skabt anledning til videre samarbejde med private aktører. Dette betyder, at de partnerskaber, der er indgået under den helhedsorienterede byfornyelse, også kommer kommunerne til gode på lang sigt. Modsætningen mellem - på den ene side - den generelle udmelding fra kommunerne om, at partnerskaberne ikke ses som vigtige resultater af den helhedsorienterede byfornyelse og - på den anden side - at de i interviewene fortæller om positive resultater ved partnerskaberne tolkes i evalueringen, som at den helhedsorienterede byfornyelse ikke bidrog væsentligt til dannelsen af partnerskaber og netværk, men at der allerede var etableret de nødvendige netværk inden indsatsen.

De generelle erfaringer er, at partnerskaber skaber øget indflydelse for alle parter, forudsigelighed, fælles fodslag og fokus tidligt i projektet om udviklingsretningen og øget gensidigt kendskab parterne imellem. Endvidere signalerer indgåelse af partnerskaber seriøsitet og professionalisme overfor den kommende opgave. Partnerskaber er også tit med til at sikre forankring og fremtidig drift efter at den helhedsorienterede byfornyelse er afsluttet. Dog skal partnerskaberne være åbne for udvikling og skal kombineres med andre inddragelsesmetoder, især den indsats, der finder sted i arbejdsgrupper. Endvidere er der en række forbehold og usikkerhedsmomenter, som kommunerne direkte eller indirekte har peget på: Hvilke projekter kan udføres som partnerskaber? Er modparten motiveret? Hvornår i processen skal partnerskabet etableres? Hvor bindende er aftalen? Fortrolighed og deling af viden; Formelle barriere og demokratiske aspekter. Der ses i evalueringen ingen entydige svar eller løsninger på disse forbehold og usikkerhedsmomenter, men derimod en stor variation i, hvordan de er grebet an i de forskellige indsatser.

Private følgeinvesteringer

Indsatsens betydning for områdets synlighed i omverdenen har stor betydning for graden af privat følgeinvestering. Ifølge kommunernes vurdering er det især fra erhvervsdrivende eller virksomheder og private boligejere, at der kom følgeinvesteringer i forbindelse med indsatsen. Kommunernes evne til at vise de lokale aktører, at den har ambitioner med området er den stærkest motiverende faktor for at få disse lokale aktører til at følge op med investeringer. Det konstateres, at der for hver offentlig krone der blev investeret i den helhedsorienterede byfornyelse, blev investeret i gennemsnit ca. 5 kr. fra private ejendomsjere i området i deres ejendom.

Ejersurveyen viser, at boligejere og private boligudlejere er den gruppe, som har investeret mest i områderne i byfornylsesperioden. Gruppen står for over 90 % af de private investeringer, mens erhvervene står for under 10 %. Ejerne vurderer samlet set, at 15 % af deres investeringer kan henføres til byfornyelsen og en positiv udvikling i området.

Ændringer i beboersammensætningen

Evalueringens analyse af registerdata ser på forandringen i boliger i området med fokus på antal boliger, boliger med installationsmangler, små boliger og boliger bygget før 1950. Endvi-



dere ser den på udviklingen i erhverv i områderne med fokus på ændringen i virksomhedstyper og antal beskæftigede fordelt på brancher og antal arbejdspladser fordelt efter erhverv og kommunetyper. Endelig ser den på beboersammensætningen i henhold til "andel af beboere der modtager kontanthjælp" og "andel af beboere der er indvandrere fra mindre udviklede lande". Vi vil i denne opsummering af evalueringen koncentrere os om udviklingen i beboersammensætningen.

For andelen af beboere, der modtager kontanthjælp, ses der generelt i områderne en mindre stigning, mens andelen er faldet på landsplan i samme periode. Evalueringen opsætter en mulig forklaring, som går på, at der er en overrepræsentation af mindre byområder i byfornyelsesområderne, og at der i områder beliggende i denne bytype generelt har været en særlig stor vækst i kontanthjælpsmodtagere. De eneste byfornyelsesområder, hvor udviklingen i andelen af kontanthjælpsmodtagere næsten har fulgt landsgennemsnittet, er i områder beliggende centralt i større byer i vækstområder.

Med hensyn til andelen af indvandrere fra mindre udviklede lande, konkluderes det, at andelen i områderne er steget lidt mindre end på landsplan. SBI sporer i evalueringen en sammenhæng mellem 1) en stigning i andelen af indvandrere fra lavt udviklede lande i vækstområder og 2) en lidt højere stigning i indtægter i vækstområder, samt 3) et fald i andelen af kontanthjælpsmodtagere i disse områder, og peger på, at et sådan sammenfald kan vidne om, at indvandrere måske kan ses som et vækstparameter.

Evalueringen opsætter to tolkninger af manglen på positiv social udvikling i de byområder, hvor der har været helhedsorienteret byfornyelse. Den ene tolkning er, at det er udtryk for en social rumlig byforandring med fravær af gentrificering⁷. En anden tolkning er, at den helhedsorienterede byfornyelse gjorde for lidt for de socialt udsatte grupper, og at indsatsen burde have haft et større socialt fokus i de socialt belastede områder. De peger fx på, at socialforvaltningen i højere grad burde have været inddraget i indsatsen.

Evalueringer af Helhedsorienteret byfornyelse

"Evaluering af helhedsorienteret byfornyelse – Evaluering af lov om Byfornyelse, Delrapport 1", 2002, SBI

"Evaluering af helhedsorienteret byfornyelse - Delrapport under evaluering af lov om byfornyelse", 2008, SBI.

CFBU inddrager følgende evaluering, da den er slutevalueringen:

"Evaluering af helhedsorienteret byfornyelse - Delrapport under evaluering af lov om byfornyelse", 2008, SBI.

⁷ Gentrificering dækker over den proces hvor et byområde, ændres mod en homogenisering i de socio-økonomiske, kommercielle og demografiske forhold som følge af at rigere mennesker køber ejendom i et mindre velstående samfund. Som konsekvens stiger den gennemsnitlige indkomst mens den gennemsnitlige families størrelse falder, hvilket kan resultere i en udsættelse af de beboere med lavere indkomster, på grund af øget husleje, huspriser, og ejendomsskatter

Beboerrådgivere: 2004-2008

Beboerrådgivningsordningen overgik til at være finansieret af Landsbyggefonden i samarbejde med kommuner og boligorganisationer. Beboerrådgiverens hovedfunktion var fortsat at koordinere det boligsociale arbejde.

Baggrund

I 2002 blev der skåret ned i den økonomiske støtte til beboerrådgivningsordningerne, der således skulle op-høre med udgangen af 2002. Det blev imidlertid be-sluttet at fortsætte beboerrådgivningsordningen med støtte fra Landsbyggefonden.⁸ I den nye ordning del-tog staten således *ikke* i finansieringen, mens Lands-byggefonden finansierede op til 50 % af udgifterne. Den pågældende kommune og det lokale boligselskab finansierer de resterende 50 % i fællesskab. Der er i alt ansat 66 beboerrådgivere under denne ordning. Det er denne ordning som evalueres i "Evaluering af beboerrådgivningsfunktioner 2004-2008".

Programmets formål

Formålet med ansættelsen af beboerrådgivere var, at der skulle være en person, som kunne koordinere den boligsociale indsats i et område. Beboerrådgiverord-ningen skulle således bidrage til at modvirke den nega-tive sociale spiral i boligområderne og skabe bæredygtige boligområder.

Evalueringens formål

Evalueringen skal give et bredt billede af beboerrådgiverindsatsen i de 62 områder og effek-ten af denne indsats, og komme i dybden med centrale indsatser, projekter og metoder i ud-valgte områder. Evalueringen er således en kombination af en resultat- og en procesvalue-ring.

Evalueringens metoder

Evalueringen er baseret på:

- Sammenligning af strategiske nøgletal fra Danmarks Statistik fra 2004 og fra 2008 for at undersøge, om beboersammensætningen har ændret sig som følge af programmet. Her har man set på boligområdernes samlede andel af 1) Un-ge/børn/ældre 2) Modtagere af overførselsindkomst/beskæftigede 3) gennem-snitlige bruttoindkomst 4) husstandstyper og 5) indvandrere/efterkommere. Talle-ene sammenlignes med landsgennemsnittet i 2008 og for nogles vedkommende og-så med landsgennemsnittet i 2004.
- En spørgeskemaundersøgelse foretaget i 2004 og i 2008 blandt tilfældigt udvalgte beboere i de 62 boligområder. I alt 1008 besvarelser. Denne spørgeskemaundersø-gelse skulle undersøge, om beboernes trivsel og tilfredshed med området er æn-dret som følge af indsatsen.
- Tre casestudier af beboerrådgivningen. Her har man gennemgået relevant bag-grundsmateriale og lavet interview med beboerrådgivere, medarbejdere og andre professionelle. I hver case er indsatsen belyst ud fra tre temaer 1) de organisato-



⁸ Evaluering af beboerrådgivningsfunktioner 2004-2008, Slut-evaluering", Niras, 2009, s. 14.

riske rammer for beboerrådgivningsfunktionen 2) det tværfaglige samarbejde omkring funktionen og udvalgte projekter 3) den oplevede effekt. I casestudierne har evaluatoren fokuseret på integration af nydanskere, beboernes trivsel, fællesskab samt omsorg for de udsatte.

- Tre casestudier om enkeltprojekter med henblik på at afdække aktiviteter og metoder i udvalgte enkeltindsatser.
- En selvevaluering blandt beboerrådgiverne til at afdække projekttyper og hvilke metoder, der virker bedst.

Evaluerings konklusioner

Registerdata

Først vil vi se på udviklingen i området på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik. Den aldersmæssige fordeling fra 2004 til 2008 er blevet mere skæv i sammenligning med landsgennemsnittet. Hvor der i forvejen var en større andel af børn og unge i områderne end landsgennemsnittet er denne andel blevet endnu større. Der er ikke sket nogen udvikling i forhold til husstandstyper, således at der stadig er flere enlige i områderne end landsgennemsnittet, men hverken færre eller flere i 2004 end i 2008. Andelen af indvandrere og efterkommere af indvandrere er steget en anelse, fra 46 % til 49 %, i perioden fra 2004 til 2008. Den samlede andel i befolkningen er dog ligeledes steget 3 % i det samme tidsrum, fra 6 % til 9 %.

Med hensyn til arbejdsløshed er der sket et væsentligt fald i områderne fra 2004 til 2008. I 2004 var det således 11 % af arbejdsstyrken i boligområderne som var arbejdsløse, mens det i 2008 kun var 7 %. Som den anden side af mønten er andelen af beboere på overførselsindkomst faldet i perioden fra 72 % til 68 %. Med hensyn til indkomsten er der sket en absolut stigning i indkomsten i områderne, men relativt set er områderne blevet fattigere. Det vil med andre ord sige, at selvom indkomsten er steget i kroner øre med ca. 20.000 om året, så er den procentvist faldet, når man sammenligner den med gennemsnitsdanskerens indkomst. I 2004 var områdernes beboeres indkomst 66 % af gennemsnitsdanskerens indkomst, mens den i 2008 kun var 63 % af gennemsnitsdanskerens.

Spørgeskemaundersøgelsen

På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen blandt beboerne kan det konkluderes, at tilfredsheden med at bo i områderne, som fra starten af var relativt høj med 81 % af beboerne i områderne, som var tilfredse, er uændret. Der kan spores en lille tendens til, at færre beboere ønsker at flytte fra området i 2008 end i 2004. Med hensyn til beboernes oplevelse af deres boligområdes omdømme er der en tendens til en positiv udvikling, således at hvor 62 % af beboerne i 2004 mente, at deres område havde et dårligt eller meget dårligt omdømme, mener kun 55 % det samme i 2008. I spørgeskemaundersøgelsen er beboerne også blevet spurgt til deres engagement i det sociale liv i området, deres relationer til andre beboere og til andre beboere med anden etnisk baggrund end dem selv. Besvarelserne på disse spørgsmål viser, at der ikke rigtig er sket nogen udvikling på dette punkt i løbet af perioden. Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen er meget konsistente i deres konklusion af, at der ikke er sket nogen bemærkelsesværdig udvikling i perioden. Med hensyn til beboernes tryghed og oplevelse af kriminalitet og hærværk er situationen også uændret.



Casestudier af beboerrådgivningen

De tre cases er 1) et stort boligområde i hovedstadsområdet, 2) et mellemstort boligområde i provinsen og 3) et ældre boligområde. I det store boligområde i hovedstadsområdet indgår beboerrådgiveren i et større team af boligsociale aktører i et lokalt sekretariat, mens beboerrådgiveren i det mellemstore boligområde i provinsen og i det ældre boligområde er alene på posten. Ifølge evaluatoren er det en styrke at beboerrådgiveren i det store boligområde indgår som en del af et sekretariat, hvor der er mulighed for sparring, idéudvikling, planlægning og koordinering på tværs af de eksisterende indsatser. På denne måde skal beboerrådgiveren ikke favne så bredt, men kan fokusere sin energi på udvalgte grupper. I det mellemstore boligområde i provinsen, hvor beboerrådgiveren som sagt arbejder alene, bliver beboerrådgivningen meget personafhængig, og står og falder således med beboerrådgiverens personlige netværk. Ifølge evaluatoren ville det være en fordel, hvis man i de tilfælde, hvor der ikke er et helt sekretariat at trække på, arbejder mere målrettet på at opdyrke den frivillige involvering i området. På baggrund af case 2 og 3 mener evaluatoren, at der tegner sig et billede af, at beboerrådgiverens primære ressourcer fremover bør lægges i at koordinere og planlægge arbejdet, og at der bør tilknyttes en aktivitets- og trivselsmedarbejder til boligområderne, som skal stå for de praktiske opgaver omkring aktiviteterne.

Casestudier af enkelte projekter

De tre cases er projekter om 1) aktivering og netværk for de mest udsatte grupper, 2) forebyggelse og integration af børn og unge samt 3) opkvalificering og uddannelse af voksne. Evalueringen af disse projekter er meget specifik og vi vælger derfor ikke at gå nærmere ind i den her.

Evalueringer af Beboerrådgivningen

"Evaluering af beboerrådgivningsfunktioner 2004-2008, Projektbeskrivelse", Niras, 2004

"Evaluering af beboerrådgivningsfunktioner 2004-2008 - Før-evaluering", Niras, 2005.

"Evaluering af beboerrådgivningsfunktioner 2004-2008 - Slut-evaluering", Niras, 2009.

"Beboerrådgivningsfunktionerne - en evaluering af fire års socialt og kulturelt udviklingsarbejde", Niras, 2009 (pjece).

CFBU inddrager følgende evaluering, som er slutevalueringen:

"Evaluering af beboerrådgivningsfunktioner 2004-2008, Slut-evaluering", Niras, 2009.

Anbefalinger

- Det anbefales at den samlede boligsociale indsats i kommunen styrkes og koordineres, jf. Landsbyggefondens anbefaling om at etablere boligsociale fællessekretariater i tæt samarbejde mellem kommunen og de lokale boligselskaber
- Det anbefales at styregruppens ledelsesmæssige og sparringsmæssige kompetencer styrkes gennem styregruppens sammensætning og løbende opkvalificering. Med indførelsen af de boligsociale helhedsplaner som rammen om beboerrådgivningsfunktionerne stilles der endnu større krav til den overordnede styring, koordinering og udvikling af funktionen.
- De anbefales at beboerrådgiverens råderum og kompetencer præciseres og synliggøres over for de kommunale samarbejdspartnere, og at man udnytter beboerrådgiverens fremskudte position i boligområdet og lokale kendskab til at skabe en målrettet og helhedsorienteret indsats.
- Det anbefales at beboerrådgiverens kerneopgave rettes mod netværksdannelse og koordinering mellem netværk, eksempelvis faglige og frivillige netværk; og at man i forlængelse heraf er opmærksom på, hvilke netværkstyper (formelle og uformelle netværk) der er behov for at opbygge og understøtte i et givent boligområde.
- Det anbefales at beboerrådgivningsfunktionens uafhængige position i forhold til kommunale og boligselskabsmæssige forvaltninger anvendes som platform for metodeudvikling og nytænkning i den ordinære kommunale indsats over for udsatte grupper.

Byer for alle: 2002-2007

”Byer for Alle” fandt sted i fem modelområder. Formålet med programmet var at forbedre beskæftigelsen og den lokale velfærd i udsatte by- og boligområder.

Baggrund

Programmet "Byer for Alle" kørte fra 2002 og frem til 2007. Ministeriet for Flygtningen, Indvandrere og Integration afsatte i 2002 57 mio. til Byer for Alle. Ud over disse penge, har kommuner og boligorganisationer bidraget med finansiering op til en maksimal ramme på 70 mio..⁹ "Byer for Alle" fandt sted i fem modelområder i henholdsvis Randers, Karlebo, København (Tingbjerg-Utterslev), Ishøj og Høje Tåstrup.

Programmets formål

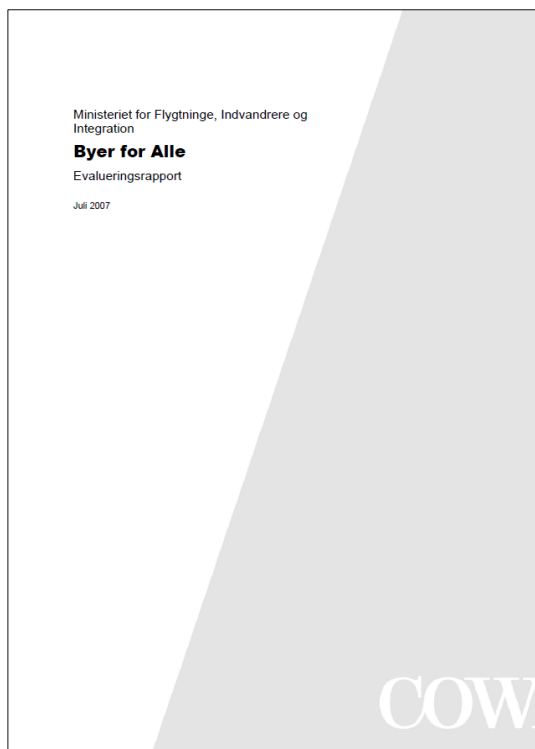
Formålet med programmet var at forbedre beskæftigelsen og den lokale velfærd i udsatte by- og boligområder. De fem områder, hvor indsatsen fandt sted, skulle fungere som modelområder for andre områder.¹⁰

Evaluerings formål

Formålet med evalueringen var at måle effekten af indsatsen i de respektive områder, for at undersøge i hvilket omfang projekterne når de tilstræbte mål for ændringer af de pågældende områder.

Evaluerings metoder

- Evalueringen baserer sig på Logical Framework Approach (LFA), der systematiserer og præciserer sammenhænge mellem mål, forventede resultater, aktiviteter og ressourcer. Denne gennemgang kobles med en opstilling af indikatorer, der kan vise graden af målopfyldelse. Der måles på kortsigtede effekter (4-årig periode). LFA blev benyttet i projekterne fra opstarten og frem.
- På det overordnede niveau anvendes sammenlignelige statistiske nøgletal for hvert af boligområderne til at måle effekten på beskæftigelse og integration.
- På projektniveau anvendes kvantitative og kvalitative data. Målopfyldelsen evalueres gennem forskellige data afhængigt af målene for de enkelte projekter. Kilder der har været anvendt er: 1) byområdernes årlige statusrapporter 2) selvevalueringer af vellykkede delprojekter 3) møder og interview med projektansvarlige og projektledere for delprojekterne 4) fokusgruppeinterview med borgere og beboerrådgivere. Der er lavet interview ved hhv. opstart og afslutning. Dog primært afslutning og 5) Gennemgang af områdernes fysiske tilstand før og efter.



⁹ "Fra udsat boligområde til hel bydel" November 2008. Programbestyrelsen, s. 49.

¹⁰ "Byer for Alle – Evalueringsrapport", 2007, COWI, 3.

Evaluerings konklusioner

Beskæftigelse

Byer for Alle byggede på en antagelse om, at beskæftigelse er nøglen til integration og vejen til at reducere omfanget af kriminalitet og utryghed i de socialt udsatte boligområder. Evalueringens resultater bekræfter langt hen ad vejen denne hypotese. I 3 af områderne iværksatte man en målrettet beskæftigelsesindsats i form af lokale jobcenter eller lignende. Evalueringen konkluderer, at det havde stor betydning, at beskæftigelsesindsatserne var iværksat lokalt og dermed tæt på den enkelte borger. Dette gælder både i forhold til opkvalificering og i forhold til de generelle beskæftigelsesindsatser. Etablering af lokale jobcentre betragtes især som en succes.

Evalueringen konkluderer, at Byer for Alle overordnet har haft en positiv effekt på beskæftigelsen blandt indvandrere og efterkommere. I fire ud af de fem modelområder, som indgik i programmet, er beskæftigelsen således steget. I tre af de fem modelområder, som indgik i Byer for Alle, er beskæftigelsen endda steget mere end i de respektive kommuner som helhed og mere end på landsplan i perioden 2003-2005. I Randers modelområde er beskæftigelsen steget med hele 88,6 %. I to områder ses der henholdsvis en meget lille stigning i beskæftigelsen og et fald i beskæftigelsen. Disse to områder har ikke haft en lokal og målrettet beskæftigelsesindsats.

Samtidig konstaterer evalueringen, at den gennemsnitlige bruttoindkomst blandt beboerne er steget i perioden 2002-2004 i alle fem områder. Evalueringen tolker stigningen som et resultat af den øgede beskæftigelse, da der ses en klar sammenhæng mellem de områder, hvor indkomsten er steget mest og de områder, hvor der ses de største stigninger i beskæftigelsen.

Evaluatoren påpeger, at der stadig er behov for en massiv og langsigtet beskæftigelsesindsats i områderne. I øvrigt er det vigtigt at det sker i et professionelt samarbejde med det lokale arbejdsformidlings system/jobcenter.

Til- og fraflytningsmønsteret

Til- og fraflytningsmønsteret har i modelområderne været præget af det som betegnes "elevatoreffekten", hvilket slører den samlede effekt af indsatsen. Ordet elevatoreffekten dækker over den tendens, der er til, at beboere, som kommer i arbejde, og dermed tjener flere penge, vælger at flytte fra områderne. På denne måde fungerer områderne som en slags social elevator for visse grupper af beboere. Når de beboere, som rykker sig på den sociale rangstige, flytter fra områderne, kommer det i statistikkerne til at se ud som om at indsatsen ikke har haft nogen effekt.

At elevatoreffekten gør sig gældende i områderne ses ved at de personer der flytter til de fem områder, i gennemsnit tjener mindre end de personer, der bor i områderne i forvejen og som regel mindre end de personer, der flytter fra områderne. Meget tyder dermed på, at en stor del af de personer, der flytter til områderne enten er arbejdsløse eller udenfor arbejdsstyrken. Det er således ikke lykkedes Byer for Alle at stoppe den negative til - og fraflytnings-spiral for områderne.

Evalueringen sporer en tendens til, at indvandrere og efterkommere i højere grad end personer med dansk oprindelse vælger at flytte fra områderne, når de får børn.



Beboersammensætningen

Andelen af børn (0-6 år) samt personer i aldersgruppen (25-34 år), er faldet i alle modelområderne, særligt i Ishøj. Dette fald er årsag til et generelt fald i antallet af beboere i boligområderne. Generelt er der stadig flere børn og unge i områderne end i resten af landets boligområder. Der har været en stigning i andelen af indvandrere og efterkommere fra 2002-06 i alle områderne på nær Karlebo.

Overordnede konklusion på de sociale indsatser

Ifølge evalueringen tyder meget altså på, at indsatserne har brudt det negative udviklingsmønster i forhold til beskæftigelse. Intet tyder dog på, at udviklingen helt kan vendes over den relativt korte periode, som indsatsen har haft at virke på. Evalueringen understreger, at den positive udvikling i områderne kun er tendenser, som skal bekræftes yderligere af målinger også i de kommende år, samt at der er indikationer som klart viser, at de pågældende byområder fortsat har store – og i nogle tilfælde større – sociale udfordringer nu, end da Byer for Alle startede.

Tallene og analyserne i evalueringen viser klart, at modelområderne stadig er karakteriseret ved en lavere beskæftigelsesfrekvens både blandt danskere og indvandrere/efterkommere, lavere bruttoindkomst samt en højere og stadigt voksende andel af indvandre- re/efterkommere blandt beboerne sammenlignet med de respektive kommuner som helhed og landet som helhed. Det er ikke lykkedes at stoppe og vende den negative til- og fra flytnings- spiral. Det er derfor også en vigtig del af konklusionen, at der er behov for en fortsat massiv og langsigtet indsats for at øge beskæftigelsen i de pågældende områder.

Partnerskaber

Krav om partnerskaber har de fleste steder sikret en forankring af indsatserne. Det har fungeret bedst når projektudøvelsen har været explicit og entydigt forankret hos myndigheden (kommunen) og ét specifikt sted i kommunen. Når rollerne har været uklare, har det ført til unødigt kompleksitet.

Borgerinddragelse

Evalueringen konkluderer, at inddragelse af beboere og frivillige er nødvendig for at skabe forståelse for problemstillingernes karakter, skabe relationer mellem forvaltning, projektledelse og beboere og for dermed at skabe forankring. Evalueringen viser da også, at en succesfuld beboerinddragelse og inddragelse af frivillige har bevirket at lokale ressourcer i områderne blev mobiliseret i alle fem områder.

Helhedsorienteringen

Evalueringen konkluderer, at helhedsorientering i en boligsocial indsats er nødvendig for at favne kompleksiteten, men at helhedsorientering uden fokus risikerer at miste gennemslagskraft. Evaluator anbefaler således helhedsorientering med ét bestemt fokus. Det er altså vigtigt, at en indsats er fokuseret på en bestemt problematik, mens helhedsorienteringen bidrager til, at man ser alle sider af denne problematik. Evalueringen konkluderer, at Byer for Alles positive resultater snarere skyldes fokus på et udvalgt problemkompleks – altså beskæftigelse – end helhedsorienteringen.

Evaluator understreger dog, at en beskæftigelsesindsats uden de øvrige indsatser næppe ville være tilstrækkelig. Blandt andet fordi områdets fysiske fremtoning naturligt betyder meget for områdets attraktivitet. I forlængelse heraf lægger evalueringen vægt på, at en fysisk opgradering af områderne er nødvendig for en styrkelse af områdernes image, stemningen i områderne og beboernes trivsel.



Mål og resultatstyring fra indenrigsministeriets side har været centralt for at sikre kursen i projekterne, men der har manglet en detaljeret ansøgningsvejledning.

Evalueringer af Byer for Alle

"Byer for alle for retten", Ministeriet for Flygtningen, Indvandrere og Integration. 2006.

"Byer for Alle - Høje-Taastrup. Endelig evalueringsnotat", 2007, COWI

"Byer for Alle – Randers. Endelig evalueringsnotat", 2007, COWI

"Byer for Alle - Tingbjerg/Utterslevhuse, København. Endelig evalueringsnotat", 2007, COWI

"Byer for Alle - Karlebo. Endelig evalueringsnotat", 2007, COWI

"Byer for Alle - Ishøj. Endelig evalueringsnotat", 2007, COWI

"Byer for Alle – Evalueringsrapport", 2007, COWI

CFBU inddrager følgende evaluering, som er den overordnede slutevaluering for hele programmet:

"Byer for Alle – Evalueringsrapport", 2007, COWI



Anbefalinger

- Det anbefales varmt at indsatser i fremtiden har fokus på beskæftigelse og at de iværksættes lokalt i områderne tæt på beboerne. I Byer for Alle har etablering af lokale jobcentre har været en stor succes.
- Helhedsorientering er nødvendig for at forstå kompleksiteten, men den skal være fokuseret på en bestemt problemstilling, fx beskæftigelse. Det anbefales således, at ansøgninger som tildeles støtte i fremtiden skal være fokuserede og helst på beskæftigelse.
- Integration af indvandrere og efterkommere er en del af en større social problemstilling, som går på tværs af de enkelte kommunale forvaltninger. De kommunale forvaltninger bør blive bedre til at arbejde på tværs.
- Fremtidige integrationsindsatser bør tage udgangspunkt i den enkelte person og dennes familie og sætte ind med en samlet koordineret indsats, varetaget af en forvaltning og en medarbejder.
- Indsatserne bør være en del af den almindelige forvaltning. Det anbefales ikke, at der skabes parallelle projektstrukturer.
- Endvidere bør kommunen og dens politikere gøres ansvarlig for opfyldelse af resultatkrav og en løbende opfølgning, når det er dem der står som modtagere af puljemidler.
- I partnerskaber skal man være opmærksom på at tydeliggøre partnerskabets funktion og de enkelte aktørers rolle. Partnerskaber skal bruges som en strategi til at skabe forankring. Det formelle og reelle ansvar skal være forankret hos kommunalbestyrelsen og myndigheden.
- Fremtidige områdefornyelsesindsatser bør fortsat igangsættes og implementeres med inddragelse af beboerne i området. Byer for Alles erfaringer viser, at beboerinddragelse især er vigtig for at skabe forankring og i forhold til det langsigtede arbejde med at ændre på områdernes ry eller image i omgivelserne øjne, da et første skridt i den retning er at ændre beboernes selvopfattelse.
- Anbefalinger i forhold til evaluering af indsatser er 1) der skal være præcise, eksplicitte og målbare mål som en del af den ansøgning som tildeles støtte 2) der skal fra starten foreligge en plan for, hvorledes der måles på resultaternes opnåelse og hyppigt.

Perspektivering

Ofte søges effekten af indsatserne aflæst i ændringer i beboersammensætningen. Det er imidlertid vanskeligt at aflæse indsatsernes effekt på beboersammensætningen, og konklusionerne er derfor ofte uklare.

Nytter de boligsociale indsatser noget? Det var det spørgsmål vi med denne rapport lovede at belyse. Det er forståeligt, at der kan være en vis skepsis i forhold til, hvorvidt de mangeårige og dyre indsatser i de udsatte boligområder fremviser resultater. Derfor er det også vigtigt, at metoder til dokumentation og evaluering hele tiden udvikles og tilpasses indsatserne, så vi kan imødekomme denne skepsis og undersøge virkningen af indsatserne.

Resultaterne af de boligsociale indsatser er ikke klare og entydige. Det svært gennemskuelige billede, der tegner sig, betyder imidlertid ikke, at der ikke er positive effekter. Når det kan være svært at se effekten af indsatserne, er det altså ikke nødvendigvis, fordi den ikke er der, men måske i højere grad fordi vi ikke altid stiller de rigtige spørgsmål. Nedenfor vil vi kaste et kort blik på nogle af de faktorer, som er med til at sløre billedet og de metodiske udfordringer de medfører.

Som tidligere nævnt, ses der ofte i evalueringerne en tendens til, at effekten af indsatserne søges aflæst i ændringer i beboersammensætningen, altså hvorvidt der er sket forbedringer i områdets gennemsnitlige indkomst-, uddannelses- og beskæftigelsesniveau. Ofte med fokus på det sidste. Rent metodisk er det vanskeligt at aflæse indsatsernes effekt på beboersammensætningen, og konklusionerne omkring indsatsernes effekt er derfor ofte uklare. Det kan lede til den konklusion, at indsatsen ikke har haft en positiv virkning, men sådanne konklusioner kan med rette nuanceres.

Hvad nu hvis ikke indsatsen havde været der?

For det første er det uvist, hvordan udviklingen i området ville have været, hvis indsatsen ikke havde fundet sted. Selvom der ikke kan spores en positiv udvikling i områdets beboersammensætning, kan programmet godt have haft en virkning. Det er således meget sandsynligt, at de boligsociale indsatser har bremset en negativ udvikling, og at udsatte boligområder ville have været væsentligt dårligere stillet i dag, hvis der ikke havde været nogen indsats.

Udsatte boligområder er ikke øer

For det andet skal man huske, at et boligområde skal ses i en bredere samfundsmæssig sammenhæng, hvor den generelle udvikling i samfundet, - især udviklingen på arbejdsmarkedet og boligmarkedet - også spiller ind i det enkelte boligområdes udvikling. Eksempelvis vil en stigende arbejdsløshed i samfundet generelt kunne aflæses i de udsatte boligområder, hvorfor det umiddelbart kan se ud til, at en indsats i området ingen effekt har haft. Det er således vigtigt, at man i en evaluering tager højde for de samfundsmæssige konjunkturer ved fx at sammenligne med udviklingen i den kommune boligområdet ligger.

Boligområder som "integrationsssluse"

En tredje faktor, som det er vigtigt at tage højde for i en evaluering af udviklingen i beboersammensætningen i et boligområde, er den såkaldte "elevator-effekt". Som evalueringen af Byer for Alle viser, er det ofte sådan, at når beboere i de udsatte boligområder kommer i beskæftigelse, og dermed får råd til en anden bolig, flytter de fra områderne. Disse boligområder fungerer således for nogle beboere som en "integrationsssluse", hvor arbejdsløse og mindre integrerede beboere flytter ind for senere at flytte ud igen, efterhånden som de kommer i beskæftigelse.

Det betyder, at selvom en indsats kan have en positiv virkning på *beboerne* i området, så kan denne virkning ikke aflæses i *områdets* udvikling i forhold til fx beboernes beskæftigelsesgrad. En løsning på denne udfordring rent metodisk kan være, at man laver undersøgelser af til- og fraflytning til området, når man vurderer resultaterne af boligsociale indsatser. En anden

tilgang kunne være at følge de mennesker, som boede i området ved indsatsens opstart og følge, hvordan deres situation udvikler sig over tid.

Små skridt tæller

En tredje pointe er, at der er brug for et længere tidsperspektiv i evalueringerne. Ofte skal der en langvarig indsats til, for at der kan spores betydelige ændringer i beboersammensætningen. Flere boligsociale indsatser er målrettet beboere, som ikke umiddelbart kan indgå på arbejdsmarkedet. Det kan være beboere med traumer og psykiske lidelser i bagagen, eller beboere som ikke har de fornødne kvalifikationer til at kunne indgå på arbejdsmarkedet. De boligsociale indsatser handler også om, at hjælpe disse mennesker med at tage små - men ikke desto mindre afgørende - skridt på vejen mod beskæftigelse eller aktiv samfundsdeltagelse. Selvom det ikke umiddelbart er til at se i statistikkerne, er det afgørende, at de små skridt - resultaterne på vejen mod målet - også dokumenteres og tages alvorligt, når indsatsernes succes skal vurderes.

Beskæftigelse er ikke det eneste, der betyder noget

Endelig mener vi, at gennemgangen af slutevalueringerne har vist, at ændringer i områdernes beboersammensætning og beskæftigelsesfrekvens ikke er den eneste form for resultat, som de boligsociale indsatser kan præstere. Derfor kan et for ensidigt fokus i den offentlige debat på indsatsernes effekter i forhold til beskæftigelse og beboersammensætning føre til, at afgørende resultater overses. I flere af evalueringerne ses det, at trivslen i boligområderne øges med indsatsen. Der er mange eksempler på indsatser, som har resultater, der ikke direkte (og i hvert fald ikke på kort sigt) kan aflæses i områdernes beskæftigelsesfrekvens. Det kan være alt fra sundhedskurser, fællesspisning og fodboldturneringer til syværksteder. Disse er alle indsatser, som højner livskvaliteten for den enkelte og trivslen i boligområdet, men som ikke nødvendigvis fører direkte til beskæftigelse. Resultaterne fra disse indsatser er ikke desto mindre centrale for boligområderne og deres beboere; de får isolerede kvinder ud af deres hjem, de unge ind fra gaden, og de skaber sammenhold i boligområdet og mening i tilværelsen.