



AALBORG UNIVERSITET
KØBENHAVN

Aalborg Universitet København
A. C. Meyers Vænge 15
2450 København SV
Danmark

Studiesekretær: Silpa Stella Rondón Pinto
Telefon: 9940 2285
Mail: ssp@sbi.aau.dk

Studenterrapport

Uddannelse: By, Bolig & Bosætning

Semester: 10. semester

Titel på projekt:

Overførsel af faglig viden og praktiske erfaringer fra helhedsplaner til kommunal kernetrift

Projektperiode: 01.02.2019 – 03.06.2019

Vejleder: Rikke Skovgaard Nielsen

Studerende: Frederik Alexander Guntofte


Frederik Alexander Guntofte

Antal normalsider: 73,08

Vedlagt kvittering fra Digital Eksamen

Afleveringsdato: 02.06.2019

Resume:

The purpose of this master's thesis is to examine how technical knowledge and practical experience from area-based social housing master plans apply to the municipal core operation. Using Landsbyggefondens 2015-2018 regulations for social housing efforts as point of departure, the thesis determines the implications of the relationship between management logics and the possibility of applying social housing effort specific knowledge and experience in a municipal setting. This is examined through interviews with social housing master plan and municipal personnel clarifying the knowledge and experience being shared within the social housing masterplan development networks, followed by discussions regarding the structural and practical possibilities of applying social housing effort-specific knowledge to municipal core operations. The analysis discusses social housing issues through elaboration of the complex challenges related to *wicked problems*, where *wicked problem* solving within the New Public Management and New Public Governance framework is further explained. The thesis concludes that technical knowledge and practical experience from area-based social housing master plans apply to lower levels of the municipal core operation, but contains the coherent understanding of *wicked problems* and development of holistic solutions within the New Public Management framework. The municipal core operation is unable to apply New Public Governance *wicked problem* solving within the structure of a New Public Management framework, requiring structural modifications toward flexibility and innovation within higher levels of government.

Abstract

The purpose of this master's thesis is to examine how technical knowledge and practical experience from area-based social housing master plans apply to the municipal core operation. Using Landsbyggefondens 2015-2018 regulations for social housing efforts as point of departure, the thesis determines the implications of the relationship between management logics and the possibility of applying social housing effort specific knowledge and experience in a municipal setting. This is examined through interviews with social housing master plan and municipal personnel clarifying the knowledge and experience being shared within the social housing masterplan development networks, followed by discussions regarding the structural and practical possibilities of applying social housing effort-specific knowledge to municipal core operations. The analysis discusses social housing issues through elaboration of the complex challenges related to *wicked problems*, where *wicked problem* solving within the New Public Management and New Public Governance framework is further explained. The thesis concludes that technical knowledge and practical experience from area-based social housing master plans apply to lower levels of the municipal core operation, but contains the coherent understanding of *wicked problems* and development of holistic solutions within the New Public Management framework. The municipal core operation is unable to apply New Public Governance *wicked problem* solving within the structure of a New Public Management framework, requiring structural modifications toward flexibility and innovation within higher levels of government.

Indholdsfortegnelse

1 – PROBLEMFELT	3
1.1 – PROBLEMFORMULERING	4
1.2 – LANDSBYGGEFONDEN OG BOLIGSOCIALE INDSATSER	4
1.3 – ENTYDIG LEDELSE	6
1.3.1 – <i>Organisationsstrukturens ideal</i>	6
1.3.2 – <i>Organisationsstrukturen i praksis</i>	8
1.4 – 'ENTYDIG LEDELSE' I BRØNDBY STRAND PROJEKTET	11
1.4.1 – <i>Organisering</i>	12
2 – VIDENSKABSTEORI OG METODE	16
2.1 – KRITISK REALISME	17
2.1.1 <i>Kritisk realisme i casestudiet</i>	18
2.2 – METODER	19
2.2.1 – <i>Dokumentanalyse</i>	20
2.2.2 – <i>Sneboldmetoden</i>	20
2.3 – INTERVIEW	21
2.3.1 – <i>Det semistrukturerede interview</i>	21
2.3.2 – <i>Styre-/følggruppeniveau: Boligsociale og kommunale medarbejdere</i>	22
2.3.3 – <i>Projektlederen</i>	23
2.3.4 – <i>Landsbyggefonden</i>	24
2.3.5 – <i>Transskription</i>	24
2.3.6 – <i>Anonymisering</i>	25
2.3.7 – <i>Etisk ansvar overfor reliabilitet, validitet og generaliserbarhed</i>	25
3 – TEORI – STYRINGSPARADIGMER OG WICKED PROBLEMS	27
3.1 – OLD PUBLIC ADMINISTRATION	27
3.2 – NEW PUBLIC MANAGEMENT	29
3.3 – WICKED PROBLEMS	31
3.4 – NEW PUBLIC GOVERNANCE	33
4 – ANALYSESTRATEGI	37
4.1 – ANALYSENS STRUKTUR	38
5 – NEW PUBLIC MANAGEMENT SOM RAMME FOR BOLIGSOCIALE INDSATSER	40
5.1 – NEW PUBLIC GOVERNANCE I EN NEW PUBLIC MANAGEMENT STYRINGSRAMME	47

5.2 – SIDELØBENDE STYRINGSLOGIKKERS IMPLIKATIONER FOR BOLIGSOCIALE INDSATSER	50
6 – VIDENS- OG ERFARINGSDELING I DEN BOLIGSOCIALE HELHEDSPLAN	52
6.1 – VIDENS- OG ERFARINGSDELING I DEN BOLIGSOCIALE BESTYRELSE.....	52
6.2 – VIDENS- OG ERFARINGSDELING I ARBEJDSGRUPPERNE.....	54
6.2.1 – <i>Facilitering af videns- og erfaringsdeling</i>	55
6.3 – UDVIKLING I INDSATSERNE OG KOBLING TIL KERNEDRIFTEN	57
6.3.1 – <i>Synergi mellem kommune og helhedsplan</i>	59
6.3.2 – <i>Udførsel tæt på driften</i>	61
6.3.3 – <i>Øget fokus på samarbejde</i>	62
6.3.4 – <i>Øget adgang til lokale netværker</i>	64
7 – HELHEDSPLANENS STYRINGSRAMME – MULIGGØRENDE ELLER BEGRÆNSENDE?	67
7.1 – HELHEDSORIENTERET PROBLEMFORSTÅELSE OVERFOR LEVERANCEMÅL	67
7.2 – HELHEDSORIENTERET PROBLEMFORSTÅELSE ELLER MERE AF DET SAMME?	70
7.3 – HVORDAN FORANKRES VIDEN OG ERFARINGER FRA HELHEDSPLANEN I KOMMUNENS KERNEDRIFT?	71
8 – KONKLUSION	74
9 – LITTERATURLISTE	76
10 – BILAG.....	79

1 – Problemfelt

"Regeringen vil sætte ind med en målrettet indsats over for disse 29 ghettområder, så antallet af ghettoer bliver bragt ned (Socialministeriet, 2010: 5)." Sådan kunne man i oktober 2010 læse, da den daværende VK-regering præsenterede udspillet "Ghettoen tilbage til samfundet – Et opgør med parallelsamfund i Danmark". Siden da, har udsatte boligområder for alvor været et tema i den offentlige debat. Dengang var forudsætningerne for, hvorfor udsatte boligområder var blevet en udfordring i det danske samfund helt klare: Fejlslagen integration af ikke-vestlige indvandrere havde ført til, at fremmede kulturer klyngede sig sammen i ghettområder. I disse parallelsamfund herskede andre regler og værdier end de danske, hvorfor områdernes tilknytning til det danske samfund skulle have et løft. *"Sådanne tilstande hersker i dag i dele af de boligområder, som vi i daglig tale kalder ghettoer (ibid.)."* Den daværende regering havde en klar ide om, hvilke problemer de skulle tage hånd om. *"Flere beboere i ghettoerne skal i arbejde eller i uddannelse. Den kriminelle adfærd skal stoppes. Og den høje koncentration af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande skal nedbringes (ibid.)."* Allerede i 2004 udgav den daværende regering "Regeringens strategi mod ghettoisering", men 2010 var året hvor de udsatte boligområder for første gang kunne optræde på den officielle Ghattoliste, der siden er udgivet hvert år (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2004). Boligsociale indsatser er et af de værktøjer, der skal forsøge at afhjælpe ghettoproblematikkerne. Ifølge Aner & Mazanti, er formålet at udvikle boligområderne, ved at styrke lokale netværk, medborgerskab og handlekraft, med henblik på at skabe et sæt kollektive normer og værdier lokalt (Aner & Mazanti, 2017: 11). Områdeindsatsen udmønter sig i praksis i en boligsocial helhedsplan, hvor kommunen sammen med boligorganisationerne og andre relevante parter, kan få tilskud til at gennemføre en strategi for, hvordan de udsatte boligområder skal løftes. Det leder til spørgsmålet om, hvordan man så løser disse områdebaserede boligsociale problemer? Spørgsmålet har mange facetter og ikke nogen enkel besvarelse: Hvad er roden til de boligsociale udfordringer, der gør et boligområde udsat? Hvilke indsatser har en positiv indvirkning på det udsatte boligområde? Hvordan udføres disse indsatser på en måde, så det løfter beboerne ud af udsathed? At spørgsmålet er svært at svare på, er ikke en tilfældighed. Dette speciale skriver sig ind i forskningstradition, hvor social udsathed ansues som et *wicked problem*. *Wicked problems* er et komplekst system af indbyrdes forbundne og gensidigt påvirkende problemer, hvor der ikke er konsensus om, hvad problemet udspringer af. Der findes heller ikke entydigt gode løsninger på

wicked problems, da det altid er et forskelligt system af indbyrdes forbundne problemer, man forsøger at løse (Head & Alford, 2013: 713ff). For områdebaserede boligsociale indsatser betyder det, at der aldrig kan eksistere et udgangspunkt for en god løsning på områdernes sociale problemer, da alle udsatte boligområder er en ny kontekst med nye *wicked problems*. Så hvordan løser man boligsociale udfordringer i udsatte boligområder, og kan vi lære noget af at anskue social udsathed på en anden måde end hidtil? Det vil være omdrejningspunkt for analyse og diskussion i dette speciale.

1.1 – Problemformulering

Med udgangspunkt i Landsbyggefondens ”Regulativ om tilskud til boligsocial indsats i udsatte almene boligafdelinger”, der beskriver bevillingskravene for helhedsplanerne fra 2015-18, giver specialet indblik i den boligsociale indsats i Brøndby Strand Projektet. I specialet belyses rammerne for, hvordan helhedsplanerne skal konstituere sig, hvilke målsætninger helhedsplanerne skal opnå, og hvorfor målsætningerne påvirker udførelsen af den områdebaserede boligsociale indsats. Med teoretisk afsæt i forskellige styringslogikker forklarer specialet, hvori New Public Management og New Public Governance har deres afsæt for, at løse boligsociale udfordringer. Det belyses, hvordan styringslogikker har en påvirkning på den potentielle effekt af boligsociale indsatser. Dette foregår gennem interviews med nogle af de aktører, der har ansvaret for at udvikle indsatserne i Brøndby Strand Projektet. Specialet giver en indsigt i, hvordan netværker for samskabelse kan understøtte og udvikle de boligsociale indsatser. Undersøgelsens formål er at finde ud af, om videns- og erfaringsdeling i helhedsplanens netværker giver afsæt til, at den boligsociale indsats overføres til den kommunale kernerdrift. Specialet besvarer således den overordnede problemformulering:

Hvordan kan faglig viden og praktiske erfaringer fra helhedsplanerne overføres til løsninger på kommunalt niveau, som en del af den kommunale kernerdrift?

1.2 – Landsbyggefonden og boligsociale indsatser

Landsbyggefonden udsendte i 2015 et nyt regulativ for støtte af boligsociale indsatser, der blev udarbejdet på baggrund af Boligaftalen fra 2014, indgået af den daværende S-R-regering (Landsbyggefonden, 2015a). Regulativet angiver økonomi og rammer for støtte af de boligsociale

indsatser i perioden 2015-2018. Hovedpunkterne i regulativet tæller, at trygheden skal øges ved brug af præventive indsatser overfor kriminalitet, og at det skal være nemmere at bryde den sociale arv, hvilket skal opnås gennem fokus på blandt andet skolegang, uddannelse og muligheden for at leve en værdig og tilfredsstillende tilværelse. Til sidst lægger regulativet vægt på, at helhedsplanerne skal opnå en entydig ledelsesstruktur, hvilket skal sikre effektivitet og fremdrift i de boligsociale indsatser (ibid.: 5ff). Ovenstående skal opnås gennem strategisk samarbejde mellem kommuner og boligorganisationer, samt en delaftale for hvert indsatsområde, der skal fastlægge mål og arbejdsopgaver for den lokale styregruppe, kommune og boligorganisation. Den nye ledelsesstruktur under 2015-18-midlerne er et forsøg på at imødegå de udfordringer, som har været forbundet med tidligere organiseringer i helhedsplanerne: Helhedsplanerne manglede gennemslagskraft grundet deres høje antal og lille størrelse, hvilket var en barriere for deres evne til at indgå som strategisk samarbejdspartner for kommunen; Videre havde styregrupperne begrænset beslutningskompetence under 2006-2010- & 2011-2014-midlerne, hvorfor helhedsplanerne ikke blev en integreret del af et samlet bystrategisk arbejde; Til sidst manglede indsatserne en klar problemforståelse og strategiske målsætninger, hvorfor der manglede sammenhæng mellem mål og indsatser (SBI, 2018: 17).

Evalueringer af resultater fra tidligere boligsociale indsatser peger på en række forhold i organisering af indsatserne, der ligger op til indførslen af *entydig ledelse og boligsociale bestyrelser* i 2015. På baggrund af 2006-2010-midlerne blev der peget på, at enigheden omkring strategisk retning og målsætninger øges, når kommune og boligorganisation i samarbejde udformer helhedsplanen (SBI, 2018: 19). Når helhedsplanens indsatsområder ligger tæt op af den kommunale kernerdrift, øger det vigtigheden af, at den lokale styregruppe består af repræsentanter på ledelsesniveau fra kommune og boligorganisation (ibid.). På den måde kan man styrke den strategiske koordination og samspillet mellem aktørerne. Evalueringer pegede på, at dette kunne ske gennem brugen af samarbejdsaftaler, der udover at skabe klarhed omkring ansvars- og rollefordeling, også kunne sikre, at forskellige aktører ikke igangsætter konkurrerende indsatser samtidigt (ibid.). Fra 2011-2014-midlerne evalueres det, at de boligsociale indsatser kan understøtte den kommunale kernerdrift, ved at bygge bro mellem det kommunale system og boligområdets beboere (ibid.: 20). Derudover danner den flerfaglige tilgang og baggrund i det brede samarbejde grobund for, at nye metoder og perspektiver kan komme i spil (ibid.). Til sidst fremhæves fordelene

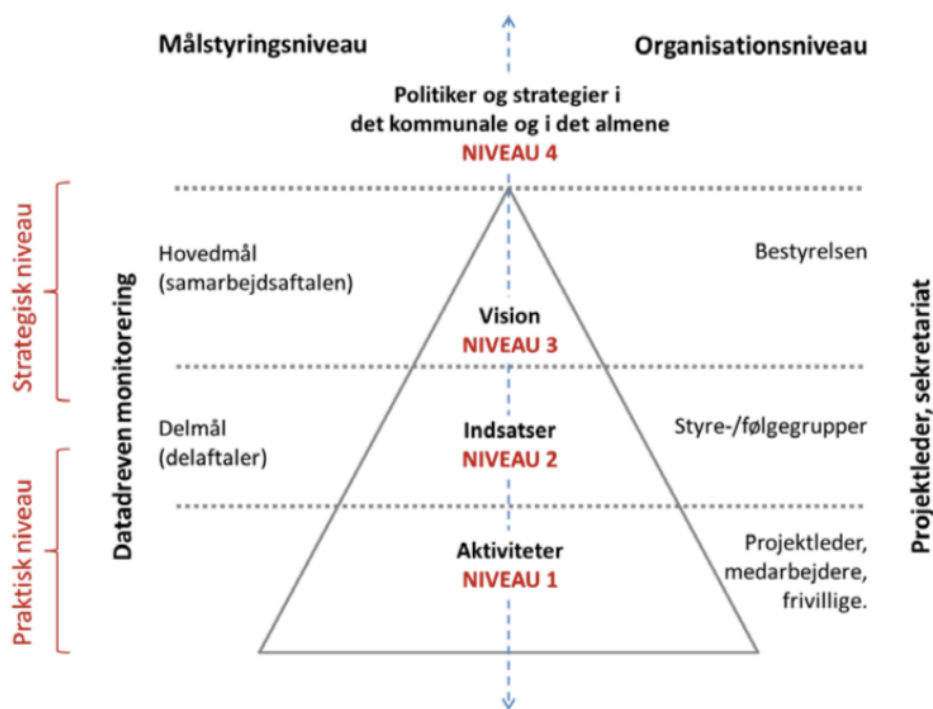
ved, at de boligsociale indsatser samles i større helhedsplaner, der muliggør øget samarbejde på tværs af organisationer og sætter fokus på det boligsociale arbejde, ligesom helhedsplanerne bliver en mere oplagt strategisk samarbejdspartner for kommunen (ibid.).

1.3 – Entydig ledelse

SBi har i 2018 udgivet den første evaluering af de boligsociale indsatser, der modtager tilskud under Landsbyggefondens 2015-18-midler. Evalueringerne har udmøntet sig i rapporten "Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne", og har til formål at kortlægge, hvordan de boligsociale indsatsers nye organisationsstruktur kommer til udtryk (SBi, 2018: 4). Evalueringen afsluttes endeligt i 2022, men vil i 2021 give anledning til en rapport, hvor virkninger af den nye organisationsstruktur vil blive adresseret. 2018-rapporten er imidlertid også det mest aktuelle materiale om de boligsociale helhedsplaners organisering, hvorfor denne i høj grad vil være udgangspunktet for indeværende afsnit. SBi-rapporten forklarer organiseringen ved hjælp af statistik og modeller, der er fremkommet på baggrund af spørgeskemaundersøgelser og fokusgrupper. Undersøgelserne er foretaget på baggrund af besvarelser fra projektledere og bestyrelsesmedlemmer i den nye organisering, og giver et indblik i de adspurgtes indledende vurdering af virkningerne af den nye organisationsstruktur (ibid.: 7). Rapporten er den eneste af sin slags, der forklarer organisationsstrukturen under 2015-18-midlerne.

1.3.1 – Organisationsstrukturens ideal

Det nye i organiseringen af boligsociale helhedsplaner under 2015-18-midlerne, er Landsbyggefondens krav om, at helhedsplanerne nedsætter en *boligsocial bestyrelse* (Landsbyggefonden, 2015: 9). Denne skal bestå af ledende medarbejdere fra kommune og boligorganisation. På den måde sikres det, at bestyrelserne har tilstrækkeligt med beslutningskompetence til, at understøtte de boligsociale indsatser (SBi, 2018: 17). SBi har udviklet en model (Figur 1) der illustrerer et idealtypisk billede af *entydig ledelse*. Modellen opdeler styringsstrengen i fire niveauer, hvor niveau fire relaterer sig til strategier og indsatser, der ikke er en direkte del af helhedsplanen. De har dog relevans for helhedsplanens kontekst, idet de har betydning for helhedsplanens koordination med kommunale og almene strategier og politikker (ibid.: 25).



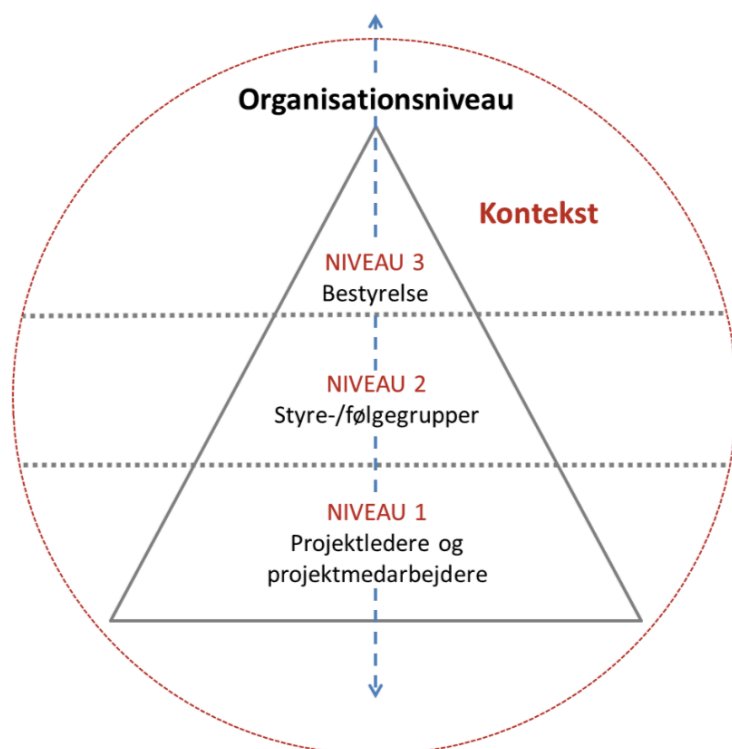
Figur 1: Modellen illustrerer entydig ledelse og de styringsformer, der knytter sig hertil i et idealtypisk billede (SBI, 2018: 25)

Bestyrelsens (Niveau 3) opgave er at opfylde målene i en strategisk samarbejdsaftale, der indgås mellem kommune og boligorganisationer (ibid.: 16). Derudover betyder entydig ledelse, at opmærksomheden på de boligsociale indsatser skærpes på ledelsesniveau i kommuner og boligorganisationer. Ideelt set bliver helhedsplanens indsatser på den måde en del af en samlet strategisk udvikling på boligområdet, hvor viden fra og koordinering af indsatser flyder mellem helhedsplan og kommune til en fælles strategi. Dertil kommer en række delaftaler, der fastlægger arbejdsopgaver og succeskriterier i det daglige arbejde med indsatserne, der alle understøtter de strategiske mål. Det er bestyrelsens ansvar at målene i den strategiske samarbejdsaftale nås, hvorfor de løbende følger udviklingen, og griber ind, hvis indsatserne ikke lever op til succeskriterierne (ibid.: 16f). Under bestyrelsen findes styre-/følgegrupperne (Niveau 2), der kan nedsættes for at opfylde delmålene for de enkelte indsatsområder. Landsbyggefonden kræver ikke at styre-/følgegrupperne nedsættes, ligesom der heller ikke er krav til deres udformning og ansvarsområder (ibid.: 18). I sidste niveau findes medarbejderne (Niveau 1), der har ansvaret for den daglige gennemførelse af helhedsplanen (ibid.). Projektlederen befinder sig på tværs af alle niveauer, hvor det enten er den koordinerende eller udførende rolle der praktiseres. Det er også projektlederen der skal sikre, at bestyrelsen får adgang til oplysninger der gør dem i stand til, at tage

beslutninger på et oplyst grundlag (ibid.). Den nye organisationsstruktur skal sikre koblingen mellem det strategiske og praktiske niveau på tværs af alle aktører i de boligsociale indsatser, så indsatserne gensidigt supplerer hinanden i helhedsplan og kommune, med henblik på at skabe udvikling i udsatte boligområder (ibid.). Mens de strategiske beslutninger foretages på niveau 3, foregår de konkrete indsatser og det praktiske arbejde på niveau 1 og 2.

1.3.2 – Organisationsstrukturen i praksis

En kort opsummering af idealet for organiseringen af de boligsociale helhedsplaner under 2015-2018-midlerne er, at de boligsociale bestyrelser (Niveau 3) udstikker de brede retningslinjer og sikrer synergi mellem kommunens og helhedsplanens indsatser og aktiviteter. Styre-/følgegrupperne (Niveau 2) skal opfylde målene i delaftalerne, der er en del af den strategiske samarbejdsaftale. Her har medarbejderne (Niveau 1) ansvaret for den daglige udførsel af det boligsociale arbejde. Projektlederen flyder mellem niveauerne og sikrer, at informationer strømmer op igennem niveauerne til den boligsociale bestyrelse, som i så fald er klædt på til at handle på bedst mulige måde fremadrettet. Til at give indblik i organisationsstrukturens reelle udformninger, benyttes igen resultaterne fra SBI-rapporten fra 2018.



Figur 2: De tre organisationsniveauer og konteksten for helhedsplanerne (SBI, 2018: 27)

Niveau 3: De boligsociale bestyrelser

De boligsociale bestyrelser består af repræsentanter på ledelsesniveau fra kommune, boligorganisation og andre organisationer. 2% af det samlede antal bestyrelsesmedlemmer udgøres af politi, beboerdemokrati eller repræsentanter fra et boligsocialt sekretariat, der alle ellers hidtil kun har været repræsenteret på styre-/følgegruppe niveau i tidligere indsatser, men nu kan befinde sig på begge niveauer. Eksempler på andre typer medlemmer af bestyrelserne tæller også en boligadministrator, en lokal investor, en repræsentant fra en videregående uddannelsesinstitution, samt politikere fra både boligorganisation og kommune (SBI, 2018: 34). Den kommunale repræsentation i bestyrelserne udgøres i høj grad af chefer fra forvaltningen. Derudover kommer direktører og kommunaldirektører. Da repræsentanterne i høj grad er ledere fra boligorganisation og kommune, har de boligsociale bestyrelser en høj grad af beslutningskompetence. Repræsentanternes primære kompetencer kommer fra beskæftigelses-, børn/unge-, skole-, familie-, social- og sundhedsforvaltningerne. 15% af det samlede antal bestyrelsesmedlemmer er politikere, der enten kommer fra kommunen, er repræsentanter for organisationsbestyrelsen i en boligorganisation eller for en afdelingsbestyrelse (ibid.: 36).

De boligsociale bestyrelses opgave er, at prioritere, koordinere og monitorere indsatserne, sikre målopfyldelse, og at succeskriterier for udvikling mødes, som de fremgår af den strategiske samarbejdsaftale. Alle de boligsociale helhedsplaner angiver, at de har en form for samarbejde eller relation til kommunale strategier og indsatser. Nogle aftaler understøtter direkte de politiske ambitioner i kommunale strategier for områderne Tryghed & trivsel, Uddannelse & beskæftigelse samt Forebyggelse & forældreansvar (ibid.: 40f). Her skal det forstås, at helhedsplanerne tager udgangspunkt i den kommunale kernerdrift i udformningen af samarbejdsaftaler og delaftaler, og ikke den anden vej rundt. Helhedsplanerne understøtter således den kommunale kernerdrift, der kan fungere rammesættende for arbejdet i helhedsplanerne. Aktiviteterne i de boligsociale indsatser kan dog ideelt set fungere som anledning til yderligere samarbejde i forhold til læring, udvikling af nye arbejdsmetoder, nytænkning af den kommunale kernerdrift og tiltag på tværs af aktører (ibid.: 41).

Niveau 2: Styre-/følgegrupperne

Styre-/følgegruppe-niveauet bliver fortolket forskelligt i helhedsplanerne. Landsbyggefonden har ingen krav til sammensætning og udformning af styre-/følgegrupperne, hvad der ellers gælder for de boligsociale bestyrelser (SBI, 2018: 41). SBI's evaluering viser, at organerne har forskellige titler, funktioner, aktørsammensætninger og roller (ibid.: 43). Grupperne kan være nedsat af projektlederen for helhedsplanen, kommunen, eller gennem dialog mellem kommune og boligorganisation – projektlederen er dog med i grupperne i størstedelen af helhedsplanerne (ibid.). Følgegrupperne udgøres af enten politiske og/eller faglige aktører, uden noget entydigt mønster i fordelingen mellem dem i helhedsplanerne. De rene politiske grupper bør dog forstås som supplerende fora, da de ikke formelt har indflydelse på det boligsociale arbejde i helhedsplanerne (ibid.: 46). Der er både fordele og ulemper ved fortolkningsfriheden i forhold til styre-/følgegrupperne: den løse definition giver helhedsplanerne mulighed for at nedsætte grupper, hvis kontekst og aktører svarer til den enkelte helhedsplans mål og indsatser. På den anden side medvirker uklarheden til, at det er en udfordring at præcisere forventninger til gruppens medlemmer enkeltvis eller som samlet enhed. Politiske aktører, der tidligere har været repræsenteret på styre-/følgegruppeniveau, er i den nye organisering enten tilknyttet konkrete indsatser, eller befinder sig i en separat politisk følgegruppe, men er nu en armslængde fra beslutningstagerne i bestyrelsen (ibid.: 49).

Niveau 1: Projektledere og sekretariat

Projektlederens opgave er, på den ene side at stå for fremdriften i de boligsociale aktiviteter, og på den anden at bygge bro mellem det praktiske arbejde og bestyrelsens strategiske arbejde (SBI, 2018: 49). Ifølge SBI's projektledersurvey fra 2018, i forbindelse med evalueringen af 2015-2018-midlerne, er kun 9% af projektlederne uden tidligere erfaring fra det boligsociale felt. 54% har tidligere været ansat i en helhedsplan i samme boligområde, 18% i et andet område, mens 29% ikke har været en del af en boligsocial helhedsplan før nu. 73% af de, der tidligere har været en del af en helhedsplan, har tidligere erfaring som projektledere (ibid.: 50). Sekretariatsbetjeningen har betydning for samspillet mellem det praktiske og strategiske niveau. I to tredjedele af helhedsplanerne er projektlederne involverede i betjeningen af bestyrelsen. Når projektlederen selv er involveret i

sekretariatsbetjeningen er tendensen, at de også deltager ved bestyrelsesmøderne. Kun 25% af projektlederne er ikke involverede i bestyrelsens møder (ibid.: 50f).

1.4 – 'Entydig ledelse' i Brøndby Strand Projektet

Samarbejdsaftalen for helhedsplanen i Brøndby Strand, der danner ramme for den boligsociale områdeindsats under Landsbyggefondens 2015-18 midler, blev indgået fra 1. januar 2017, og har udløb 31. december 2021 (Landsbyggefonden, 2017: 1). Aftalen forpligter Brøndby Kommune og de involverede boligorganisationer til at organisere sig, i henhold til bestemmelserne for 2015-18-regulativet (ibid.: 2). Helhedsplanen for 2017-21 er den seneste i en række af tilskud til den boligsociale indsats, som Brøndby Strand har modtaget siden 1996 (Mouritzen: 22-24). Den strategiske samarbejdsaftale beskriver formålet med den samlede indsats, ligesom den præsenterer en række grundprincipper for helhedsplanarbejdet. Grundprincipperne beskriver arbejdsopgaverne for medarbejderne i det boligsociale sekretariat, hvis opgave det er at facilitere samarbejde og fællesskab, samt hjælpe med at starte initiativer op. Arbejdsopgaverne går på tværs af de enkelte indsatsområder og fokuserer blandt andet på forankring, mobilisering af frivillige beboere og lokale foreninger, og strategisk bydelsudvikling i samarbejde med Brøndby Kommune og øvrige parter (Landsbyggefonden, 2017: 3).

I samarbejdsaftalen fremlægges baggrunden for, hvorfor Brøndby Strand er kvalificeret til Landsbyggefondens tilskud til helhedsplanen under 2015-18-midlerne (ibid.: 6ff). Her er der fokus på hver af de fire indsatsområder, der ifølge Landsbyggefondens regulativ, skal bidrage til at bryde den negative sociale arv (Landsbyggefonden, 2015a: 7). De fire indsatsområder er Tryghed og trivsel, Kriminalpræventiv indsats, Uddannelse og beskæftigelse, samt Forebyggelse og forældreansvar (Landsbyggefonden, 2015b)¹. Efter at have fremlagt datagrundlaget for udfordringerne på indsatsområderne, beskrives formål, mål og metode for hver indsats. Herunder beskrives også tre lokalt opstillede målinger for hvert indsatsområde, der fungerer som succeskriterier for indsatsen (Landsbyggefonden, 2017: 11ff).

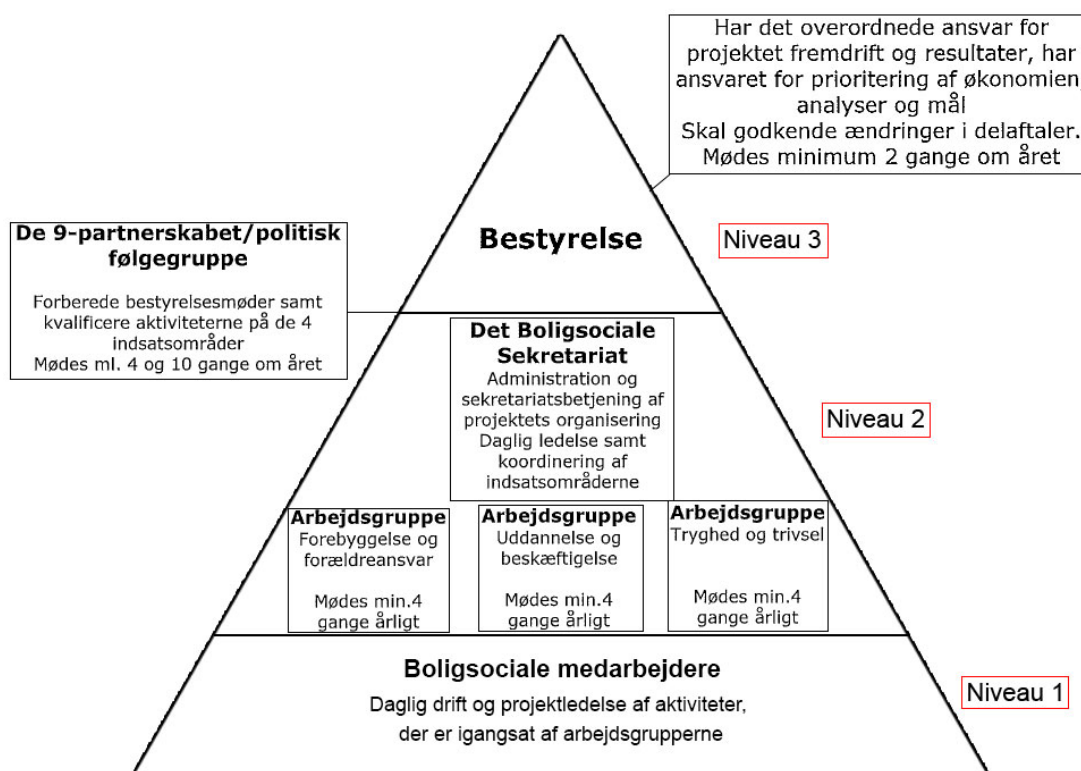
I samarbejdsaftalen lægges der vægt på, at lokale evalueringer løbende skal måle på helhedsplanens resultater, udvikling og fremdrift. Derudover benyttes progressionsmålinger og

¹ Efter igangsættelse af helhedsplanen, er den kriminalpræventive indsats dog skrevet ud af samarbejdsaftalen i Brøndby Strand (Mouritzen: 586-589).

brugerevaluering for udvalgte forløb (ibid.: 14). Hvis arbejdsgrupperne benytter nye metoder i udvalgte forløb, evalueres forankringsperspektiver, aktørernes ressourcer samt samarbejdets karakter (ibid.). Samarbejdsaftalen udlægger samspillet med de øvrige tiltag og områdebaserede indsatser i Brøndby Strand, som enten Brøndby Kommune eller lokale boligorganisationer er i gang med. De fungerer som generelle udgangspunkter for, i hvilke konkrete tiltag og hvordan, de boligsociale indsatser kan foregå i samspil og på tværs af hinanden (ibid.: 16). Her forpligter helhedsplanens organisationer sig også på, at håndtere eventuelle konflikter der måtte opstå (ibid.: 17).

1.4.1 – Organisering

Ifølge § 6 stk. 6 i Landsbyggefondens regulativ om tilskud til boligsociale indsatser, skal tilskudsmodtagerne redegøre for organiseringen af helhedsplanen i pågældende område (Landsbyggefonden, 2015b: 6). I Brøndby Strand Projektet består helhedsplanens organisering af en boligsocial bestyrelse, en følgegruppe til politiske aktører, hvor også partnerskabet 'De 9' er repræsenteret, tre arbejdsgrupper, samt det boligsociale sekretariat (Landsbyggefonden, 2017: 4).



Figur 3: Helhedsplanens organisering i Brøndby Strand Projektet med udgangspunkt i Landsbyggefonden, 2017: 5.

Niveau 3: Bestyrelsen

I Brøndby Strand Projektets bestyrelse sidder repræsentanter fra det højeste administrative niveau i kommune og boligadministrationer. De prioriterer helhedsplanens økonomi, samt har ansvaret for analyser og mål (Landsbyggefonden, 2017: 4). I Bestyrelsen sidder direktørerne eller forvaltningscheferne fra Brøndby Strands fem boligadministrationer, Bo-vest, Brøndby Boligselskab, Lejerbo Brøndby, DAB og FA09. Brøndby Kommune er repræsenteret ved to fagdirektører fra Brøndby Kommunes Jobcenter og Børne-, Unge-, Fritids- og Idrætsforvaltning (Mouritzen: 72-76). Fra Brøndby Strand Projektets strategiske samarbejdsaftale fremgår det, at en fagdirektør fra henholdsvis Social- og Sundhedsforvaltningen eller Børne-, Unge-, Fritids- og Idrætsforvaltningen skiftes til at deltage (Landsbyggefonden, 2017: 4). Bestyrelsens konstellation har altså ændret sig, siden den strategiske samarbejdsaftale trådte i kraft.

Niveau 2: Styre-/følgegrupper

Brøndby Strand Projektet har fire styre-/følgegrupper, der er organiseret ud i en politisk følgegruppe og tre arbejdsgrupper. Tidligere fandtes også en arbejdsgruppe for kriminalpræventive indsatser, som efter samarbejdsaftalens indtræden, er skrevet ud. Det skete, efter Brøndby Strand Projektets boligsociale sekretariat lavede en redegørelse, der viste at målgruppen, man forsøgte at nå gennem indsatsen, allerede var fokus i delaftalen for Tryghed & trivsel (Mouritzen: 561-593).

I den politiske følgegruppe sidder 'De 9-partnerskabet', der er beboerdemokratiske repræsentanter for områdets ni boligafdelinger (Landsbyggefonden, 2017: 4). Følgegruppen har til opgave at kvalificere indsatserne, ved at udpege temaer og problematikker inden for rammerne af helhedsplanen. Ved minimum 2 af de 4-10 årlige møder, udvides gruppen med Brøndbys borgmester, og eventuelt andre politiske repræsentanter fra kommunen (ibid.). I Brøndby Strand Projektet har man valgt at forholde sig stringent til den organisering, som Landsbyggefonden har lagt op til med 2015-18-midlerne. I dette projekt udmønter det sig ved at henvise beboerdemokraterne til en separat politisk følgegruppe. Til gengæld bliver den politiske følgegruppe orienteret om alt der skal tages op på bestyrelsens møder, inden mødernes dagsorden fastlægges (Mouritzen: 172-174). Bestyrelsens beslutningsgrundlag udgøres i høj grad af erfaringer fra arbejdsgrupperne. Følgegruppen bliver derfor bekendt med arbejdsgruppernes erfaringer og bestyrelsens beslutningsgrundlag, uden dog selv at have formelle beslutningskompetencer i

helhedsplanen. På følgegruppens møder med borgmester og politiske repræsentanter, får de dog mulighed for at gå i dialog med toppen af det politiske hierarki i kommunen, på baggrund af deres kendskab til helhedsplanens erfaringer og initiativer. På den måde, har man i Brøndby Strand Projektet valgt, at bibeholde beboerdemokraternes mulighed for politisk indflydelse, selvom de ikke længere medvirker til at træffe formelle beslutninger i selve helhedsplanen.

Arbejdsgrupperne er tilknyttet hvert deres indsatsområde, og har til opgave at udføre og implementere indsatserne i de institutioner, organisationer og foreninger, der enten eksisterer eller måtte opstå, efterhånden som indsatserne udvikler sig (Landsbyggefondens, 2017: 4). Arbejdsgrupperne initierer og udfører de konkrete aktiviteter, de beslutter, kan medvirke til at opfylde målene for det indsatsområde, de er tilknyttet. Grupperne vurderer løbende om indsatserne opnår de effekter, som de er planlagt til at skulle opnå, og diskuterer om aktiviteterne skal fortsætte. Heri ligger også diskussionen om, hvorvidt dele af indsatsen skal fortsætte i regi af helhedsplanen, forankres i den kommunale kernerdrift, eller forankres som en del af boligorganisationernes drift (Mouritzen: 86-96). Redegørelsen af arbejdsgruppernes erfaringer bringes videre til den politiske følgegruppe og bestyrelsen. Bestyrelsen tager den endelige beslutning om indsatsernes videre drift, og vurderer indsatsernes korrespondens med samarbejdsaftalens strategiske mål, med afsæt i arbejdsgruppernes erfaringer og anbefalinger. Landsbyggefondens forhåbning er, at kommunen på den måde har mulighed for at afprøve nogle nye metoder, som ellers ikke afprøves inden for kommunens egne driftsbudgetter (Sigsgaard: 98-102). I arbejdsgruppen Forebyggelse & forældreansvar sidder SSP, Centerchefen for Brøndby Strands daginstitutioner, Brøndby Strand skolen, sundhedsplejen og to beboerdemokrater. I Tryghed & trivsel sidder misbrugscentret, PPR, SSP, Socialforvaltningen og 4 beboerdemokrater. I Uddannelse & beskæftigelse sidder Brøndby Strand skolen, Produktionshøjskolen Brøndby, Ungdommens Uddannelsesvejledning, Jobcentret og 2 beboerdemokrater (Mouritzen: 335-349). I Brøndby Strand Projektet har man valgt, at beboerdemokraterne også skal repræsenteres i de praktiske arbejdsgrupper. I Tryghed og trivsel sidder fire, da man har vurderet, at indsatsen retter sig meget mod boligorganisationerne (Mouritzen: 335-342). Projektets konstellation med beboerdemokrater i arbejdsgrupperne, sammen med faglighederne fra kommunen, skyldes blandt andet adgangen til boligområdets netværker, for en bedre sparring om indsatsernes forankringsperspektiv i både kommune og boligorganisationer (Mouritzen: 395-410).

Niveau 1: Det boligsociale sekretariat

Det boligsociale sekretariat har ansvaret for administration og betjening af arbejdsgrupperne. De varetager den daglige projektledelse og koordination af indsatser og aktiviteter. Det er sekretariatets medarbejdere der sørger for den daglige drift af de aktiviteter, der bliver igangsat af arbejdsgrupperne under hver indsats. De er således den udførende del af de konkrete indsatsområder. I sekretariatet sidder også projektlederen, der flyder mellem organiseringens tre niveauer.

2 – Videnskabsteori og Metode

Feltet, der danner udgangspunkt for problemstillingen i dette speciale, er kun sparsomt belyst i sin nuværende form. En evaluering foretaget af SBI i 2018, redegør, med udgangspunkt i primært undersøgelser af kvantitativ karakter samt fokusgrupper, hvordan entydig ledelse udmøntes som organiseringsstruktur i de boligsociale helhedsplaner (SBI, 2018). Evalueringen benytter empiri fra spørgeskemaundersøgelser til, at besvare forskellige spørgsmål om den nye organisationsstruktur, med udgangspunkt i tilbagemeldinger fra projektledere og medlemmer af de boligsociale bestyrelser (ibid.: 62). Undersøgelserne er foretaget på et tidspunkt, hvor erfaringen med den nye organisationsstruktur varierer for de enkelte boligsociale helhedsplaner, da nogle har været i gang i længere tid end andre (ibid.). Spørgeskemaundersøgelsen følges op i 2021, for at foretage en før-efter-måling, hvor reelle effekter af den nye organiseringsform vil komme til syne. Det betyder imidlertid, at undersøgelsen ikke kan danne grundlag for en effektmåling endnu, men at den i højere grad tydeliggør informanternes samlede forventninger til organisationsstrukturen, og de effekter den potentielt har på de boligsociale indsatser (ibid.). SBI evalueringen danner grundlag for min viden om generelle tilstande og forhold i de boligsociale helhedsplaner, men primært af deskriptiv karakter. Eksempler herpå kunne være implicerede aktører, synlige strukturer og generelle forventninger.

Et af Landsbyggefondens primære formål med den nye organiseringsstruktur er, at de boligsociale indsatser fremover bliver tænkt ind i en helhedsorienteret bystrategisk indsats i de kommuner, hvor helhedsplanerne har sit virke (Landsbyggefonden, 2015a: 9). SBI's metodiske valg i forhold til empirisk grundlag implicerer, at evalueringen søger at tilvejebringe viden om organiserings effekter generelt. I dette speciale rettes blikket i stedet mod et specifikt fænomen og undersøger, hvordan det kommer til udtryk inden for organiseringen i en afgrænset case. Med udgangspunkt i helhedsplanen Brøndby Strand Projektet undersøger specialet, hvordan viden og erfaringer fra helhedsplanen kan overføres til kommunens drift. Specialets udgangspunkt i et casestudie vil nødvendigvis give anledning til nogle konklusioner, som er forskellige fra evalueringen. Dette skyldes, at SBI undersøger de boligsociale bestyrelses og projektledernes erfaringer, mens dette speciale undersøger styre-/følgegruppe- og medarbejderniveauets erfaringer. Ydermere danner spørgeskemaer grundlag for SBI evalueringen, mens specialet tager udgangspunkt i ekspertinterviews. Selvom undersøgelserne begge er kontekstafhængige, er

tilgangen til konteksten derfor forskellig. Undersøgelsesfeltet er således indsnævret fra, at undersøge generelle tendenser i de boligsociale helhedsplaner under 2015-18-regulativet, til at undersøge, hvordan videns- og erfaringsdelingen på styre-/følgegruppe- og medarbejderniveauet, bidrager til at understøtte det boligsociale fokus i den kommunale kerndrift. Herunder er specialets omdrejningspunkt, hvilke strukturer, mekanismer og faktorer der danner grundlag for, at videns- og erfaringsdeling fra helhedsplanen overføres til den kommunale kernerdrift.

2.1 – Kritisk realisme

Kritisk realisme bygger på en forestilling om, at virkeligheden kan deles op i en transitiv og intransitiv dimension. Den transitive dimension er kritisk realismes epistemologi, vores nuværende viden om objekter, mens den intransitive dimension er ontologien, altså objekterne som de faktisk er, uafhængig af vores viden om dem (Buch-Hansen & Nielsen, 2012: 280f). Kritisk realisme inddeler virkeligheden tre domæner: det *empiriske domæne*, vores erfaringer og observationer, det *faktiske domæne*, alle fænomener der findes uagtet vores kendskab til dem, og det *dybe domæne*, alle de ikke-observerbare strukturer og mekanismer, der understøtter og foranstalter begivenheder og fænomener der findes i det faktiske domæne (ibid.: 281f). I relation til specialet udgøres det empiriske domæne af alt den viden, der allerede er skrevet om feltet. De fænomener specialets informanter giver udtryk for, placerer sig i det faktiske domæne, men er kun et udsnit af alle de fænomener og begivenheder der faktisk finder sted. Strukturerne på det dybe domæne påvirker hvad der faktisk sker, og derfor hvad vi er i stand til at observere (ibid.: 282f). Begivenhederne på det faktiske domæne – de begivenheder specialet giver viden om gennem interviews – er derfor et komplekst resultat af den sammensatte virkning af forskellige mekanismer på det dybe domæne. Det betyder at viden der opnås gennem dette speciale, ikke er direkte generaliserbar inden for positivismens idealer, da den er et resultat af informanternes sociale interaktion, i et åbent system af strukturelle påvirkninger. De strukturelle betingelser for interaktionen vil aldrig være fuldstændig de samme alle steder, hvorfor resultater fra Brøndby Strand-konteksten ikke nødvendigvis vil stemme overens, med resultater fra en anden kontekst. Fordi det ikke er muligt at efterprøve resultaterne under fuldstændig samme forudsætninger, er de derfor ikke verificerbare i positivistisk forstand.

2.1.1 Kritisk realisme i casestudiet

Men hvad kan læring fra dette speciale bruges til, hvis det ikke kan generaliseres til viden om samtlige boligsociale helhedsplaner? Spørgsmålet er, om den reneste form for viden er kontekstafhængig og generel, eller kontekstafhængig, konkret og praktisk. Ifølge Flyvbjerg bliver viden ikke bedre af, at det formoder at efterleve naturvidenskabernes validitetsidealer (Flyvbjerg, 2015: 500). Så hvorfor beskrive specialets analyseresultater som en absolut sandhed, når konteksten i sidste ende er afgørende for udfaldet? Flyvbjerg mener, at casestudiet har en vigtig rolle i forhold til at nuancere vores forståelse af virkeligheden. Det er i casestudier, at vi udfordrer forestillingen om, at menneskelig adfærd forudsætningsløst er styret teoriernes regler (ibid.: 501). Flyvbjerg påpeger ydermere, at samfundsvidenskaberne ikke er lykkedes med at udvikle kontekstafhængig viden, som det er tilfældet i naturvidenskaberne. Af den grund, kan førstnævnte kun frembringe en konkret viden, der altid afhænger af konteksten. (ibid.). Men det betyder ikke, at casebaseret kontekstafhængig viden, ikke kan være generaliserbar til en vis grad. Ifølge Flyvbjerg falder det tilbage på caseudvælgelsen. Her er idealet, at jo mere 'ekstrem' eller atypisk casen er, des mere generaliserbar er caseundersøgelsens viden til andre sammenhænge. Det skyldes, at atypiske cases giver en dybere forståelse for årsagerne til et givent problem, og derfor nuancerer perspektivet for forståelsen af problemet generelt (ibid. 507). Det leder til en diskussion om, hvorvidt Brøndby Strand Projektet som case-udgangspunkt, er atypisk nok til at frembringe generaliserbar viden ud fra. Her er svaret både ja og nej. Brøndby Strand er en atypisk case på den måde, at det er et af de områder, der længe har lavet boligsociale indsatser (Mouritzen: 19-21). Derfor må helhedsplanens og kommunens udgangspunkt for at samarbejde om indsatserne være relativt mere udviklede, end et område hvor helhedsplaner er et nyt fænomen. Derfor er der nødvendigvis bedre forudsætninger for, at udvikle en fælles konsensus om værdien af boligsociale indsatser, i Brøndby Strand-casen. På den anden side, vil en helhedsplan hvor parterne potentielt har et dårligere udgangspunkt for samarbejde, også være interessant at undersøge. Her kan udfordringen dog være, at der potentielt ikke er noget samarbejde at undersøge, hvilket er en forudsætning for at afdække fænomenet. I spørgsmålet om, hvorvidt Brøndby Strand-casen er så atypisk, at den er grundlag for generaliserbar viden, er svaret derfor: ja, fordi samarbejdets eksistens er forudsætning for, at der er noget at undersøge, men nej, fordi de øvrige helhedsplaner også har et samarbejde med kommunen, for hvilket omfanget ikke er kendt. En anden relevant pointe findes

i forudsætningerne for, at få adgang til en case. For at komme i dialog med informanterne i en kommune og helhedsplan, har det været nødvendigt med en gate-keeper. Denne har formidlet kontakten til informanterne i hans netværk, og har derigennem anerkendt intentionerne med kontakten til de øvrige informanter. Gatekeeperens kontaktnetværk gør det lettere at anskaffe undersøgelsens fornødne informanter, end hvis der ikke fandtes en forudgående platform for kontakten. Hvis en anden case havde været mere velegnet som udgangspunkt til generaliserbar viden, ville forudsætningen for at få adgang til den relevante viden i casen være, at platformen for kontakt til informanterne var til stede. Det er derfor ikke givet på forhånd, at en mere 'ekstrem' case ville danne grundlag for mere generaliserbare resultater, da det forudsætter en adgang til casens informanter. Specialets kontekstafhængige viden med udgangspunkt i en case, gør derfor resultaterne mere generaliserbare end forudsætningsløse teories universelle forklaringer (Flyvbjerg, 2015: 502). At casen afhænger af en gatekeeper har dog nogle konsekvenser for undersøgelsens validitet og reliabilitet, som vil blive behandlet i afsnit 2.3.6-7.

2.2 – Metoder

Som beskrevet ovenover, er specialet en kritisk realistisk bearbejdning af et case-eksempel. Specialet undersøger, med udgangspunkt i Brøndby Strand Projektet, om en gruppe informanter oplever, at viden og erfaringer fra helhedsplanen overføres til den kommunale kernerdrift. Med informanternes oplevelser som omdrejningspunkt for analysen, undersøger specialet hvordan bestemte forudsætninger påvirker videns- og erfaringsdelingen, samt hvad det betyder for den viden og erfaring der bliver overført til driften. Case-udgangspunktet betyder noget for valg af metoder for frembringelse af empiri, men også hvilken viden empirien er udtryk for. En grundlæggende epistemologisk overvejelse inden for kritisk realisme er, at ingen teorier eller analyser er ufejlbarlige. Den eneste måde man dog kan videreudvikle den videnskabelige praksis inden for sit felt, er ved at tage udgangspunkt i den eksisterende viden, og derudfra udvikle sit eget perspektiv (Buch-Hansen & Nielsen, 2012: 301). Når jeg forholder eksisterende viden til en konkret case, er jeg derfor med til at belyse et afgrænset hjørne af feltet, og bidrager til at udvikle feltets samlede empiriske udgangspunkt. Til at afdække feltets eksisterende viden, benytter specialet sneboldmetoden, mens specialets bidrag til feltet sker igennem interviews. I de følgende afsnit vil gennemgås det, hvordan disse metoder bidrager til at undersøge feltet.

2.2.1 – Dokumentanalyse

Dokumentanalyse finder blandt andet sin anvendelse inden for undersøgelsesområder, hvor institutionelle analyser eller netværksanalyser er sigtet. Det anvendes til at afdække processer, udviklinger i praksisser i organisationer, forandringer i netværk, og danner overblik over den mening som aktører tillægger et fænomen (Lynggaard, 2015: 153). Her skelnes mellem primære, sekundære og tertiære dokumenter. Primære dokumenter er ofte en type tekster, der er produceret for anvendelse til cirkulation i lukkede fora (ibid.: 154f). Primære dokumenter benyttes ikke i dette speciale, men det gør sekundære derimod. Sekundære dokumenter dækker over blandt andet rapporter og erklæringer fra organisationer, som ikke nødvendigvis er produceret med offentligheden for øje (ibid.: 155). I denne dokumentkategori findes blandt andet SBI rapporten (SBI, 2018) og Brøndby Strand Projektets samarbejdsaftale (Landsbyggefonden, 2017). Tertiære dokumenter dækker over eksempelvis akademiske bøger og artikler, der analytisk bearbejder den begivenhed eller situation, de refererer til (Lynggaard, 2015: 155). Dette speciale gør primært brug af sekundære og tertiære dokumenter, hvor skillelinjen mellem kategorierne er flydende. Imidlertid forudsætter brugen af disse, at specialets interviews skal åbne op for den videre situationsbestemte analyse. Informanterne er således specialets primære kilder, der i samspil med den øvrige empiri, benyttes til at svare på problemformuleringen.

2.2.2 – Sneboldmetoden

Specialet benytter 'sneboldmetoden' til generering af et sæt relevante dokumenter. Sneboldmetoden indebærer typisk at forfølge referencer mellem flere dokumenter. I praksis foregår det ved, at udvælge et *moderdokument*, der fungerer som udgangspunkt indsamling af referencer til egen undersøgelse. Disse referencer fører derefter til andre referencer, og så fremdeles (Lynggaard, 2015: 157). Specialets benytter moderdokumentet "Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne" (SBI, 2018). Evalueringen gennemgår tidligere erfaringer fra boligsociale helhedsplaner, giver et overblik over litteraturen på området, samt beskriver de nyeste tendenser inden for strategisk styring og udvikling i indsatserne. Evalueringen påpeger styringsparadigmernes rammesættende logikker, som udgangspunkt for diskussionen om boligsociale indsatsers effekter, og hvordan disse vurderes. Styringsparadigmerne gennemgås i del 7, der er specialets teoriafsnit.

2.3 – Interview

Specialets syv interviews udgør det empiriske omdrejningspunkt gennem analysen. Styrken ved at benytte interviews i en caseundersøgelse er, at de er genstand for viden i relation til undersøgelsesfeltet (Tanggaard & Brinkmann, 2015: 33). Hvor mange informanter der er tilstrækkeligt for en given undersøgelse, vurderes på baggrund af tid, ressourcer, validitet og reliabilitet. Man kan argumentere for, at jo større en population der interviewes inden for undersøgelsesfeltet, des mere præcise, nuancerede og udtømmende bliver analysens endelige resultater. Imidlertid kan den relativt større datamængde også have indvirkning på, hvor gennemarbejdet og -analyseret en analyse bliver, da undersøgelsens omdrejningspunkt kan drukne i de mange nuancer (ibid.: 32). Specialets mætningspunkt er derfor vurderet på baggrund af et kvalificeret skøn. Dertil kommer en strategisk afvejning af, hvor mange informanter det er muligt at interviewe på baggrund af faktorer som tid, ressourcer og adgang (ibid.). Havde specialet haft en større tids- og anslagsramme, kunne analysen have bearbejdet flere informanter end tilfældet er. Da kunne analysen potentielt pege på specifikke tendenser for hver delaftale, og videre uddybe betydningen af delaftalernes aktørsammensætning. Var det tidsmæssigt muligt, kunne analysen have været et multi-case studie af yderligere helhedsplaner. Her kunne analysen bearbejde forekomsten af specifikke styrker eller udfordringer, og undersøge deres relation til nogle fælles strukturer.

2.3.1 – Det semistrukturerede interview

Frembringelsen af empiri som egenproduktion i dette speciale, udmøntes gennem semistrukturerede interviews. I denne interviewform forholder forskeren sig til en interviewguide, der fungerer som udgangspunkt for interaktionen mellem interviewer og informant (Tanggaard & Brinkmann, 2015: 36). Forud for produktion af interviewguiden, skal man gøre sig nogle tanker om, hvilken genstand man ønsker at undersøge, for at få den viden man søger (ibid.: 37). Her tager specialet udgangspunkt i feltets epistemologi, altså den viden som allerede foreligger om feltet. Det munder ud i de semistrukturerede interviewguides, hvis spørgsmål er mere eller mindre styrende for de konkrete interaktioner med informanterne. En styrke ved den semistrukturerede interviewguide er, at interviewspørgsmålene kan stilles i relation til begivenheder eller situationer,

som informanterne selv bringer op. På den måde kan informanterne forholde sig til virkeligheden gennem konkrete eksempler, som senere kan blive omdrejningspunkt for analysen.

Interviewguiderne er opdelt i forskningsspørgsmål og interviewspørgsmål. Forskningsspørgsmålene er de fænomener, processer og sammenhænge, som interviewet søger forklaring på, mens interviewspørgsmålene er måden hvorpå de ønskes afdækket (ibid.: 40). Interviewspørgsmålene er mere eller mindre dynamiske i forskellige interviewsammenhænge (ibid.: 40f). Heri ligger evnen til at holde samtalen i gang, og motivere informanten til at svare. I analysen af empirien tages ansvar for, at videregive informanternes udtalelser på en måde, så de er tro overfor den kontekst de optræder i. Idealet for interviews i kritisk realisme er, at informanternes handlinger er mere relevante end deres holdninger. Som forsker skal man derfor 'rense' materialet for fortolkninger, meninger og diskurser, før det benyttes i en analytisk sammenhæng. På den måde skelnes der mellem hvad informanten gør, og hvad informanten siger den gør (Buch-Hansen & Nielsen, 2012: 290). Hvis det skulle kunne lade sig gøre, skulle specialet have adgang til bagudskuende empiri. En anden fremgangsmåde kunne være at foretage en longitudinalundersøgelse, hvilket dog ikke ville give mening inden for specialets tidsmæssige ramme. 'Rensningen' findes derfor kun implicit i undertegnede's meningsfortolkninger.

Forskellige interviewguides benyttes, alt efter hvilken gruppe af informanter der interviewes. Interviewguiderne er udarbejdet med inspiration fra Tanggaard & Brinkmann (2015: 39). I de følgende afsnit gives et overblik over interviewsituationerne, og de interviewguides der er benyttet til interviewene.

2.3.2 – Styre-/følgegruppeniveau: Boligsociale og kommunale medarbejdere

Til interviews med de boligsociale og kommunale medarbejdere, fungerer den samme interviewguide som udgangspunkt. Det skyldes, at informanterne i langt de fleste tilfælde befinder sig på begge niveauer af organiseringen samtidigt. En enkelt informant befinder sig dog kun på niveau 1 i organiseringen. For at opnå kontakt til interviewpersonerne, drages nytte af en *gatekeeper*. Gatekeeperen er en person, der kan hjælpe med at etablere kontakten til mulige respondenter. I dette tilfælde har Bo Mouritzen, Sekretariatsleder i Det Boligsociale Sekretariat i Brøndby Strand, været en afgørende hjælp. Gatekeeperen har hjulpet med kontakten til de boligsociale medarbejdere på sekretariatet, smat kontakten til flere medarbejdere i Brøndby

Kommune. Første kontakt til informanterne skete via mail, hvilket ikke altid gav anledning til svar. I mailen blev givet et kort overblik over undersøgelsens omdrejningspunkt, og årsagen til kontakten. De fleste informanter indvilligede i at medvirke efter en kort korrespondance. Efterfølgende præsenteredes de for undersøgelsens dybere formål over telefonen. Eventuel skepsis overfor deres potentielle medvirken i undersøgelsen, kan sandsynligvis forklares ved utilstrækkelig forklaring omkring informanternes medvirken.

De fleste interviews er foretaget på den pågældende informants arbejdsplads efter aftale. Louise Svarre Jakobsen, Sekretariatsleder i Social- og Sundhedsforvaltningen, er interviewet på hendes kontor i Brøndby Kommune, mens Mikkel Lassen, UU-vejleder og Finn Rigét, Viceskoleleder, begge er interviewet på deres pågældende kontorer på Brøndby Strand skolen. I to tilfælde var det ikke muligt at aftale et møde ansigt til ansigt. Disse interviews er foretaget telefonisk, efter aftale med de pågældende informanter. Det drejer sig om interviews med Maher El-Khatib og Nadja Munck Von Platten, der begge er Børn, unge- og aktivitetsmedarbejdere i Det Boligsociale Sekretariat i Brøndby Strand. Forud for alle interviews er der givet tilladelse til, at interviewene blev optaget med henblik på, at blive brugt i dette speciale. I Bilag 8 findes et sammendrag af den interviewguide, der dannede grundlag for de semistrukturerede interviews med denne gruppe informanter.

2.3.3 – Projektlederen

Projektleder og sekretariatsleder i Brøndby Strand Projektet, Bo Mouritzen, er interviewet på det boligsociale sekretariat i Brøndby Strand. Undertegnede har løbende haft kontakt med Mouritzen, der har hjulpet med at foranstalte kontakten til hans netværk. Udover at fungere som adgangsgiver til feltet, benyttes Mouritzen til at blive bekendt med undersøgelsesfeltet. Han har en lang historie Brøndby Strand, som giver et overblik over områdets boligsociale indsatser gennem tiden. I kraft af hans position som projektleder i helhedsplanen, har han et konkret kendskab til niveauernes praksisser, og forholder sig derudover dagligt til 2015-18-regulativets formelle retningslinjer. Mouritzens rolle i analysen er, at give indblik i Brøndby Strand Projektets organisatoriske opbygning, niveauernes aktørsammensætning, og praktiske udfordringer imellem den strategiske og udførende rolle. Interviewet er af eksplorativ karakter, og belyser det boligsociale arbejdes problemstillinger, i forhold til Brøndby Strand-casens kontekst. Mouritzen retter således opmærksomhed på de

fænomener, hvor indlejrede problemstillinger kan undersøges. Interviewguiden findes i Bilag 9, mens transskriptionen er tilgængelig i Bilag 1.

2.3.4 – Landsbyggefonden

Konsulent i Landsbyggefondens boligsocial funktion, Aviaja Sigsgaard, er interviewet med henblik på, at præcisere Landsbyggefondens tilknytning til helhedsplanerne. Sigsgaard rolle er forskellig fra de øvrige informanter, da hun repræsenterer Landsbyggefondens synspunkter, fremfor sine egne. Der er stadig tale om et ekspertinterview, men Sigsgaard er repræsentant for Landsbyggefonden, mens de øvrige informanter er eksperter inden for faglig praksis. Hun specificerer samarbejdspartenes rolle i henhold til 2015-18-regulativet, både som ideal og i praksis. Hendes funktion for specialet er at berette om, hvad Landsbyggefonden anser som effektive boligsociale indsatser. Ved at præcisere Landsbyggefondens standpunkter i forhold til regulativet, oversættes regulativet skrevne erklæringer til konkrete hensigter. Derved kan hun uddybe hensigterne bag kravene til organisering og leverancemål, og give en dybere forståelse for den ramme, som helhedsplanerne udfører deres indsatser inden for. Sigsgaard er central for analysens del 5, hvor specialet analyserer Landsbyggefondens og helhedsplanens styringsramme, samt forventningerne til samarbejdets effekter. Det eksplorative interview med Sigsgaard, sætter på den måde Landsbyggefondens rammer for helhedsplanerne, i relation til undersøgelsen af, hvordan viden og erfaringer fra helhedsplanen kan overføres til kommunens kernerdrift. Interviewguiden er placeret i Bilag 10, mens transskriptionen findes i Bilag 2.

2.3.5 – Transskription

Transskriptionerne af interviews, er forskerens skriftlige oversættelse af den mundtlige interaktion (Tanggaard & Brinkmann, 2015: 43). Den mundtlige interaktion er dynamisk og kontekstuel, hvor grænsen mellem hvornår en sætning slutter og en ny begynder er flydende. Af den grund kan den mundtlige interaktion være svær at gengive på skrift, og fører naturligt til, at noget information går tabt i denne proces (ibid.). Jeg har transskriberet alle interviewene til fulde, hvor oversættelsen mellem talesprog og skriftsprog er ordret, dog ikke med fokus på betydningen af sproget.

2.3.6 – Anonymisering

Etiske overvejelser omkring specialets forhold til anonymisering af informanterne, påvirker analyse og diskussion fra ende til anden. Der er fra starten indhentet samtykke til, at optage og benytte informanternes udtalelser til, at danne grundlaget for specialets analytiske pointer. Hvis informanterne er kommet med en udtalelse de har fortrudt, er det selvfølgelig nedskrevet at pointen ikke skal medtages i specialet. Efter at have udført interviewene og transskriberet udtalelserne, genopstår overvejelserne om specialets forhold til informanternes anonymitet. Var informanterne fra starten orienteret om, at de ville blive anonymiseret i specialet, havde nogle udtalelser potentielt været mere kritiske overfor samarbejdet i helhedsplanen. Holder informanterne tilbage med kritik overfor hinanden, kan det skyldes, at potentielle samarbejdsparter forværrer deres indbyrdes forhold. Det vurderedes, at det var for sent at anonymisere informanterne på bagkant af interviewene, da udtalelserne da ville fraskrive sig de relationelle forhold til de øvrige informanter, som eksisterede i interviewsituationen. De etiske overvejelser om anonymisering vurderes i forhold til reliabilitet og validitet i næste afsnit.

2.3.7 – Etisk ansvar overfor reliabilitet, validitet og generaliserbarhed

Interviewbaseret viden giver som nævnt anledning til nogle overvejelser omkring, hvad interviewpersoner vil sige som anonyme og ved brug af navn. Da specialet betragter informanterne som eksperter inden for deres givne område eller fag, er de ikke anonymiseret. Selvom specialet forsøger at frembringe viden af høj videnskabelig kvalitet, må analysen derfor forholde sig til informanternes integritet. Det skyldes, at informanterne samarbejder på tværs i helhedsplanen – et samarbejde dette speciale ikke skal påvirke negativt, ved at fremføre skarp kritik om informanternes relationer til hinanden. Dette er med til at påvirke, hvor skarpt de kritiske pointer vinkles i analysen. Specialet må forholde sig til kritikken, og fremføre den faktuel og kontekstuel i videst mulig omfang, men forholder sig samtidig til informanternes indbyrdes relationer. Specialets opgave er at kvalificere det videre samarbejde i helhedsplanerne, ikke at påvirke informanternes relationer i en negativ retning. Her bliver vurderingen af interviewenes kvalitet i forhold til analysens pointer, til en diskussion om reliabilitet og validitet. Analysen er transparent i sin gengivelse af informanternes standpunkter, men forsøger at tage udgangspunkt i konkrete eksempler, i stedet for generelle kritiske udsagn. Heri ligger specialets metode til at legitimere og kvalificere kritikken, for at sikre

validitet i konklusionerne. Selvom den generelle kritik kan være lige så legitim, kan den ikke holdes op imod konkrete fænomener, der optræder i forlængelse af samarbejdet i helhedsplanen. Den generelle kritik udebliver derfor fra analysen; dels for at beskytte informanternes integritet og indbyrdes relationer, og dels for at sikre reliabilitet i forskningsmetoden, således at validiteten af analysens resultater bevares. Dertil kommer diskussionen om undersøgelsens generaliserbarhed, hvis perspektiver er fremført i del 2.1.1.

3 – Teori – Styringsparadigmer og *wicked problems*

I dette afsnit udfoldes det teoretiske udgangspunkt, der danner ramme for specialets viden og forståelse af organisering i den offentlige sektor. Afsnittet præsenterer tre styringslogikker, der giver en grundlæggende forståelse for de principper, den offentlige sektor kan indrettes efter. To styringslogikker holdes op imod begrebet *wicked problems*, og forklarer hvordan styringslogikkerne giver udgangspunkt for at løse komplekse samfundsproblemer. Deres relation til det boligsociale felt, vil blive videre uddybet i specialets analyseafsnit.

Et styringsparadigme indeholder, ifølge Torfing & Triantafillou, tre sammenkoblede elementer (2017: 11). 1) en *grundfortælling*, der definerer hvor man kommer fra, hvor man skal hen, og afgrænser forholdet til andre styringsparadigmer, 2) *generelle forvaltningspolitiske målsætninger og principper*, der er afsæt for måden man indretter, styrer og leder den offentlige sektor, og 3) et sæt *styringsværktøjer*, der er hensigtsmæssige til at løse de styringsrelaterede problemstillinger det vurderes, at man står overfor. Man kan tale om et egentlig *paradigmeskifte*, når alle tre niveauer undergår forandring samtidigt (ibid.). Muligheden for at ændre et styringsparadigme opstår, når det eksisterende støder ind i uforudsete udfordringer på baggrund af politiske, socioøkonomiske eller andre forandringer, der ikke kan håndteres tilfredsstillende under den eksisterende styringslogik (ibid.). Muligheden opstår på baggrund af, at udbyttet af et styringsparadigme naturligt vil falde, i takt med, at de udfordringer paradigmet vandt frem på at løse, bliver løst. Utilsigtede fejl eller negative konsekvenser af det pågældende styringsparadigme, vil således blive et større omdrejningspunkt i den offentlige og politiske debat (ibid. 12). Styringsparadigmet er, kort sagt, en teoretisk betegnelse for grundopfattelsen af, hvordan den offentlige sektor og administrationen bør indrettes og styres, samt hvad den bør udvikle sig hen imod (ibid.: 13). Jeg vil i de følgende afsnit præsentere tre styringsparadigmer, der hver har deres egen grundopfattelse af, hvordan den offentlige sektor bør indrettes, styres og ledes.

3.1 – Old Public Administration

Public Administration, Traditional Public Administration eller *Old Public Administration* (OPA), som er begrebet der benyttes igennem dette speciale, er betegnelsen for den bureaukratiske

styringsmodel (Torfing & Triantafillou, 2017: 14f)². Styringslogikken vandt sin folkelige og politiske opbakning i midten af det tyvende århundrede, hvor udfordringer som industrialisering og urbanisering ikke gik i sig selv, uden hjælp og styring fra regeringer. I kølvandet på depressionen og verdenskrigene blev opbakningen til styringslogikken yderligere cementeret, og logikken fik status som den bedste statslige styringsmodel (Bryson, Cosby & Bloomberg, 2014: 477).

Politisk indblanden i administrative afgørelser, samt bestikkelse af embedsmænd, var den mest presserende udfordring, hvorfor politik og administration ideelt set skulle adskilles (ibid.). Dette er OPA's *grundfortælling*. Idealet for OPA er en hierarkisk styring af den offentlige administration, kombineret med en horisontal arbejdsdeling af administrationen, ud i specialiserede forvaltninger og afdelinger (Torfing & Triantafillou, 2017: 15). Den *generelle forvaltningspolitiske målsætning* er, at politiske repræsentanter fastsætter målsætningerne og fører kontrol med målopfyldelse, legalitet og at budgettet overholdes (ibid. 15f). Den administrative styring foretages af embedsmænd, der er de tekniske eksperter i policyudformningen (Bryson, Cosby & Bloomberg, 2014: 477). Embedsmændene skulle livstidsansættes og betales godt, for at bekæmpe tilbøjelighed til at tage imod bestikkelse. Dette var det egentlige *styringsværktøj* i logikken: Administrationen skulle på den måde, ideelt handle i folkets bedste interesse, uden at kunne påvirkes til at agere anderledes (Torfing & Triantafillou, 2017: 15f). OPA-styringslogikken er baseret på ideen om, at bureaukratiet på den måde forholder sig objektivt og upartisk i forhold til ressourcefordeling i samfundet (Meijer, 2016: 598). I praksis var opdelingen mellem politikere og embedsmænd dog ikke lige så striks som idealet, og forvaltningerne var bestemt ikke sikret mod fejl (Bryson, Cosby & Bloomberg, 2014: 477). OPA lå under for en kritik, der pegede på, at efterhånden som administrationen voksede sig større, brugte den flere ressourcer på at koordinere, tilkæmpe sig nye opgaver og vækste. Resultatet var et øget ressourceforbrug i en sådan grad, at det førte til manglende overskud til innovation (Torfing & Triantafillou, 2017: 16f). Serviceproduktionens legitimitet led også et knæk, idet manglende konkurrence til administrationens udførsel af opgaver, førte til stagnation i produktivitet og kvalitet. Kritikken rettede sig også mod den manglende omkostningsbevidsthed, der førte til en konstant stigning i de offentlige budgetter, mens offentligt

² Forskellige forfattere benytter forskellige begreber for styringslogikken. For eksempler, se Engberg (2018), Bryson, Cosby & Bloomberg (2014), Meijer (2016) og Torfing & Triantafillou (2017).

ansatte medarbejdere kritiseredes for, at være egennyttemaksimerende og ineffektive. Resultatet var et dyrt og ineffektivt system, stik imod logikkens egen grundfortælling (ibid.: 16f)

3.2 – New Public Management

New Public Management (NPM) gjorde sit indtog i den politiske bevågenhed i 1980'erne og 90'erne, som svar på den ineffektive offentlige sektor under OPA-styringslogikken (Bryson, Cosby & Bloomberg, 2014: 477). Ineffektiviteten og manglen på innovation i OPA styringslogikken, skulle styrkes ved, at drive den offentlige sektor på markedsvilkår (ibid.). Grundfortællingen i NPM-styringslogikken er, at de offentlige driftsledere skal 'styre, ikke ro'. 'Styring' foregår ved at udpege hvilke opgaver der skal løses, så driften kan koncentrere sig om at 'ro', altså løse opgaven bedst muligt inden for styringens rammer (ibid.). På den måde kan den offentlige sektor konkurrere indenfor markedet for serviceproduktion, og administrationen genvinder incitamentet til at blive bedre, hvilket er de generelle forvaltningspolitiske målsætninger og principper (Torfing & Triantafillou, 2017: 17f). Tiltag som udlicitering og privatisering skal slanke og effektivisere den offentlige sektor, mens offentligt ansatte skal ledes på samme måde som medarbejdere i den private sektor. Styringsværktøjer som målstyring, kontraktstyring, benchmarking og incitamentstrukturer, benyttes til at effektivisere de offentligt ansatte. De belønnes hvis målene nås, og sanktioneres hvis målene ikke nås (ibid.: 18f). Idealet er, at konkurrence om kunder og opgaver mellem offentlige og private leverandører af services, giver bedre og billigere offentlig serviceproduktion. Kombineret med styrings- og ledelsesredskaber fra den private sektor, får man den bedst mulige offentlige service til prisen (ibid.: 19). NPM-styringsparadigmet har været med til at øge effektiviteten i den offentlige sektor, ved at indføre et fokus på resultatstyring, professionalisering blandt ledere og budgetoverblik (ibid.). Legitimiteten ligger i outputtet af de offentlige serviceydelser, der jævnligt er under tilsyn fra brugertilfredshedsundersøgelser og brugerbestyrelser, der giver servicemodtagerne mulighed for, at stemme med fødderne eller give deres utilfredshed til kende (ibid.: 19f). I den ideelle verden, vil serviceydelser ophøre med at eksistere, hvis forbrugerne af ydelserne er utilfredse – de vil vælge bestemte offentlige servicetilbud fremfor andre, eller fravælge offentlige serviceydelser til fordel for private. På den måde overlever kun de bedste og mest effektive servicetilbud. Borgerne bliver på den måde anskuet som en

forbruger, der 'køber' den ydelse de synes er bedst. Styringslogikken får således sin legitimitet ved at levere serviceydelser, som forbrugerne gerne vil betale for (Meijer, 2016: 599).

Også NPM-styringslogikken er offer for kritik, blandt andet fra forskere samt offentlige ledere og medarbejdere. Kritikken peger blandt andet på, at gevinsterne ved udlicitering ofte kommer på bekostning af kvalitetsforringelser, og at gevinsterne varierer, alt efter hvilket politisk område der studeres (Torfing & Triantafillou, 2017: 20). Forskning på området viser desuden, at gevinsterne ved udlicitering samlet set er aftagende (ibid.). Resultatstyringen kritiseres for, ikke at virke efter hensigten, idet der sker en forskydning imellem det man forsøger at måle, og det man reelt set kan måle på – den skæve målrationalitet kommer så til at være styrende for de offentlige medarbejders adfærd. Forskydningen kan forklares med Principal-agent-teorien, der bygger på en antagelse om, at både arbejdsgiver og arbejdstager er egennyttmaksimerende (Andersen & Pedersen, 2014: 15f). Kort sagt, fungerer teorien som en forklaring på, hvordan en offentlig leder benytter resultatstyring til at måle på, om medarbejderne lever op til den indbyrdes aftalte kontrakt. Lederen bruger slutresultatet til at måle på medarbejdernes effektivitet, selvom de ansattes arbejde er afhængigt af nogle omkringlæggende faktorer, som de ikke selv har kontrol over. Medarbejderne vil derfor prioritere de letteste opgaver, for at leve op til resultatmålet i deres kontrakt. Lederen ved ikke hvordan opgaverne er blevet løst, men ved kun om leverancemålet er nået. Derfor måler lederen på nogle faktorer, der måske ikke egner sig til at styre efter (ibid.). Resultatstyring kan derfor give anledning til, at der fokuseres på de opgaver der giver umiddelbare resultater for medarbejderne, mens de sværere og potentielt vigtigere opgaver bliver tilsidesat (Torfing & Triantafillou, 2017: 21). NPM-styringsparadigmets grundprincip, at afbureaukratisere den offentlige sektor, kan ende i en selvmodsigelse, idet alle kontrolforanstaltningerne som eksempelvis benchmarking, risikerer at kvæle det råderum, det frie markedes konkurrence vinder sin effektivitet på. Det der kan vindes i effektivitet fra resultatmålinger, tabes i regler der skal sikre mod faldgruber, der er kommet til syne grundet selvsamme resultatmålinger. NPM bliver på den måde en evig cyklus af bureaukratisk effektivisering, indtil effektivitetsforbedringerne bliver slugt af yderligere forsøg på optimering. Sagt med andre ord, suger resultatmålingerne tiden fra serviceproduktionen, som så til gengæld risikerer at blive forringet (ibid.: 21f).

NPM-styringsparadigmets udgangspunkt i et åbent marked for serviceydelser og konkurrencemekanismer, har ledt til en fortælling om, at borgerene er kunder i en 'velfærdbutik'.

Dette har medført stigende krav og kræsenhed til de serviceydelser der tilbydes – et produkt af, at velfærden vurderes på outputtet. Ifølge Meijer (2016) kan forklaringen på dette findes i den *sociale kontrakt* mellem borgeren og det offentlige system. NPM gør borgerne til en slags klienter, der gennem deres købekraft sætter forventningerne til, hvad outputtet af det offentlige velfærdssystem bør være. Stigende velfærdskrav fra befolkningen betyder dog, at det økonomiske pres på den offentlige velfærd, ikke får enderne til at mødes med borgernes stigende forventninger (Meijer, 2016: 598f). Samtidigt, har den 'styrende' funktion svært ved ikke at blande sig i driften, selvom de ifølge idealet i NPM, udelukkende bør koncentrere sig om rammesætning, og at udpege hvilke opgaver der skal løses. Den 'styrende' funktion blander sig altså for meget i, hvordan opgaver skal løses, selvom det er den 'roende' funktions område. Hvis de folkevalgte politiske repræsentanter i den 'styrende' funktion, ikke længere har mulighed for at udvikle politiske løsninger som svar på samfundets udfordringer, kan de ikke udvise det politiske lederskab der skal give befolkningen tillid til politikerne, og samle folkelig opbakning til eksempelvis genvalg (Torfing & Triantafillou, 2017: 22f). Syringsparadigmet, der er fanebærer for effektivisering, effektiviserer sig således langsomt mod ineffektivitet. Ydermere er kritisable tilstande som nedsmeltning i den økonomiske sektor, ulige effektivitet i sundheds- og uddannelsessystemet, og generel ulighed i samfundet, blevet en udfordring for både regeringer, virksomheder, NGOer og samfundet som helhed, hvilket nedbringer tilliden til, at NPM kan løse nutidens presserende udfordringer (Bryson, Cosby & Bloomberg, 2014: 477).

3.3 – Wicked problems

Hvorfor føromtalte udfordringer har svært ved blive løst inden for rammerne af NPM-styringsparadigmet, kan forklares ved hjælp af begrebet *wicked problems*. Head & Alford (2013) giver os et overblik over udfordringerne ved, at forsøge at løse komplekse samfundsproblemer. Kritikken af måden man forsøger at løse dem på, kommer fra flere sider, og tager udgangspunkt i forskellige perspektiver inden for problemløsning og -definition (Head & Alford, 2013: 712f).

Første kritikpunkt består i, at alle problemer interagerer med andre problemer, og derfor er i et system af indbyrdes forbundne problemer. At man forsøger at løse et problem i det samlede system af problemer, fører sjældent til en løsning på de øvrige problemer i systemet (ibid.: 713). Et eksempel kunne være, udelukkende at fokusere på, at få udsatte borgere i arbejde, og

derived tro, at det er løsningen på social udsathed. Udsathed er dog, ifølge denne kritik, mange flere problemer end blot arbejdsløshed, hvorfor 'arbejdet' som isoleret entitet, ikke løser social udsathed som helhed. Andet kritikpunkt bunder i et opgør med tanken om, at indsamling af mere viden om et felt til videnskabelig bearbejdning, alene er nok til, at forstå og løse komplekse problemer (ibid.). Kritikken lyder på, at årsag-virkningssammenhænge som grundlag for problem- og løsningsforståelser, ikke kan rumme de værdier, der ligger til grund for befolkningens ønsker og behov (ibid.). Kritikken peger på, at det ikke er muligt at 'oversætte' praktiske erfaringer fra virkeligheden, så de passer ind i et forhold mellem årsag og virkning. Det tredje og sidste kritikpunkt Head & Alford belyser, drejer sig om brugen af tekniske og ekspertdrevne løsninger, i et samfund der i stigende grad bliver mere pluralistisk (ibid.). Forskellige værdier og perspektiver i et stadig mere komplekst samfund, vanskeliggør brugen af generelle top-down-løsninger, der skal komme alle samfundsgrupper til gode (ibid.). Med andre ord, vanskeliggør samfundets pluralisme muligheden for, at behandle politiske løsninger på problemer som en matematisk ligning, hvor variablene er kendte, og løsningen kan verificeres. Problemer, hvor forholdet mellem årsag og virkning er kendt, kalder forfatterne for *tamme* eller *godartede*, fordi problemets ramme kan defineres, og løsningerne på problemerne kan verificeres (ibid.: 713f). Moderne samfundsproblemer er i stedet svære at definere, og beror sig i højere grad på politisk overbevisning, end på videnskabelig sikkerhed (ibid.: 714). Det er denne type problemer forfatterne karakteriserer som *wicked*, idet de er vanskelige at finde en klar definition på, og lige så vanskelige at finde en overensstemmende løsning på. Rittel & Webber, der er ophavsmænd til denne kritik, formulerede nogle primære karakteristika ved *wicked problems*. De fremhæver, at der ikke er nogen 'rigtig' løsning på *wicked problems*, men at løsninger kun kan være gode eller dårlige. Man kan ikke afprøve en løsning ved at genskabe den under samme forhold, da alle tilfælde er førstegangstilfælde, og problemet altid er et symptom på et andet problem. Der kan altså heller ikke på forhånd beskrives et sæt potentielle løsninger, da problemernes sammenhæng altid vil være unik (ibid.: 713f). *Wicked problems* kædes som regel sammen med social pluralisme – når flere aktører har forskellige interesser og værdier; institutionel kompleksitet – som når forskellige led i en organisering skal samarbejde på tværs af horisontale og vertikale niveauer; samt videnskabelig usikkerhed eller uenighed omkring viden om det omhandlende felt (ibid.: 716). Ifølge Head & Alford, bunder vanskeligheder med, at definere problem og løsninger, i institutioners og implicerede aktørers differentierede perspektiver på en

problemstilling. *Wicked problems* har altså ofte rod i manglende konsensus omkring definitioner og løsninger blandt aktører, der giver sig til kende igennem deres forskellige værdier og erfaringer, som danner grundlag for deres holdninger. Det faktum, er en af grundene til, at aktørernes forskellige anskuelser af problemdefinitioner og løsningsforslag, ofte reflekterer et manglende grundlag i faglig viden og ekspertise. I forlængelse deraf, forøges kompleksiteten yderligere, når flere aktører skal danne grundlag for fælles konsensus (Head & Alford, 2013: 716ff).

3.4 – New Public Governance

New Public Management er stadigvæk udgangspunkt for styring og ledelse af den offentlige sektor på mange områder, men interessen for et post-NPM styringsparadigme synes at være under opsejling (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2016: 2f). Grundlaget for interessen skyldes blandt andet, at NPM-styringslogikken i stigende grad viser sig uegnet til at løse problemer, som har karakter af at være *wicked* (ibid.: 18). Jeg benytter begrebet New Public Governance som samlebetegnelse for de tendenser, der vokser ud af kritikken af NPM-styringslogikken³.

NPG-styringsparadigmets grundfortælling er, at den offentlige sektor skal skabe innovative løsninger på problemer og udfordringer, ved at mobilisere viden, ressourcer og energi omkring innovation. I en NPG-styringslogik, skal den offentlige sektor ikke længere drives som en privat virksomhed under markedsvilkår, ligesom offentlige aktører ikke bør ledes med resultatstyring og incitamentstrukturer. Styringslogikken lægger vægt på, at mennesker ikke altid handler rationelt (Bryson, Cosby & Bloomberg, 2014: 477). Det anerkendes, med andre ord, at aktører handler ud fra forskellige motiver, men at alle har et mål om at løse samfundsproblemer på den fagligt mest forsvarlige måde (Torfing & Triantafillou, 2017: 25f). Optimering af effektiviteten af den eksisterende form for forvaltning er ikke længere hovedfokus; NPG handler om de uløste, komplekse samfundsproblemer, som NPM-målstyringen direkte eller indirekte kritiseres for at tilsidesætte, som følge af blandt andet principal-agent-forholdet. Komplekse samfundsproblemer dækker over eksempelvis integration, frafald på uddannelser, negativ social arv og klimaudfordringer. Disse *wicked problems* findes på tværs af sektorer, hvorfor det er vanskeligt at

³ Andre betegnelser er blandt andet New Public Service, Public Value Management og New Civic Politics (Bryson, Cosby & Bloomberg, 2014: 477).

finde en entydig definition af problemet og løsningen. Derfor er det nødvendigt for de offentlige forvaltninger, at anskue produktionen af velfærd anderledes end hidtil.

I NPG-styringslogikken skal den offentlige sektor ikke længere anskues som en serviceudbyder, hvor effektivitetsmålinger og brugertilfredshedsundersøgelser danner grundlag for velfærdsproduktionen (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2016: 5). Den offentlige sektors økonomi kan ikke holde til, at borgernes forventninger til den offentlige velfærd kontinuert stiger, i takt med at deres behov og ønsker imødekommes (Meijer, 2016: 599). Der er derfor grundlag for velfærdsstaten for, at være interesseret i, hvordan borgere og private aktører kan bidrage til at løse offentlige opgaver og overkomme samfundsudfordringer (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2016: 5f). Ifølge Meijer, bliver velfærdsstaten således nødt til at genforhandle det, han kalder den *sociale kontrakt*, med borgerne (Meijer, 2016: 598). Denne kontrakt indebærer, at borgerne ikke længere er 'kunder' eller 'klienter' i velfærdsstatens butik som i NPM, men i stedet må yde et aktivt bidrag til produktionen af velfærd (ibid.). I et horisontalt forhold mellem velfærdsstat og borgere, virksomheder samt organisationer, forventes de sidstnævnte aktører aktivt at bidrage til velfærdproduktionen, på trods af de stadig betaler skatter (ibid.: 599f). Borgerne kommer derved ud over deres rolle som vælgere, kunder eller besvarelser i brugertilfredshedsundersøgelser, og bliver i stedet problemløsere og *co-creators* i produktionen af offentlig velfærd (Bryson, Cosby & Bloomberg, 2014: 477). NPG-styringsparadigmet er således fortaler for, at befolkningen ændrer sin opfattelse af den offentlige sektor, fra at være en autoritet eller serviceudbyder, til at være en *arena for samskabelse* (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2016: 6). Det betyder, at den offentlige sektors rolle bliver at facilitere og medvirke i et konstruktivt netværk af 'relevante' og 'påvirkede' aktører, der hjælper med at definere og løse de problemer og opgaver, der er fælles for dem alle (ibid.). Hvilke aktører der relevante og påvirkede, baseres på pragmatiske vurderingskriterier (Bryson, Cosby & Bloomberg, 2014: 488). De generelle forvaltningspolitiske målsætninger og principper for NPG-styringsparadigmet er således, at den offentlige sektor som 'arena for samskabelse', skal danne grobund for, at disse netværker for diskussion og samskabelse har mulighed for at opstå og trives (ibid.). Idealet er, at netværkernes diverse relevante og påvirkede aktører når frem til fælles problem- og løsningsforståelser, som ikke betragter problemer som isolerede entiteter, men som samfundsmæssige og komplekse udfordringer i et system af problemer. Løsningerne er derved ikke længere ekspertdrevne årsag-virkningsmodeller, opstået i en hierarkisk struktur af 'styrere' og

'roere', men initieres og implementeres i et horisontalt netværk af pragmatisk udplukkede aktører, der samarbejder om problemdefinitioner og løsningsforslag, på den offentlige sektors arena for samskabelse. NPG-paradigmet er derved tiltaler for en anden tilgang til demokratisk deliberation, hvor alle samfundets aktører i princippet kan bidrage aktivt, til løsningen af komplekse eller *wicked* samfundsproblemer (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2016: 9f). Målsætningen er at skabe langsigtede løsninger på komplekse samfundsproblemer, der ser ud over kortsigtet resultatstyring og output (Torfing & Triantafillou, 2017: 28f).

Den offentlige sektors nye rolle som arena for samskabelse, skaber nogle nye forventninger til, hvilken opgave offentlige ledere skal varetage. Hvor lederne i NPM-styringslogikken brugte styringsværktøjer som kontraktstyring og incitamentstrukturer, lægges der i NPG-styringslogikken mere vægt på, at de nogen gange skal 'styre', nogen gange 'ro', nogen gange indgå i partnerskaber, og nogen gange bør undgå at blande sig (Bryson, Cosby & Bloomberg, 2014: 488). NPG-tilgangen er således mere pragmatisk i udvælgelsen af hovedopgaver end i NPM: borgere og private aktørers udfordringer bliver prioriteret, og deres ideer og erfaringer hjælper til at løse selvsamme udfordringer (ibid.). Disse netværker af relevante og berørte aktører opstår dog sjældent af sig selv, hvorfor de offentlige ledere har ansvaret for, at samarbejdsrelationer kan og vil opstå (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2016: 19). Torfing, Sørensen & Røiseland peger på 'relationel koordination' som en af måderne, disse netværker kan ledes på (ibid.: 20). Her er styringsværktøjerne ikke pisk og gulerod, men i stedet at coache netværksdeltagerne til at forstå, at deres egen problemløsning taler ind i en større samfundsmæssig kontekst, af indbyrdes forbundne problemer (ibid.). Faciliteringen af netværkerne taler således ind i en fortælling om, at alle relevante og berørte aktører skal være med til at løse samfundets *wicked problems*. Hvis denne form for netværksfacilitering skal lykkes, kræves det dog af den 'roende' enhed, at et øget ansvar siver længere ned i systemet end hidtil, så netværksaktørerne forbliver motiverede til at indgå i netværkerne (ibid.: 21). Netværkene skal således være bærere af en horisontal ledelsesstruktur, hvor alle aktørers input og erfaringer vægtes lige (ibid.). Udfaldet af netværkerne skal derved ikke nødvendigvis forstås som værdimæssigt *output*, som i en NPM-forstand, men som værdimæssigt *outcome*, hvor selve læringsprocessen er en offentlig værdi i sig selv (Bryson, Cosby & Bloomberg, 2014: 447). Det at indgå i deliberativ problemløsning med flere parter, er ideelt set med til at udvikle en kultur, hvori alle relevante og berørte aktører bidrager til, at definere problemer og *co-create*

løsninger (ibid.). I den offentlige sektors nye rolle som arena for samskabelse, er det derfor de ledende medarbejders opgave, at indtræde i en faciliterende rolle, der indgår i samarbejde med relevante og berørte aktører om, at udvikle og implementere nye, innovative løsninger. Forvaltninger og fagprofessionelle skal arbejde sammen på tværs af sektorer og områder om, at skabe velkoordinerede og helhedsorienterede løsninger. Deres styringsværktøjer for ledelse er, at coache og tilskynde relevante og berørte parter til at indgå i deliberative netværker, der i fællesskab danner konsensus om problem- og løsningsforståelser. I disse netværker er det vigtigt, at borgere og andre aktører også kommer på banen, så deres erfaringer og ressourcer kan blive inddraget i problemløsningen (Torfing & Triantafillou, 2017: 27f).

Resultatkontrol kan stadig være et styringsværktøj i NPG-logikken, men bliver i langt højere grad benyttet til, at sætte strategisk retning i ledelsen af netværkerne. Hansen-Nord og Triantafillou (2017) beskriver den offentlige sektors nuværende brug af resultatkontrol, som værende afledt af forsøget på, at skabe konkurrence i den offentlige sektor, med henblik på effektivitetsforbedringer (Hansen-Nord og Triantafillou, 2017: 259). I NPG-styringslogikken undergraver konkurrenceperspektivet dog betingelserne for, at kunne samarbejde optimalt mellem parterne (ibid.). NPG-styringslogikken anser de deliberative netværkers aktører som frivillige, hvorfor de ikke kan ledes gennem udsigten til monetært afkast for deres indsats. Styringsværktøjerne skal derfor være motivation, superviservision og anerkendelse af aktørerne, med henblik på at skabe gensidige aftaler (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2016: 21). Resultatkontrol inden for NPG går således ud på at kontrollere, at måden hvorpå styring og organisering foregår, bidrager til at løse komplekse samfundsmæssige problemer, frem for at optimere udførelsen af hver enkelt opgave eller aktivitet. Resultatkontrol opfattes som noget positivt, i det omfang, at det bidrager med viden og erfaringer om eksempelvis arbejdsprocesser og metodebrug, som kan være til gavn i andre sammenhænge (Hansen-Nord og Triantafillou, 2017: 259f). Midlet til dette, er en række faste rammer for udvekslingen af viden og erfaringer, således at læringsprocesserne fra ét led i den offentlige administration, kan komme et andet til gode (ibid.).

4 – Analysestrategi

I dette afsnit beskrives specialets tilgang til analyse af empirisk datamateriale, i form af interviews med fagpersoner. Der gives indsigt i, hvilken form for viden informanternes udtalelser er udtryk for, samt hvordan denne viden kan omsættes til brugbar data i specialets analyse. Som gennemgået i afsnit 2.1.1 om kritisk realisme i casestudiet, er viden fra casestudier altid kontekstafhængig. Analysens pointer kan benyttes generel kritik, i det omfang at konteksten tillader det. Viden, der frembringes med udgangspunkt i social interaktion i åbne systemer, kan ikke genskabes nøjagtigt, fordi forskellige strukturer altid vil påvirke udfaldet. Dette speciale kan rette fokus på nogle af strukturerne, og analysere hvordan de indvirker på overførslen af viden og erfaringer fra helhedsplanen til kernerdriften. Som konsekvens af, at casestudiet ikke er komparativt, kan analysen dog ikke med sikkerhed tilkendegive strukturernes påvirkning på fænomenet generelt. Det giver imidlertid anledning til en informeret kritik, hvormed viden om undersøgelsesfeltet udvikler sig. For at have et grundlag for indsamling af viden, tager analysen udgangspunkt i feltets empiriske domæne. Den kritiske realismes empiriske domæne, indbefatter eksisterende viden om feltets fænomener. Udgangspunktet for indsamling af viden, udspringer således af den ramme, som eksisterende teorier og begreber opstiller. Når specialets informanter giver udtryk for deres egne erfaringer og observationer, udgør disse kun et udsnit af alle begivenheder der faktisk sker. Analysen beskæftiger sig med de begivenheder informanterne fortæller om, selvom andre vigtige begivenheder potentielt også er fundet sted. Dette er nødvendigt, med henblik på at styrke analysens reliabilitet. Specialets analytiske pointer og informanternes kritikpunkter, er således generaliserbare, men er delvist begrænset af, at være specifikke for konteksten af den helhedsplan der undersøges. Kontekstafhængigheden determinerer således, at specialets analytiske pointer aldrig kan være empiriske regelmæssigheder, men kan beskrives som generaliserbare tendenser (Buch-Hansen & Nielsen, 2012: 283).

Analysen skal give et indblik i, hvordan faglig viden og praktiske erfaringer fra helhedsplanerne, overføres til løsninger på kommunalt niveau, som en del af den kommunale kernerdrift. For at komme frem til et svar på problemformuleringen, gennemgår analysen de tematikker, som informanterne lægger størst vægt på, og forholder dem til helhedsplanens strukturelle rammer. Disse temaer er frembragt gennem induktiv kodning af interviewmaterialet – en metode der af Kvale & Brinkmann (2009) kaldes datastyret kodning. I denne metode begynder

forskeren uden koder, og udvikler dem efterhånden som datamaterialet gennemlæses (Kvale & Brinkmann, 2009: 224f). Ved gennemlæsning og kodning af datagrundlaget blev fire temaer identificeret, og fungerede som ramme for kategoriseringen af centrale citater. Kategorierne var inddelt efter temaerne; strukturelle betingelser for vidensdeling i helhedsplanen; viden og erfaringer der bliver delt i helhedsplanen; konkret udnyttelse af viden og erfaringer; samt om det kommer til udtryk i den kommunale kernerdrift. Disse fik løbende tilknyttet underkategorier, i forbindelse med at de første interviews blev gennemarbejdet. Citaterne ramte for bredt inden for temaerne under første kodning, hvor kodningen foregik induktivt. Det omfangsrige materiale pegede i mange retninger, og måtte derfor ved anden kodning forholdes til teorier og begreber, som havde forklaringskraft i relation til informanternes pointer. Det skyldes, at specialet benytter en uprøvet tilgang til det undersøgte felt, hvorfor der ikke på forhånd findes en oplagt fremgangsmåde til at identificere, hvilke sammenhænge der har forklaringskraft i relation til feltet. Derfor benyttedes ved anden gennemgang en metode, der læner sig mere op ad kategorisering. Her kodes i stedet i mere fastlagte og veldefinerede kategorier (ibid.: 225). Kategoriseringen er foretaget for overskuelighedens skyld, men er ikke styrende for måden citaterne benyttes i analysen.

4. 1 – Analysens struktur

Med 2015-18-regulativets målsætning om at bryde den negative sociale arv, sætter Landsbyggefonden fokus på, at tage hånd om de udsatte boligområders komplekse problemer. Udfordringer som kriminalitet, uddannelse, beskæftigelse, integration og familieforhold, er alle en type problemstillinger, der interagerer med eller har rod i andre problemer. 2015-18-regulativet søger at imødekomme problemernes kompleksitet, ved at samle udfordringerne under samme bestyrelse, der træffer de strategiske beslutninger for udførsel af indsatserne. Under hver delaftale sidder en arbejdsgruppe, der videns- og erfaringsdeler om problemstillingerne, og initierer de tiltag som de mener, kan være med til at løse den samlede udfordring. I del 5 undersøges de rammesættende strukturelle betingelser, som den boligsociale helhedsplan Brøndby Strand Projektet agerer i. De strukturelle betingelser er vigtige at have kendskab til gennem resten af analysen, da de påvirker den interaktion, der foregår mellem samarbejdets parter i helhedsplanens organisationsstruktur. Ydermere er organiseringen, på baggrund af samarbejdsaftalen, et direkte produkt af den strukturelle ramme. Del 6 undersøger, hvor videns- og erfaringsdelingen finder sted

i helhedsplanen. Fra 6.3 undersøges, hvilken viden og erfaringer helhedsplanens parter deler. En måde at anskue, om dette har implikationer for den kommunale kernerdrift, er, at undersøge hvor meget aktørerne kommunikerer, og om kommunikationen alene foregår i relation til samarbejdet i Brøndby Strand Projektet. I forlængelse heraf er det interessant at belyse, hvordan videns- og erfaringsdelingen kommer til udtryk i sammenhæng med både helhedsplan og kommunal kernerdrift. Er det i form af konkrete tiltag, eller ligger det mere implicit i udforskningen af hidtil ubenyttede metoder og tilgange? Et underlæggende tema igennem analysedel 6 er, om det boligsociale arbejde er holistisk og løser *wicked problems*. Del 7 diskuterer, om faglig viden og praktisk erfaring overføres fra helhedsplanen til den kommunale kernerdrift. Hvilken viden er der i så fald tale om, og hvordan kommer det til udtryk i kernerdriften? I del 8 konkluderer specialet, om faglig viden og praktiske erfaringer fra Brøndby Strand Projektet overføres til løsninger på kommunalt niveau, som en del af kernerdriften.

5 – New Public Management som ramme for boligsociale indsatser

Den strategiske styringskæde i Brøndby Strand Projektets organisering, udmøntes på baggrund af Landsbyggefondens 2015-18-regulativ om entydig ledelse. Landsbyggefondens regulativ indeholder en række krav til helhedsplanerne, der retter sig mod både organisering og muligheder for evaluering. Organiseringen og styringsværktøjerne kan drage sammenligninger fra både New Public Management og New Public Governance styringslogikkerne. Specialet undersøger hvordan det kommer til udtryk i helhedsplanen i den første analysedel: ”5 – New Public Management som ramme for boligsociale indsatser”. Formålet er at finde ud af, hvad styringslogikkerne betyder for helhedsplanens mulighed for at løse boligsociale *wicked problems*. Her tages primært udgangspunkt i Landsbyggefondens 2015-18 regulativ, samt informanten Aviaja Sigsgaard, som er konsulent i Landsbyggefondens boligsocial funktion. Med udgangspunkt i teoretisk ballast om styringsparadigmerne, er Sigsgaard bedt om at uddybe nogle af Landsbyggefondens standpunkter, i relation til de kriterier de opstiller for helhedsplanernes samarbejdsaftaler. Sigsgaard er derfor en anden type informant end de øvrige interviewede til dette speciale, da hun repræsenterer Landsbyggefondens holdninger fremfor sine egne. Der er således tale om en hybrid imellem et eksplorativt, faktuel interview og et begrebsinterview (Kvale & Brinkmann, 2009: 171ff). Faktuel, idet hun har en viden om, hvordan Landsbyggefonden udøver regulativet, og et begrebsinterview, fordi Sigsgaard kan afklare, hvad ideen bag kravene er. De analytiske pointer suppleres med udtalelser fra nogle af de øvrige informanter, da også de berører temaer, om bestemte sammenhænge mellem styringslogikker og deres handlinger, i relation til helhedsplanen.

Som tidligere gennemgået, tager NPM-styringslogikken udgangspunkt i en opdeling mellem den ’styrende’ og den ’roende’ funktion. Opdelingen mellem styrmænd og roere er vertikal, og styringen foregår højest oppe i styringshierarkiet (Bryson, Cosby & Bloomberg, 2014: 477). Meget lig Brøndby Strand Projektets organisering under 2015-18-midlerne, er det den øverste ledelse der opstiller målsætningerne for hierarkiets øvrige led. Inden for NPM-styringslogikken benyttes værktøjer som kontraktstyring, målstyring og incitamentstrukturer til at løse bestemte udfordringer. Men det er ikke kun styre-/følgegrupperne og de boligsociale medarbejdere, der i nogen grad målstyres af den boligsociale bestyrelse. Bestyrelsen ligger også under for målstyring fra Landsbyggefonden. Ifølge regulativets § 12 stk. 2, forbeholder Landsbyggefonden sig retten til at gribe ind i det boligsociale arbejde, såfremt boligområdets fremdrift ikke lever op til

målsætningerne (Landsbyggefonden, 2015b: 7). I nogle tilfælde kan Landsbyggefonden ydermere sanktionere de boligsociale helhedsplaner, ved helt eller delvist at tilbagetrække deres støtte (ibid.). Landsbyggefonden evaluerer således ud fra nogle kriterier om effektivitet, på baggrund af resultatmålinger fra indsatserne. Landsbyggefonden evaluerer i flere omgange på fremdriften i de boligsociale helhedsplaner, uanset om projekterne opnår deres målsætninger eller ej. Første gang, er et år efter helhedsplanen er trådt i kraft, hvor Landsbyggefonden foretager en foreløbig evaluering af indsatsen:

”... vi har et 1-års eftersyn, hvor vi kigger på leverancemål nede på delaftalerne. Vi kigger mest på om der er fremdrift, ikke så meget ned i detaljer. Det er ikke for at vurdere om det har en virkning endnu, efter 1 år, det er for at se om der er fremdrift – for hvordan skal vi ellers kunne sikre os, at aktiviteterne er i gang. Den anden ting vi kigger på er organiseringen: hvor mange styregruppemøder er der holdt, er bestyrelsen nedsat som den skal? Og så ser vi også på de strategiske mål. (Sigsgaard: 44-48)”

Ifølge Aviaja Sigsgaard, der er konsulent i Landsbyggefondens boligsocial funktion, er resultatmålingernes fokus det første år, ikke på effektivitet af indsatserne. 1-årseftersynet foretages med henblik på at sikre sig, at helhedsplanerne følger den strategiske samarbejdsaftale de har indgået med Landsbyggefonden, så de ved hvor tilskudsmidlerne bliver kanaliseret hen. Fokus er derved på, om bestyrelsen har konstitueret sig, og om helhedsplanens parter er begyndt at initiere de tiltag, som er skrevet ind i den strategiske samarbejdsaftale.

”Vi sidder ikke og hakker felter af på hver helhedsplan. Det er bare for at se om der er fremdrift i indsatsen, og om bestyrelsen har den opmærksomhed på udvikling som vi ønsker de skal have. (Sigsgaard: 51-53)”

Det første år bliver der således ikke målt på effekten af de indsatser og aktiviteter, som er initieret i forbindelse med helhedsplanens igangsættelse. Dette ændres dog i de løbende evalueringer, som Landsbyggefonden foretager de følgende år, da *”projekterne årligt [skal] indrapportere i aktivitetsskemaer helt ned på delaftaleniveau (Sigsgaard: 53-54).”* Med udgangspunkt i argumentet

om, at boligsociale udfordringer kan karakteriseres som *wicked problems*, er effektmåling på basis af leverencemål dog problematisk. Aner (2017) problematiserer effektmåling med udgangspunkt i, at beboere i et boligområde har en høj grad af selvbestemmelse i forhold til, om de deltager i bestemt aktivitet eller ej. Vælger de at deltage i en aktivitet der er en del af den boligsociale indsats, vil de højst sandsynligt være motiverede for netop denne aktivitet. Derfor er det vanskeligt at sammenligne gruppen der deltager i aktiviteten, med dem der ikke deltager (Aner, 2017: 145f). Skyldes aktivitetens succes så den høje motivation hos den deltagende gruppe, eller er det aktiviteten i sig selv der giver resultaterne? Ydermere skal man så definere, hvilken indikator der kan måle effekten af, om aktiviteten er en succes eller ej. Ifølge Aner kan man dog ikke med sikkerhed isolere effekten af en enkelt indsats eller aktivitet, hvis deltagerne indgår i andre indsatser eller aktiviteter sideløbende. Den centrale problematik ved effektevaluering er derfor, hvilken indsats eller aktivitet der skaber resultaterne, hvad effekterne af indsatserne er hver især, og om vil der være en effekt i den ene, uden den anden er til stede (Aner, 2017: 145f). Frustrationen ved effektevaluering og resultatmåling opleves også lokalt i Brøndby Strand Projektet. UU-vejlederen Mikkel Lassen mener, at styringsredskaberne er en barriere for, at han kan indføre de initiativer som hans faglighed fortæller ham, giver de bedste resultater for de unges uddannelsesparathed. Hvis Lassen vurderer at en 'ikke-uddannelsesparat' elev har rykket sig, er det ikke ensbetydende med at eleven viser sig om 'uddannelsesparat', på baggrund af de kriterier han er pålagt at måle efter. Han mener det er meget tvivlsomt, om det inden for den 4-årige ramme af den boligsociale helhedsplan er muligt, at måle effekten af de indsatser der udføres (Lassen: 313-321).

"Det, der bliver målt på for at sige om det er en succes, det er jo de hårde facts, ikke? Og så kan det være man kan snakke sig fra, at [en aktivitet] skal køre videre... Men det er bare ofte det der er udfordringen når vi laver sådan noget her, at det skal være målbart. [...] Sådan nogle åndsvage tal bliver lige pludselig tillagt helt vildt meget vigtighed, selvom det er noget helt andet der går forud for, at noget lykkes." (Lassen: 326-330)

Med henvisning til kritikken af NPM-styringslogikken, kan konsekvensen af resultatstyring i helhedsplanen derfor være, at Landsbyggefonden evaluerer indsatsernes effektivitet på baggrund af nogle faktorer, der ikke er hensigtsmæssige at foretage målinger på, hvis målet er at løse *wicked*

problems. Det kan lede helhedsplanens parter til, at fokusere på de opgaver det er muligt at måle en effekt af, for at leve op til Landsbyggefondens succeskriterier for indsatserne. Derved bliver kun specifikke dele af boligområdernes problemkompleks prioriteret, mens de helhedsorienterede *wicked problems* ikke adresseres, grundet deres kompleksitet og mangel på målbare faktorer for effekt. Sigsgaard gør også opmærksom på, at det virker selvmodsigende i forhold til den nye måde at organisere styringen på:

"Det er med fordi vi løbende får henvendelser fra for eksempel ministeriet, der spørger, hvor mange lektiecaféer der er i gang på tværs af alle helhedsplanerne. Så bruger vi tilbagemeldingerne til at trække tal ud på tværs af indsatser i hele landet. Jeg tror ikke der er blevet formidlet godt nok, at det egentlig er dét, der er målet – vi evaluerer også på det til næste periode (Sigsgaard: 56-60)".

Helhedsplanerne kan altså være mærket af, at det boligsociale område har politisk bevågenhed. Der eksisterer selvsagt et politisk ønske om, at de midler Landsbyggefonden kanaliserer ud i helhedsplanerne, skal medføre en positiv udvikling for de udsatte boligområder (Sigsgaard: 60-62). Faren er dog, at præmissen for at vurdere om der tages hånd om boligsociale udfordringer bliver, om et bestemt antal aktiviteter er blevet igangsat i helhedsplanerne. Ifølge *wicked problems* kritikken, afkobles den enkelte udfordring derved fra de øvrige problemer og opstilles i en logik, hvor forholdet mellem årsag og virkning på forhånd er kendt (Head & Alford, 2013: 713f). *Wicked problems* kendetegnes dog ved, at tekniske og ekspertdrevne problem- og løsningsforståelser, ikke kan tage hånd om de problemer, der ikke lader sig definere (ibid.). På samme måde er det boligsociale område karakteriseret ved, at effektstudier ikke uomtvisteligt kan pege på, hvilke aktiviteter der til fører til mindre social udsathed. Parterne i det enkelte projekt kan måske pege på, hvilke indsatser og aktiviteter der virker for deres specifikke boligområde, men fordi de boligsociale udfordringer er *wicked problems*, lader løsningerne sig ikke generalisere til andre boligområder også.

"Det er svært at finde egentlige effektstudier, også fra VIVE, der ellers sidder og ser på effekt og har prøvet at lave kontrolgrupper... det er ikke rigtig lykkedes at lave helt hardcore studier af, at det

virker. Man kan pege på en masse bidrag ind i områdernes udvikling, men mere kan vi ikke rigtigt sige. (Sigsgaard: 137-140)”

Den omtalte type henvendelserne fra eksempelvis ministeriet, kan være tegn et på, at der fra politisk side arbejdes inden for rammen af NPM-styringslogikken. Det vil betyde at det er en ekstern beslutning, at eksempelvis lektiecaféer er ’best practice’ for at udvikle bedre uddannelsesparathed i udsatte boligområder. I dette tilfælde viser styringslogikken sig i form af en BUM-model⁴, hvor målet er at flest mulige lektiecaféer skal være igangsat. Når et bestemt antal lektiecaféer er sat i verden er leverencemålet nået, og bestillerne kan anse projektet som værende en succes. Udførernes effektivitet vurderes således på deres output. Problemet kan bare være, at sammenhængen mellem antallet af lektiecaféer og graden af social udsathed, ikke nødvendigvis har noget med hinanden at gøre. Det samme fremhæves af Bo Mouritzen, der er projektleder i Brøndby Strand Projektet. Hans oplevelse er, at ’best practice’ ikke kan fungere som en universel vejledning til, hvordan social udsathed skal håndteres. Mouritzen er ikke fortaler for en tilgang hvor det praktiseres, at *”det der virker i Horsens, det virker også i Brøndby (Mouritzen: 289).”* Ifølge Mouritzen er det en del af forklaringen bag, hvorfor boligsociale indsatser sjældent giver lige så iøjnefaldende resultater, som der forventes politisk. *”Lige så meget som man kan mene at ’best practice’ kan være en god sparingspartner, er det måske ikke en særlig god facitliste (Mouritzen: 473-474).”* På den måde siver den skæve målrationelitet ned gennem styringshierarkiet, og bliver udgangspunkt for de beslutninger, der træffes i bestyrelsen. Bestyrelsens fokus på leverancemål bliver derved den ramme, som styre-/følgegrupperne er nødt til at agere inden for. – Dette selvom styre-/følgegruppen måske godt ved, at den pågældende aktivitet ikke har den effekt der efterspørges politisk eller af bestyrelsen. Mouritzen henviser til en konkret ’best practice’-aktivitet, der slet ikke kunne leve op til kommunens⁵ forventninger, fordi de ikke forstod kompleksiteten af det problem de forsøgte at løse: *”Det var ikke bare sådan, at hvis vi startede et baba-projekt, så havde vi 20 fædre der alle sammen var lykkelige og deres børn fik det meget bedre (Mouritzen: 459-*

⁴ New Public Management bygger på en uddelegering af opgaveløsningens led i henholdsvis udvikling, drift og modtagere af services. BUM-modellen, som den også kaldes, er en organisatorisk deling imellem *bestillere* (Politikere og administration/forvaltning), *udførere* (driftenheder, som eksempelvis et jobcenter eller en skole) og *modtagere* (borgerne, der modtager services og løsninger) (Andersen & Espersen, 2017: 203).

⁵ Baba-projektet blev oprindeligt købt af kommunen som et BUM-projekt, men blev skrevet ind i helhedsplanen, fordi det ikke lykkedes kommunen at få projektet i gang (El-Khatib: 39-53).

485).” Den skæve målrationalitet opstår, fordi de praktiske erfaringer fra virkeligheden ikke kan oversættes ind i den årsag-virkningssammenhæng, som NPM-styringsparadigmet effektevaluerer på. Sigsgaard medgiver også, at Landsbyggefondens effektevalueringer ikke harmonerer med regulativets fokus på, at ansvaret for leverancemål ligger i bestyrelserne (Sigsgaard: 54-56). De optræder alligevel, da nogle politiske rammer er betingelsen for, at Landsbyggefonden har mulighed for at støtte projekterne. Men ifølge Sigsgaard benyttes udtrækkene altså til at servicere det politiske niveau, og ikke som udgangspunkt for sanktioner. Hun mener at forvirringen hos helhedsplanerne skyldes, at Landsbyggefonden ikke har været gode nok til at formidle, hvad leverancemålene skal bruges til (Sigsgaard: 57-62). Målingernes opgave er at være lokale styringsværktøjer, og altså ikke at tilfredsstille Landsbyggefonden, som det ellers har været tilfældet traditionelt (Sigsgaard: 456-459).

”Vi måler løbende og prøver at lave bedre evalueringsdesign, men det er vildt svært når det er så komplekst, og man brobygger til andre indsatser: er det så det boligsociale der virker, eller er det fordi man får skolen mere med, nogle nye metoder i brug i klubben, [...] Det er jo sådan et samspil.”
(Sigsgaard: 145-152)

Citatet beskriver således, at Landsbyggefonden er helt opmærksomme på, at social udsathed er et *wicked problem*. På trods af forskellige evalueringsdesigns, er det altså ikke muligt at påvise, at en specifik indsats medfører bestemte effekter. Problemets kompleksitet vanskeliggør altså evaluering på baggrund af effektmålinger, og dermed også fastsættelse af 'best-practices', da den isolerede effekt af en enkelt indsats ikke kan måles. Ifølge Sigsgaard optræder målingerne dog, for at bevare de boligsociale bestyrelses fokus på, at kommunen er nødt at tage del i løsningen af de boligsociale udfordringer. I et eksempel omkring en udfordring som uddannelsesparathed i 9. klasse, fremhæver Sigsgaard, at helhedsplanens parter selv kan bestemme hvilken type måling de vil operere efter (Sigsgaard: 69-75). Det er altså meningen at helhedsplanens parter indbyrdes skal beslutte, hvilke parametre der er hensigtsmæssige at måle på, i forhold til de målsætninger de sætter. Dermed skal de selv beslutte hvilke faktorer der vurderes ud fra, og hvad målingerne skal kunne. Dog er balancen mellem egne leverancemål og Landsbyggefondens krav kompleks, da målstyring på den ene side er bevillingsgrundlag, men på den anden side ikke omfavner de boligsociale problemers kompleksitet.

”Målingerne er så langt fra indsætserne, for at give bestyrelserne fokus på områdernes udvikling, så de også kan få kernerdrift og alt muligt andet i spil, for at løfte. Det er jo ikke meningen at den boligsociale helhedsplan skal kunne rykke på karakterer, og det bliver de forvirrede over – jamen hvorfor har vi så [evalueringerne] med [som en del af kravene til samarbejdsaftalen]? Men det er fordi vi i virkeligheden ønsker den kobling til kernerdriften. (Sigsgaard: 75-79)”

Landsbyggefonden erkender altså at helhedsplanerne ikke i sig selv kan bryde den negative sociale arv, hæve beskæftigelsen for udsatte grupper, med videre. Helhedsplanen er i stedet et værktøj, der skal støtte de lokale parter i innovation af tiltag, der kan implementeres i de udsatte boligområder. Landsbyggefondens rationale er at de kommunale parter er afgørende, i forhold til at udvikle indsætserne på en måde, så de senere kan forankres i driften (Sigsgaard: 92-93). Med baggrund i erfaringer fra tidligere evalueringer af Landsbyggefondens bevillinger til boligsociale indsætser, danner det brede samarbejde mellem de lokale parter grobund for, at nye metoder og perspektiver kan blive indoptaget i den kommunale kernerdrift. Ifølge Landsbyggefondens logik sker det ikke, hvis helhedsplanens indsætser ikke indgår i den kommunale ledelses samlede vurdering af, hvordan udviklingen foregår på det boligsociale område. Kravene til organiseringen i helhedsplanen under 2015-18-midlerne er, at de kommunale ledere skal være repræsenteret i bestyrelsen, jævnfør § 6 stk. 6-2 i regulativet (Landsbyggefonden, 2015b: 5). Derfor er det hensigtsmæssigt, at bestyrelsen kender leverancemålene for de enkelte indsætser, så de kan vurdere den enkelte indsats i forhold til det samlede projekt. Slutmålet er ikke nødvendigvis, at nogle nye metoder eller aktiviteter skal forankres i den kommunale kernerdrift. – Målet er, at kommunen og boligorganisationerne i fællesskab prøver nogle andre ting end de plejer, og forankrer det, de mener har en effekt (Sigsgaard: 123-124).

”Det er en succes hvis man kan rykke nogle af de mennesker der bor i området, det tror jeg vi ligger mere og mere vægt på, hvor det tidligere var noget med at ændre beboersammensætningen – det ved vi nu, at det kan indsætserne ikke – via udlejningsredskaber, fysiske forbedringer og infrastruktur. Men man kan rykke nogle målgrupper der bor i områderne.” (Sigsgaard: 140-144)

Brøndby Kommune har de samme overvejelser om effektmåling, som Sigsgaard giver udtryk for, at Landsbyggefonden har. Tilmed er det også bekymringer om legitimitet i indsatserne, der nogen gange bliver udgangspunkt for de indsatser, kommunen igangsætter. De er dog også klar over, at en bestemt styringslogik er udgangspunkt deres indsatser: *"Noget af det jeg synes er ærgerligt, det er at lave mål på, hvor mange der har klikket sig ind på en hjemmeside. Men nogle gange er det det man kan (Svarre: 366-367)."* De boligsociale udfordringer er *wicked problems*, men kommunen er nødsaget til at måle på noget, i forsøget på at vurdere effektiviteten. Men ifølge Louise Svarre, der er sekretariatsleder i kommunens Social- & Sundhedsforvaltning, er det ikke ensbetydende med, at Brøndby Kommune ikke er interesserede i andre tilgangsmåder end dem, de i øjeblikket kan legitimere inden for deres driftsramme.

"Nogen gange er det vi har brug for at lære, at noget ikke har den effekt som vi troede, men en anden effekt. Så jeg synes ikke man skal lade være med at eksperimentere med forskellige processer – men så skal man bare gøre sig klart, hvilken effekt der kommer ud af det, og om man er interesseret i den effekt også." (Svarre: 374-377)

5.1 – New Public Governance i en New Public Management styringsramme

Landsbyggefonden ved, at helhedsplanernes indsatser har en positiv påvirkning på boligområderne, selvom der ikke findes evalueringsdesigns der kan påvise, hvilken type indsatser der gør udfaldet. Sigsgaard fremhæver, at de positive effekter ikke kan henføres til enkelte indsatser fremfor andre, således at der isoleres for deres gensidige påvirkning. Muligheden for at udvikle løsninger på boligsociale udfordringer er derved begrænset til, at tage udgangspunkt i boligområdernes specifikke og lokale betingelser. Hvert tilfælde er et unikt tilfælde, hvor forskellige nuancer er udgangspunkt for at forstå problemernes kompleksitet. Boligsociale udfordringer er derved et eksempel på, at NPM-logikkens målstyring og effektevaluering ikke er et hensigtsmæssigt styringsværktøj, hvis sigtet er at løse *wicked problems*. Landsbyggefonden taler derfor i stigende grad ind i en New Public Governance anskuelse af, hvordan de boligsociale udfordringer håndteres bedst muligt. I NPG anderkendes det, at ingen aktør i sig selv er kompetent nok til at opnå de ønskede resultater på egen hånd (Andersen & Espersen, 2017: 206). Her lægges i stedet vægt på, at *wicked problems* kun kan løses når flere interessenter arbejder sammen. Også derfor er det

nødvendigt, at Brøndby Kommune bidrager til løfte det udsatte område sammen med helhedsplanen. Men da er det også nødvendigt, at effekterne af de boligsociale indsatser anskues holistisk, og ikke ned i detaljen af hver enkel indsats. Derfor virker det paradoksalt at regulativets § 6 stk. 4-5 påbyder, at samarbejdsaftalerne skal indeholde en *"redegørelse for at størstedelen af de planlagte initiativer har dokumenteret effekt (Landsbyggefonden, 2015b: 5)."* Hvilken effekt er det i så fald Landsbyggefonden ønsker, at indsatserne skal have?

"Der har været fokus på, at områderne ikke rykker sig nok, eller det er de samme områder der bliver ved med at få støtte – der er noget politisk bevågenhed på. Kommer nogle områder ud af problemerne, eller bliver I ved at give støtte til de samme? Der viser tidligere evalueringer fra VIVE, at man i virkeligheden løfter nogle mennesker, men at de flytter ud af områderne. [...] Det er jo ikke en succes i forhold til et boligområde-perspektiv, men det er en succes i forhold til menneskene i området. Og hvordan ville det så se ud hvis vi ikke havde boligsociale indsatser i Danmark?" (Sigsgaard: 129-135)

I så fald kommer NPG til udtryk, ved at fokusere på at opbygge social kapital for boligområdet som helhed. Ifølge Sigsgaard er Landsbyggefondens fokus på effekten af indsatserne, i virkeligheden et produkt af den politiske bevågenhed på de udsatte boligområder. Samarbejdsaftalen er således dels nødt til *"at være tilsagnsgrundlag, hvor vi kan legitimere at en indsats lever op til politiske krav (Sigsgaard: 211-212)."* Landsbyggefondens krav om dokumenteret effekt i indsatserne, eksisterer altså fordi de er en politisk styret fond. De har ikke selv fuld råderet over deres fondsmidler, men skal rette sig efter de politikker der vedtages i folketinget. Et eksempel kan være 2015-18-regulativet, der skal overholde bestemmelserne i Boligaftalen fra 2014. Det er således ikke nødvendigvis deres egen beslutning, at helhedsplanerne årligt skal indrapportere aktivitetsskemaer.

"Det vigtigste er i virkeligheden, at det er nogle redskaber de kan bruge lokalt til at styre og lede. Styling er noget med at prioritere økonomi ud fra målene, og lede handler om at skabe lokalt ejerskab og motivation og inddragelse." (Sigsgaard: 212-217)

Selvom Landsbyggefonden er en politisk styret organisation, er de altså opmærksomme på, at NPM-styringsredskaberne ikke er hensigtsmæssige til at løse *wicked problems*. Deres forhåbning er, at samarbejdsaftalens parter lokalt er i stand til finde de faktorer, der er mest hensigtsmæssige at benytte som effektparametre i indsatserne. Samarbejdsaftalen skal i Landsbyggefondens øjne ikke benyttes som et stringent styringsredskab, men *”til at holde hinanden fast på en retning, og følge mere struktureret op på fremdrift (Sigsgaard: 216-217).”* Aftalen er dog nødt til at have elementer af NPM-styringslogikkens syn på dokumenteret effekt repræsenteret, fordi Landsbyggefonden agerer i en politisk NPM-styringsramme, hvor legitimiteten af den offentlige finansiering ligger i outputtet. I stedet for at være indiskutable målsætninger, er samarbejds- og delaftalernes funktion at være et udgangspunkt for samarbejde, der lokalt kan modificeres løbende, så effekten af indsatserne giver mening at styre efter. Her mener Sigsgaard at Landsbyggefonden har ansvaret for, at opstille en ramme der ikke fjerner helhedsplanernes fokus fra boligområdets problemkompleks.

”Jeg [tror] vi har en stor formidlingsopgave i at få lavet de aftaler, så de lokalt er meningsfulde i forhold til styringsopgaverne derude, i stedet for, at de tænker det er noget de skal tilfredsstille Landsbyggefonden med. Sådan tror jeg rigtig mange tænker, og sådan har det også været traditionelt.” (Sigsgaard: 456-458)

Samme tolkning forsøger man at praktisere i Brøndby Strand Projektet, hvor målet opfattes som et pejlemærke, mens det primære fokus er, at få borgerne med i indsatserne. Mouritzen mener ikke at leverancemålene afgør, om projektet når aftalens mål eller ej (Mouritzen: 255-256). Det er dog Mouritzens vurdering, at leverancemålene ikke er indikator for, hvordan helhedsplanen klarer sig: *”Det er vigtigere for os at ramme borgerne, end at nå i mål. Jeg tror så, at ved at ramme borgerne, når vi nogle mål. [...] Forudsætningen for at nå målene, er jo faktisk, at vi rammer borgerne (Mouritzen: 315-318).”* Mouritzen anerkender altså, at NPM-styringsrammen sætter nogle begrænsninger for indsatserne. Han mener dog det er vigtigt at fokusere på de potentialer, som Landsbyggefondens midler kan åbne op for. Det manifesterer sig i en tilgang til boligsocialt arbejde, hvor borgerperspektivet er centralt for indsatsernes effekter. Men så længe samme vurderingsgrundlag ikke gør sig gældende politisk eller hos Landsbyggefonden, agerer helhedsplanen inden for en NPM-styringsramme med fokus på leverancemål.

5.2 – Sideløbende styringslogikkens implikationer for boligsociale indsatser

Den boligsociale helhedsplan Brøndby Strand Projektet, befinder sig sideløbende inden for rammen af NPM og NPG styringslogikkerne. På den ene side har Landsbyggefonden nogle krav til helhedsplanens organisering og målsætninger, som kræver at projektet forholder sig til NPM-logikkens styringsredskaber. De må på bedst mulig vis redegøre for effekterne af det boligsociale arbejde, selvom effekterne ikke nødvendigvis påviser en bestemt udvikling. På den anden side er både Landsbyggefonden og samarbejdsparterne klar over, at målstyring og effektevaluering ikke er hensigtsmæssige styringsredskaber til at løfte socialt udsatte samfundsgrupper, da problemkompleksiteten gør udsathed til et *wicked problem*. Brøndby Strand Projektets opgave er derfor at forsøge, at navigere imellem hvornår det nytter at måle på effekten af indsatserne, og hvordan disse målinger i så fald foretages. Målinger og redegørelser for dokumenteret effekt kan være en nødvendighed, da de i første omgang fungerer som grundlag for bevillingen. Derfor er det paradoksalt at Sigsgaard selv medgiver, at effekten af en indsats er udokumenterbar. Ifølge Sigsgaard er fokus på dokumentation af effekterne et produkt af, at udfordringerne i de boligsociale områder har stor politisk bevågenhed. Når indsatserne politisk vurderes på leverancemål og effektivitet, kan det dog hæmme indsatsernes potentiale til at samskabe løsninger. I et NPM-perspektiv skal indsatserne indbyrdes konkurrere om, hvilken indsats der er mest effektiv, hvor kun den 'bedste' fortsætter. På den måde kan hver indsats optimere driften efter at nå deres leverancemål, hvilket i NPM kan oversættes til effektivitet. NPG-logikken kritik heraf går på, at hver indsats derved kun fokuserer på egne leverancemål, fremfor koordination og samarbejde mellem indsatserne (Damgaard, Knudsen & Thorup, 2017: 157). NPM-logikken står således i vejen for en potentiel videns- og erfaringsdeling mellem forskellige fagligheder, da hver faglighed skal forsøge at legitimere deres egen indsats. Sigsgaard indrammer det komplekse sammenspil mellem politiske og faglige interesser i det boligsociale felt:

"... det er et komplekst billede. Men jeg vil sige at det er en succes, hvis man kan lave et tværgående samarbejde blandt de professionelle ude i områderne, som de oplever virker, samtidig med at man kan se i tallene, at det rykker noget for nogle målgrupper. For 'oplevelser af, at det går godt', er jo ikke nok politisk, i forhold til at kunne legitimere at bruge pengene. Der skal man også kunne vise, at der er en udvikling." (Sigsgaard: 153-157)

Landsbyggefondens 2015-18-regulativ er et udtryk for, at NPG tænkes ind i de boligsociale helhedsplaner. En boligsocial bestyrelse har ansvaret for at diktere indsatsernes overordnede retning, mens ansvaret for initiering af aktiviteter og udførsel af indsatser, ligger hos de fagligheder der har et praktisk kendskab til udfordringerne i det udsatte boligområde. På den måde initieres de boligsociale initiativer af medarbejdere med faglig og praktisk erfaring, og som ideelt set bliver overdraget driften af indsatserne i sidste ende. Repræsentationen af kommunale chefer og ledere fra boligadministrationerne sikrer ideelt set, at kommunen og boligområderne trækker i samme strategiske retning, og at indsatserne er koordineret på tværs af administrative siloer. NPG-logikken i helhedsplanerne befinder sig dog inden for en NPM-styringsramme. Grundet politisk bevågenhed der medfører at Landsbyggefonden afrapporterer til ministeriet, er samarbejdsaftalerne tvunget til at forholde sig til statslige leverancemål, samt urealistiske krav til dokumenteret effekt i indsatserne. Dette skyldes, at leverancemålene er bevillingsgrundlaget for helhedsplanernes eksistens. Brøndby Strand Projektet kan ideelt set benytte NPG-logikkens styringsværktøjer, men kun i den udstrækning at leverancemålene i NPM-rammen tillader det. Den boligsociale bestyrelse agerer derfor i en NPM-styringsramme, hvor målstyringen siver ned i arbejdsgrupperne, og potentielt påvirker dem til at initiere bestemte indsatser, med fokus på at leve op til Landsbyggefondens bevillingskrav. NPM-styringsrammen bremser således potentialet for, at helhedsplanen har mulighed for at udvikle holistiske løsninger på boligsociale *wicked problems*.

6 – Videns- og erfaringsdeling i den boligsociale helhedsplan

Jeg har nu gennemgået hvordan NPM- og NPG-styringslogikkerne begge influerer på samarbejdet i helhedsplanen. NPM-styringslogikken sætter i 2015-18-regulativet de overordnede rammer for, hvilke målsætninger og krav Landsbyggefonden stiller til helhedsplanerne. Udover krav til organiseringsstruktur, skal samarbejdsaftalerne indeholde en delaftale for hvert indsatsområde, hvis leverancemål på forhånd bliver fastlagt. Leverancemålene risikerer derfor at være omdrejningspunkt for delaftalerne, så indsatserne måske fokuserer mere på mål end proces. Samarbejdsaftalen og indsatsområdernes delmål er derved en strukturel betingelse, der påvirker hvilke handlemuligheder helhedsplanens samarbejdsparter og aktører har, i relation til det boligsociale arbejde i Brøndby Strand Projektet. I de følgende afsnit vil jeg undersøge om styringsrammen er muliggørende eller begrænsende for, hvorvidt faglig viden og praktiske erfaringer kan overføres mellem helhedsplanen og kommunen. Til at begynde med vil jeg undersøge på hvilke niveauer af organiseringen, videns- og erfaringsdelingen finder sted. Herefter belyses faciliteringen af videns- og erfaringsdelingen, med henblik på at anskueliggøre rammerne for udvekslingen. Efterfølgende undersøger jeg, hvilken værdi videns- og erfaringsdelingen har for de boligsociale indsatser i Brøndby Strand Projektet, med fokus på blandt andet koordination, synergieffekter, helhedsorienterede problemforståelser og håndtering af *wicked problems*. Afsluttende diskuterer jeg, hvorvidt helhedsplanens styringsramme er muliggørende eller begrænsende for, at faglig viden og praktiske erfaringer fra helhedsplanen overføres til det kommunale niveau. Diskussionen ender ud i at jeg konkluderer på, hvordan faglig viden og praktiske erfaringer fra helhedsplanerne kan overføres til løsninger på kommunalt niveau, som den del af den kommunale kernerdrift.

6.1 – Videns- og erfaringsdeling i den boligsociale bestyrelse

I praksis er arbejdsgrupperne det primære udgangspunkt for videns- og erfaringsdeling i helhedsplanerne. Som det fremgår i afsnittet om af organiseringen af helhedsplanen Brøndby Strand Projektet, forholder bestyrelsen på niveau 3 sig til viden og erfaringer, der er overbragt fra organiseringsniveau 2 og 1. Ifølge Bo Mouritzen, sekretariatslederen i Brøndby Strand Projektet, drejer den viden sig primært om måltal og effekten af enkelte aktiviteter. Her forklarer Mouritzen

om den viden der bliver videregivet til bestyrelsen på niveau 3, i relation til en legestue-aktivitet der bliver udført i helhedsplanen:

”Det der så kommer op til bestyrelsen [er, at] vi har haft så mange voksne i legestuen, så mange børn, vi har haft åbent så mange gange, vi er nået vores måltal, vi oplever det er godt fordi vi kommer ud til nogle af de forældre der ikke har deres børn i daginstitutioner, og vi har overført 14 børn dagtilbuddet. Det er sådan set det bestyrelsen tager stilling til – I er nået jeres mål, vi er glade, det ser fornuftigt ud.” (Mouritzen: 724-728)

Det er Mouritzens opgave at videregive informationer fra arbejdsgruppen til bestyrelsen, så de har et tungtvejende beslutningsgrundlag, til at sætte den strategiske retning ud fra. Bestyrelsens opgave er vigtig i forhold til den overordnede koordination mellem indsatser, der er eller bliver igangsat i henholdsvis kommunen og helhedsplanen. Forhåbningen er, at kommunen og helhedsplanen på den måde ikke arbejder imod hinanden, ved at initiere konkurrerende indsatser og aktiviteter. Ifølge Sigsgaard er Landsbyggefondens ideal, at videns- og erfaringsdelingen igennem den nye organisering skal bidrage til, at kommunen og helhedsplanen kan løfte hinandens indsatser.

”Hvis der er konkurrence mellem indsatserne – hvad der jo er, selvom vi laver en organisering, som skal understøtte samarbejderne – så er der langt der fra, til at... det er jo også noget der skal løftes lokalt, og det er ikke noget man gør med et organisationsdiagram. [...] hvis samarbejdet ikke er godt nok, og hvis der ikke er tillid i kommunen til at helhedsplanen kan noget, så samarbejder de ikke på et ordenligt niveau i forhold til den synergi der kunne være potentialet.” (Sigsgaard: 164-169)

I ovenstående citat giver Sigsgaard udtryk for, at 2015-18-midlernes krav til helhedsplanernes organisering skal modvirke, at forskellige indsatser konkurrerer med hinanden. Som tidligere nævnt, kan indsatsernes indbyrdes konkurrence modvirke de potentielt gavnlige effekter af tværfaglige og -sektorale samarbejder, fordi hver indsats fokuserer på egne leverancemål fremfor koordination (Damgaard, Knudsen & Thorup, 2017: 157f). I relation til bestyrelsen betyder det, at de kommunale fagdirektører skal opnå en tillid til, at de ressourcer der allokeres til samarbejdet igennem helhedsplanen, er med til fremme udviklingen i boligområdet yderligere. Hvis tilliden ikke eksisterer

kan konsekvensen være, at kommune og helhedsplan fortsat har konkurrerende og overlappende indsatser. Bestyrelsens vurdering af indsatsernes effektivitet, baseres på de tilbagemeldinger de modtager fra arbejdsgrupperne. Hvis arbejdsgrupperne mærker at deres indsatser har positive følgevirkninger, vil bestyrelsen sandsynligvis få mere tillid til indsatserne i helhedsplanen. Bestyrelsens evalueringer af indsatserne er dog ikke udtryk for en videns- og erfaringsdeling. De tager udelukkende stilling til oplysninger fra arbejdsgrupper, hvori indsatsernes gennemslagskraft løbende bliver vurderet. Den praktiske videns- og erfaringsdeling om indsatsernes effektivitet, foregår altså på organiseringsniveau 2 og 1. Da specialet forholder sig til faglig viden og praktiske erfaringer, er det derfor niveau 2 og 1 der primært har interesse. Ydermere specificeres det af helhedsplanens organisering, at viden og erfaringer fra niveau 1 viderebringes til niveau 2, hvor enten projektlederen og/eller de boligsociale medarbejdere er repræsenteret i samtlige styre-/følgegrupper. Derfor udspringer videns- og erfaringsdelingen primært fra niveau 2, som er i Brøndby Strand Projektets arbejdsgrupper. Af den grund er samtlige informanter repræsenteret i en af projektets arbejdsgrupper – selvfølgelig med undtagelse af Sigsgaard, der ikke har en direkte relation til Brøndby Strand Projektet. Den videre analyse vil derfor primært beskæftige sig med videns- og erfaringsdeling der udstikker fra arbejdsgrupperne.

6.2 – Videns- og erfaringsdeling i arbejdsgrupperne

Mine informanter består af to overordnede grupper, hvor den ene udgøres af boligsociale medarbejdere og projektlederen fra sekretariatet, og den anden udgør medarbejdere i den kommunale kernerdrift. Med kommunal kernerdrift menes der aktører, hvis daglige arbejdsopgaver placerer sig indenfor kommunens driftsopgaver. Her kan der også skelnes mellem to niveauer. En af mine informanter, Louise Svarre, er sekretariatsleder i Social- & Sundhedsforvaltningen, og har sin daglige gang på Brøndby Kommunes kontorer. De to øvre informanter har begge deres daglige arbejde på Brøndby Strand skolen, henholdsvis Finn Rigét, der er viceskoleleder, og Mikkel Lassen, der er UU-vejleder. Den 'kommunale' halvdel af mine informanter, udfylder altså alle sammen forskellige driftsopgaver i kommunalt regi. Derfor kan informanterne have forskellige opfattelser af, hvad der videns- og erfaringsdeles om i helhedsplanerne. Dette kan skyldes at aktørerne repræsenterer forskellige fagligheder, hvilket har betydning for, om de temaer der behandles i

helhedsplanen, er i direkte relation til deres daglige arbejde. Nogle aktører vil således føle sig mere involverede i bestemte temaer fremfor andre, hvor deres rolle er mere tilbagetrukket.

6.2.1 – Facilitering af videns- og erfaringsdeling

De boligsociale medarbejdere i sekretariatet er alle tilknyttet arbejdsgrupperne i forskellig udstrækning. Ifølge Mouritzen, der har det store overblik over samarbejdsaftalens indsatser, er arbejdsgrupperne meget tæt på aktiviteterne i deres indsatsområde:

”Hverdagsproblematikkerne ligger nede i arbejdsgrupperne – det er der man diskuterer hvem man mangler at få fat i, er der nogle grupper vi har rigtig meget fat i, er der nogen vi slet ikke har fat i, hvad er der af problematikker hos de grupper, er der en årsag til at de ikke er i normalområdet, [...]”
(Mouritzen: 728-731)

Mouritzen lægger vægt på, at omdrejningspunktet for vidensdelingen er informationer om de udsatte beboergrupper, som arbejdsgrupperne skal initiere aktiviteter for. Udgangspunktet for hans synspunkt har rod i både hans viden om regulativets ideal for styre-/følgegruppernes opgave i relation til organiseringen, samt hans samlede indtryk af, hvad der bliver udført i arbejdsgrupperne. Ifølge Mouritzen forholder arbejdsgrupperne sig til de data om indsatsen eller en konkret aktivitet, som blandt andet medarbejderne på sekretariatet stiller til rådighed for dem. Mouritzen giver et eksempel:

””Vi kan se statistisk, at der er mange der ikke går i daginstitution – hvad gør vi for at få fat i den gruppe, som ikke har børn i daginstitution?” Så kan vi, ud fra de tendenser vi kan se i statistikkerne, sige hvad det er vi ønsker, og hvordan vi ønsker at løfte opgaven.” (Mouritzen: 370-372)

De boligsociale medarbejdere eller projektlederen inddrager arbejdsgrupperne i praktiske problemer, der relaterer sig til den indsats gruppen arbejder med. De informationer indgår så i arbejdsgruppernes faglige vurdering af, hvilke initiativer der kan tage hånd om udfordringerne. Med udgangspunkt i en diskussion mellem forskellige fagligheder, igangsætter eller videreudvikler arbejdsgrupperne så de aktiviteter, som udføres af de boligsociale medarbejdere. Udvekslingen af

viden og erfaringer strømmer på den måde mellem niveau 2 og 1, idet niveau 1 afrapporterer på tiltagenes udfordringer i praksis, og niveau 2 forsøger at overkomme udfordringerne gennem innovation. Det er dog ikke ensbetydende med, at de boligsociale medarbejdere ikke byder ind med deres egne erfaringer med indsatsen. Medarbejderne agerer projektledere på de aktiviteter, som arbejdsgruppen initierer eller udvikler. Derfor har medarbejderne praktisk indsigt i, hvilken målgruppe aktiviteterne påvirker, hvad aktiviteterne gør for målgruppen, samt hvorfor aktiviteten lykkes eller ikke lykkes. Når medarbejdernes erfaringer behandles i arbejdsgruppens vurdering og udvikling af indsatserne, bliver løsningerne potentielt bedre til at omfavne de praktiske erfaringer fra virkeligheden, og anskuer derfor boligområdet udfordringer mere nuanceret. Manglende konsensus omkring definitionen af problemet, samt manglende grundlag i faglig og praktisk ekspertise, er ifølge Head & Alford en af hovedårsagerne til fremkomsten af *wicked problems* (Head & Alford, 2013: 717). Her er arbejdsgrupperne et middel til konsensuskabende diskussioner, fordi de boligsociale udfordringer bliver belyst af flere fagligheder, og med udgangspunkt i praktiske erfaringer.

"Der hjælper arbejdsgrupperne os med, at henvise os til for eksempel sundhedsplejerskerne: 'Hvis I vil gøre sådan, skal I bede dem her om at gøre noget.' De ved også hvad man hidtil har prøvet og ikke har prøvet, hvad kunne vi forstille os kunne virke? Da vi prøvede det her, hvordan gjorde vi så, kunne vi gøre det på en anden måde, og så videre." (Mouritzen: 373-376)

Videns- og erfaringsdelingen foregår her i en glidende overgang mellem det, der allerede foregår på det udførende niveau og det, arbejdsgruppen forestiller sig kan udføres bedre eller anderledes i fremtiden – enten igennem helhedsplanen eller den kommunale kernerdrift. Arbejdsgruppens beslutninger påvirker således det daglige arbejde i aktiviteterne. Projektlederens rolle er at være bindeledet mellem organiserings tre niveauer, således at relevante informationer strømmer mellem det udførende led (niveau 1) og arbejdsgrupperne (niveau 2), samt fra arbejdsgrupperne til bestyrelsen (niveau 3). Til at følge struktureret op på helhedsplanens delaftaler, benytter Mouritzen en afrapporteringsmodel der beskriver, hvor tæt indsatserne er på deres leverancemål. *"Vi har dels noget der hedder Rød, Gul, Grøn. Rød er hvis vi ikke er kommet i gang, gul er hvis vi næsten har nået målet, og grøn er hvis vi har nået målet eller derover* (Mouritzen: 701-702)." Ud over måltal,

afrapporteres også delaftalernes arbejdsproces. Her kan såvel arbejdsgruppens parter som bestyrelsen finde de erfaringer, som en indsats eller specifik aktivitet har afstedkommet. *”Vi har også en beskrivelse ved siden af der siger, ’det her har vi nået/ikke nået fordi, og vi har lært det og det i processen’ (Mouritzen: 703-705).”* På den måde har Mouritzen ansvaret for, at arbejdsgruppen og medarbejderne tager noget visdom med videre fra deres indsats. Sekretariatets facilitering medfører ideelt set, at bestyrelsen kan vurdere og revidere deres strategiske målsætninger, og at arbejdsgrupperne kan forholde sig til de realistiske effekter af deres indsatser. Derudover strukturerer afrapporteringen den værdi der kommer ud af at samarbejdet i arbejdsgrupperne. Hvilken værdi der her er tale om, og hvorfor den er værdifuld for både aktørerne og de boligsociale indsatser, vil jeg uddybe i de følgende afsnit.

6.3 – Udvikling i indsatserne og kobling til kernerdriften

De aktiviteter der igangsættes i indsatserne, er ikke nødvendigvis nye aktiviteter. Ifølge Mouritzen får de boligsociale medarbejdere også opgaver, der skal understøtte en igangværende indsats eller aktivitet: *”Hvad er det for et netværk vi har, som I kan træde ind i her? Hvor er der behov for at få understøttet (Mouritzen: 369-370)?”* Helhedsplanens boligsociale arbejde understøtter derved også den indsats, som allerede er i gang i boligområdet. Når arbejdsgruppen bliver opmærksom på indsatser der mangler støtte, måske som følge af at en aktivitet får kontakt med en bestemt målgruppe, kobler de helhedsplanens medarbejdere på opgaven: *”Det kan være at man kommer i kontakt med de mennesker, der egentlig er mest udsat – fint, så er det den opgave vi skal løfte (Mouritzen: 681-683).”* Ifølge Maher El-Khatib, der er Børn-, Unge- & Aktivitetsmedarbejder i Brøndby Strand Projektet, kan helhedsplanens og de boligsociale medarbejders tilstedeværelse være afgørende for, om indsatserne bliver ved med at eksistere.

”Det kommunale har ikke ressourcerne til at være tæt på beboerne, og udføre opgaverne på samme måder. Men det boligsociale projekt er jo en bulldozer der baner vej for, at man kan bygge noget nyt. Og så er det, at kommunen overtager byggeriet, og færdiggør det på et tidspunkt.” (El-Khatib: 208-211)

El-Khatib anskuer den boligsociale helhedsplan som et værktøj, der hjælper kommunen til at komme tættere på beboerne i det boligområde, de laver boligsociale indsatser for. De boligsociale medarbejdere har en tæt kontakt med boligområdets beboere i deres daglige arbejde, fordi deres opgave er at udføre de aktiviteter, der bliver planlagt i arbejdsgrupperne. Ifølge El-Khatib, er det derfor lettere for de boligsociale medarbejdere at skabe et tillidsbånd til borgerne, end det er for kommunale medarbejdere der udfører indsatser. *”Vi har [...] erfaring med, at der er mange beboere der har berøringsangst med kommunen, og måske ikke forstår, hvad kommunen står for (El-Khatib: 184-185).”* De boligsociale medarbejdere har derfor adgang til nogle netværk af udsatte borgere, der ikke benytter sig af de tilbud, som kommunen stiller til rådighed i deres boligsociale indsatser. På den måde får arbejdsgrupperne adgang til at udvikle indsatser til et netværk af udsatte borgere, som ellers ikke deltager i de aktiviteter der tilbydes i den kommunale indsats. Arbejdsgruppen videns- og erfaringsdeler således om målgrupper, der er vanskelige at nå med kommunens tilbud. Herunder deler parterne erfaringer omkring, hvordan disse grupper opsøges på en måde, hvor budskabet er at hjælpe dem. Ifølge Nadja Munck Von Platten, der også er Børn-, Unge- & Aktivitetsmedarbejder samt er koordinator for arbejdsgruppen Tryghed & trivsel, skyldes tillidsbåndet at helhedsplanen møder borgerne uden en agenda:

”Vi snakker meget om, at møde beboerne som ligeværdige og som nogen der har noget fedt at byde ind med, i det de nu er. Igen fordi vi ikke skal have dem videre i et eller andet – i job, beskæftigelse, uddannelse. Det er selvfølgelig en bagvedliggende ting, men det er ikke noget som vi på samme måde bliver målt i, på samme måde som en kommunal medarbejder.” (Von Platten: 185-189)

Von Platten ser altså et potentiale i de tillidsbånd, som helhedsplanen kan skabe mellem beboere og indsatser. Selvom tilliden i sig selv ikke nødvendigvis løfter de udsatte grupper, er den med til at skabe en relation til de borgere, som indsatserne forsøger at hjælpe. På den måde får de kommunale aktører, igennem arbejdsgrupperne mulighed for at lave indsatser for de grupper, de ikke får fat i gennem de kommunale tilbud.

6.3.1 – Synergi mellem kommune og helhedsplan

Louise Svarre, sekretariatsleder i Social- og Sundhedsforvaltningen, deler Von Plattens og El-Khatibs overbevisning om, at helhedsplanen bringer kommunen tættere på de udsatte borgere. Svarre er både med i delaftalen for Forebyggelse & forældreansvar samt Tryghed & trivsel. Hun mener også at den kommunale repræsentation i arbejdsgrupperne er en styrke, der forbedrer fagligheden hos aktørerne der samarbejder.

”Hvilken målgruppe har vi med at gøre, og hvilke erfaringer har vi i forhold til at nå dem? Dem der kommer med fra kommunen er meget ’fag-faglige’ omkring en bestemt indsats, mens det boligsociale er gode til at bygge broen til beboerne dernede. Både fordi de efterhånden har fået kendskab til dem, men også fordi de i en eller anden grad har arbejdet med målgruppen på forskellig vis i flere år, og derfor har et tættere kendskab til lige præcis den målgruppe. Den brobygning synes jeg der bliver brugt tid på.” (Svarre: 99-104)

Samspeilet mellem den kommunale faglighed i indsatserne, og de boligsociale medarbejdere der har opbygget tillidsbånd til de udsatte borgere, anser Svarre som en effektiv måde at nå de udsatte grupper på. Når arbejdsgruppen har adgang til grupperne, kan de så begynde at udvikle indsatser for dem, med udgangspunkt i medarbejdernes kendskab gruppernes udsathed. Hvis de støder på udfordringer i relation til indsatsens effektivitet, snakker de da om på arbejdsgruppemøderne, hvordan indsatsen skal videreudvikle sig. Dette kan være tildeling af flere ressourcer, lige så vel som en konstatering af, at indsatsen ikke virker som den skal (Svarre: 61-65). Gennem sparringen finder de så ud af, hvad der skal ske fremadrettet. *”Undervejs er der så løbende kontakt, hvor man udvikler på indsatsen (Svarre: 65).”* Brobygningen mellem helhedsplanens og den kommunale indsats er dog hele tiden et omdrejningspunkt. En del af arbejdsgruppernes videns- og erfaringsdeling er altså, hvordan helhedsplanens tilgang til udsatte borgere, kan overføres til kommunale initiativer. *”Det er vigtig viden for mig i forhold til hvordan vi går til målgruppen med vores tilbud. Det synes jeg, at jeg tager med tilbage (Svarre: 193-194).”* Svarre oplever samtidig en stor opmærksomhed på koordination, så kommunens og helhedsplanens indsatser støtter hinanden (Svarre: 137-139). I samme delaftale som Svarre sidder El-Khatib, der er daglig projektleder på en aktivitet, der hører til i indsatsen Tryghed & trivsel. Før samarbejdsaftalen blev indgået, havde Brøndby Kommune bestilt

et baba-projekt, som efterfølgende er skrevet ind som en aktivitet under delaftalen. El-Khatib fortæller, at kommunen bestilte projektet, fordi de kunne se, at det havde virket i andre udsatte boligområder (El-Khatib: 49-50). Inden for NPM karakteriseres aktiviteter som baba-projektet som en 'best practice'. 'Best practice' omfatter tiltag, der har haft en positiv effekt i andre boligområder, og som derfor formodes at have samme effekt i alle boligområder (Andersen & Espersen, 2017: 203f). Som tidligere fastslået, er områdespecifikke forudsætninger for udsatte boligområder dog aldrig ens, hvorfor universelle løsningsmodeller, eller 'best practices', ikke kan tage hånd om boligsociale *wicked problems*. Det kan forklare, hvorfor baba-projektet ifølge El-Khatib, har været udfordret af – både som en del af kommunens drift og efterfølgende i helhedsplanen – at aktiviteten ikke tiltalte boligområdets fædre. El-Khatib mener at årsagen er, at fædrene ikke kan identificere sig med et budskab der indikerer, at de er dårlige forældre til deres børn (El-Khatib: 51-52). Derfor ville de ikke deltage i de begivenheder, som blev afholdt i forbindelse med aktiviteten. Aktiviteten havde altså ikke de positive effekter, som kommunen havde regnet med, fordi de rette forudsætninger ikke var til stede. Baba-projektet er derved et eksempel på, at NPM-styringsrammen ikke egner sig til at håndtere boligsociale udfordringer. Dette fordi NPM-logikken forudsætter, at aktiviteterne har dokumenteret positive effekter på boligområdets beboere. El-Khatibs beretning er et eksempel på, at en løsningsmodel aldrig kan være universel, da effekterne forudsætter en bestemt kontekst. Boligsociale indsatser afhænger af den områdespecifikke kontekst, hvorfor en 'best practice' ikke er en ideel løsningsmodel. Efter projektet blev skrevet ind i delaftalen, har de boligsociale medarbejdere og arbejdsgruppen haft fokus på, at udvikle aktiviteten hen i en retning, hvor den passer til værdierne og beboersammensætningen i Brøndby Strand. Det har resulteret i en tilgang, hvor udgangspunktet ikke er manglende forældreegenskaber hos boligområdets fædre, men i stedet er aktiviteter som fædrene kan lave med deres børn. Det nye budskab er, at børnene skal opfatte deres far som en 'super-far'. Forhåbningen er, at boligområdets fædre på den måde mærker værdien af tiltaget, uden at blive stigmatiseret som dårlige forældre.

"Vi skal se superheltefilm, de skal tegne deres far som superhelt og vi skal lave supermad. På den måde skal fædrene ikke bruge tid, som de ikke har, men den tid de ellers skal bruge med deres børn – sammen med os." (El-Khatib: 58-60)

Ydermere er kommunen kommet tættere på de udsatte familier, de i første omgang forsøgte at nå med baba-projektet. En kommunal familierådgiver er blevet tilknyttet aktiviteten, fordi den nye tilgang giver genlyd hos det segment, som kommunen gerne vil hjælpe. Projektet er et konkret eksempel på, at helhedsplanen fungerer som værktøj til læring og udvikling for boligområdets lokale aktører. Ydermere er det ifølge El-Khatib med til at udfordre forestillingen om, at 'best practices' er en genvej til at løse de boligsociale *wicked problems*: *"På den måde retter man snoren efter noget andet, end kun en forestilling om, hvad der har virket nogle andre steder (El-Khatib: 166-168)."*

6.3.2 – Udførsel tæt på driften

I delaftalen for Uddannelse & beskæftigelse hvor UU-vejlederen Mikkell Lassen er repræsenteret, mærkes ikke samme tendens til videreudvikling i indsatserne. Lassen mener at dagsordenen på møderne retter sig mere mod koordination, end mod en konkret udvikling.

"Bo [Mouritzen] har været tovholder på alle projekterne og haft blik for, hvilken retning vi er på vej i, hvem der vil hvor hen, hvad vi har gang i, og hvilke indsatser der bliver igangsat. Så møderne har for mit vedkommende været noget information om, hvilke tiltag der sker rundt omkring i Brøndby Strand, mere end det har handlet om at udvikle." (Lassen: 25-29)

Ud fra Lassen udtalelse forstås umiddelbart, at hans arbejdsgruppe ikke initierer og udvikler indsatser i lige så høj grad, som tilfældet er i Svarres og El-Khatibs arbejdsgrupper. Informanternes udtalelser kan ikke umiddelbart påvise om dette er tilfældet eller ej, og min empiri omhandler ikke de konkrete møders dagsorden. Lassen fortalte dog, at han ikke med sikkerhed er klar over, hvornår han udvikler en indsats sammen med Brøndby Strand Projektet, og hvornår han gør det i et andet regi.

"Det kan også godt være jeg blander det sammen, om møderne er for hele helhedsplanen, eller om det kun er for arbejdsgruppen. Det ved jeg faktisk ikke. [...] Men hvornår er man i arbejdsgruppe, og hvornår er man bare i sin daglige kontakt? De formelle møder hvor vi alle mødes... der hører vi også noget om de andre arbejdsgrupper. Det er derfor det er svært at adskille, hvad der er hvad." (Lassen: 66-71)

Det kan tyde på, at den formelle opdeling imellem, hvornår en indsats bliver udført i forbindelse med helhedsplanen, og hvornår den bliver udført i relation til skolen, er mere flydende. Man kan modsat Lassen argumentere for, at mangel på gennemsigtighed i opdelingen mellem kernerdrift og helhedsplan er et sundhedstegn. Det fortæller noget om, at udførelsen af helhedsplanen foregår meget tæt på kernerdriften, hvilket er positivt for tiltagenes forankringsperspektiver. Det er tegn på, at skolen fungerer som en arena for samskabelse. Her danner den offentlige sektor grobund for, at relevante og påvirkede aktører kan samskabe helhedsorienterede velfærdsløsninger (Bryson, Cosby & Bloomberg, 2014: 488). Ifølge Lassen arbejder han sammen med en projektmedarbejder fra tid til anden, om en lommepengeindsats der udføres i Brøndby Strand (Lassen: 72-74). Tilbuddet er på vej til at blive forankret som en del af den kommunale kernerdrift, hvorfor grænsen mellem det kommunale og helhedsplanen måske er utydelig (Mouritzen: 419-432). Viceskolelederen på Brøndby Strand skolen, Finn Rigét, sidder med i Uddannelse & beskæftigelse sammen med Lassen. Ifølge Rigét er projektmedarbejderens rolle på skolen, at få det sidste på plads omkring forankringen af lommepengeprojektet. *"Henriette [lommepengejob-koordinator i sekretariatet] har været her en gang om ugen, og der er jeg også koblet til. Det har vi lige lukket ned, det var en stor succes, og kører formegentlig selv nu (Rigét: 33-35)."* Forankringen er nået så langt, at lommepengeprojektet har spredt sig til en anden del af byen, hvor kommunen selv står for udførelsen (Rigét: 36-37).

6.3.3 – Øget fokus på samarbejde

Videns- og erfaringsdelingen medfører således nogle læringsperspektiver, så delaftalens parter bliver bedre til at udføre løsninger med en bred faglig tilgang. Lassen indgår i løbende kontakt omkring udviklingen af den boligsociale indsats, selvom det ikke er hans oplevelse. Senere giver han da også udtryk for, at han mener arbejdsgruppen er en god måde, at få forskellige fagligheder i spil, for at løse samme udfordring.

"Når vi sidder sammen sker det jo, at vi får nogle ideer som ikke ville være opstået, hvis vi havde været mere opdelt. Jeg ser det som en fordel, at de forskellige blik på den unge, er med til at lave nogle tiltag, som i videst muligt omfang tilgodeser dem bedst muligt." (Lassen: 252-254)

Rigét har samme oplevelse og mener, at netværket i arbejdsgruppen medfører at *”der kommer til virkelig at være en vidensdeling om, hvad det er vi kan gøre. For det er sammen man finder ud af det (Rigét: 76-77).”* De taler sig begge ind i NPG-logikkens grundfortælling om, at innovative løsninger opstår som følge af en mobilisering af uensartet viden. Selvom arbejdsgruppens medlemmer kan have forskellige fagligheder eller motiver som drivkraft, er de alle interesserede i at finde den fagligt mest forsvarlige løsning. Det er dynamikker som denne, at NPG-styringslogikken er fortæller for skal til, for at løse samfundets *wicked problems*. Lassen føler at hans faglige input bliver taget alvorligt, fordi han har et godt kendskab til de udsatte grupper, som hans arbejdsgruppe laver indsatserne for (Lassen: 133-136). Hans oplevelse er, at hans faglighed har endnu mere tyngde i arbejdsgruppen, end den har i en kommunal sammenhæng. Det kan skyldes, at arbejdsgrupperne fokuserer mere på vidensdeling og innovation, end på kommunale leverancemål. På samme måde oplever Rigét, at helhedsplanen repræsenterer en mulighed for, at få sin faglighed endnu mere i spil i relation til boligområdet. Ydermere bliver indsatsernes anskuelse af de boligsociale udfordringer mere helhedsorienterede, fordi helhedsplanen bringer nogle helt andre fagligheder i spil.

”[...] boligselskaberne, dem render jeg ikke ind i med forvaltningen. Så der skaber helhedsplanen et tæt netværk i nærmiljøet, som er en bydel. Når jeg er med forvaltningen, så er jeg på kommunalt plan, så det er den store forskel – at jeg kommer lidt tættere på Brøndby Strand-bydelen.” (Rigét: 89-92)

Helhedsplanen giver altså en mulighed for at udvikle nogle indsatser til de udsatte grupper, der ikke får den nødvendige hjælp i de kommunale tilbud. Og her oplever Lassen, at de boligsociale indsatser i helhedsplanen har mulighed for at være hurtigere og mere fleksible end de kommunale indsatser, fordi det ikke behøver at være standardindsatser der skal rumme alle grupper. *”Hvis vi vil sætte noget i gang, så gør vi egentlig dét og meddeler det bare lige (Lassen: 257).”* Som tidligere nævnt er helhedsplanens funktion ikke, at den i sig selv skal være en løsning på boligsociale udfordringer i de udsatte boligområder. Derfor er det vigtigt med synergi mellem helhedsplanens og kommunens indsatser. Forhåbningen er at den tætte kobling medfører, at den boligsociale indsats bliver forankret kommunalt. Sigsgaard giver et indblik i Landsbyggefondens syn på, hvad der skal forstås ved forankring i kernerdriften. Ifølge hende, har videns- og erfaringsdelingen et underliggende

potentiale til at forankre sig, i form af en mere helhedsorienteret problemforståelse. Den potentielle forankring findes ikke kun på ledelsesniveau, men også i de praktisk udførende led:

"I mange styre-/følgegrupper sidder eksempelvis skolelederen, daginstitutionslederen, den koordinerende sundhedsplejerske... altså mange af de fag-ledere, der er ude lokalt fra kommunen. Så dels kan de bruge det ind i deres egen institution, – det er jo også den kommunale kernerdrift, bare ude lokalt på et udførende niveau" (Sigsgaard: 311-314)

Selvom det kan tage tid før sådan en udvikling manifesterer sig konkret, mener Sigsgaard at den nye organisering kan bidrage til, at de boligsociale dagsordener bliver mere tydelige på ledelsesniveau. Indsatsernes positive følgevirkninger kan i sidste ende medføre, at flere kommunale midler bliver reserveret til indsatserne (Sigsgaard: 320-323). Videns- og erfaringsdelingen kan altså medføre større ressourceallokering til indsatser, der styrker trivsel og livschancer for udsatte samfundsgrupper.

6.3.4 – Øget adgang til lokale netværker

Ifølge viceskolelederen Rigét, er skolen meget i kontakt med helhedsplanens medarbejdere omkring aktiviteter. Samarbejdet med skolen er en måde for helhedsplanen at få etableret en kontakt til et stort netværk af unge, og der hjælper skolen med at mobilisere netværkene. I Uddannelse & beskæftigelse fører samarbejdet mellem skolen og helhedsplanen til mange aktiviteter: *"Helhedsplanen vil gerne lave nogle arrangementer, og så kommer de hen på skolen og præsenterer det, og får fat i de unge mennesker på den måde (Rigét: 57-59)."* Og her fungerer Rigét som brobygger mellem indsatsen og de unge. Det er hans opgave at mobilisere målgruppen, og hjælpe med at motivere målgruppen for indsatserne. *"For de kan jo ikke gøre det alene (Rigét: 28-29)."* Både Rigét og Lassen er på den måde med til, både at initiere aktiviteterne gennem arbejdsgruppen, samt at udføre dem i et krydsfelt mellem Brøndby Strand Projektet og den kommunale kernerdrift. Den boligsociale indsats kommer på den måde tættere kommunale kernerdrift, hvilket styrker potentialet for at overføre faglig viden og praktiske erfaringer. Jo mere helhedsplanens initiativer engagerer og involverer arbejdsgruppens parter, des mere koblet til den kommunale kernerdrift bliver indsatserne. De mange aktører med forskellig baggrund bidrager ifølge Rigét til, at

arbejdsgruppens parter får en mere helhedsorienteret opfattelse af det boligområde, de laver indsatser for. De bliver på den måde opmærksomme på, at boligområdet ikke blot kan betragtes ud fra generelle indtryk, fordi de forskellige fagligheder belyser problematikkerne fra hver deres vinkel (Rigét: 107-115). Det kan medføre at flere perspektiver danner baggrund for deres fælles konsensus, hvilket betyder at deres forståelse stemmer mere overens med boligområdets pluralisme. På den måde tilskrives udfordringer i boligområdet ikke et enkelt problem, men ansues som et blandt flere problemer i et samlet problemkompleks. Der er med andre ord konsensus om, at parterne samarbejder om at løse boligområdets *wicked problems*.

"Jeg bliver bekræftet i [...] [at] tingene er meget mere nuanceret end som så. [...] Vi kommer lidt dybere, fordi man får noget viden om nogle familier, større forståelse for noget adfærd, større kulturforståelse. [...]" (Rigét: 137-144)

Rigét beskriver ikke vidensdelingen som noget der medfører, at hidtil ukendte sandheder om boligområdet pludselig bliver opdaget. Han er dog overbevist om, at arbejdsgruppens medlemmer kan løfte udfordringerne langt bedre i fællesskab, end hvis hver faglighed skulle gøre det alene. Dette er blandt andet fordi, at aktørerne også lærer noget om hinanden (Rigét: 172-178).

Det er blandt andet en af de effekter, som Landsbygefondens Sigsgaard tillægger en stor værdi. Hun mener at kravene til organiseringen af helhedsplanerne under 2015-18-midlerne, danner grobund for at samarbejdsparterne lærer noget om hinandens styrker og svagheder, hvilket har nogle positive synergieffekter for de lokale indsatser. De potentielle effekter afhænger ifølge Sigsgaard af, at de lokale parter bliver placeret i en netværksstruktur, der kan danne grobund for udvikling i indsatserne.

"Bare det at mødes på tværs af en daginstitution, en klub, en skole, altså det er ikke altid det sker, hvis der ikke er en platform for at lave det samarbejde. [...] Det der så måske mangler, det er mere struktureret at samle noget viden op, og få det løftet videre op i systemet, eller få det koblet til nogle strategier der allerede findes." (Sigsgaard: 351-357)

Den kommunale sekretariatsleder Svarre deler samme overbevisning, men er mere tilbageholde omkring outcomet fra arbejdsgrupperne, hvilket måske er grundet hendes stilling i Brøndby Kommune. Hun medgiver at helhedsplanen giver mulighed for, at forholde sig mere helhedsorienteret til de målgrupper der arbejdes med, men *"omvendt er det så en bestemt gruppe i Brøndby Strand, som vi kan være mere helhedsorienterede om, i det her setup (Svarre: 163-164)."* I den kommunale ramme hun arbejder inden for, forsøger de at lave indsatser der skal tilgodese alle kommunens borgere, og ikke blot borgerne i et enkelt boligområde. Det kan være en af grundene til, at hun er mindre imponeret over det, der kommer ud af arbejdsgrupperne. Selvom hun mener at der er en udvikling i indsatserne fra møde til møde, lægger hun mærke til at *"der for det meste [er] nogen, der på forhånd har snakket om en justering vi kan lave, og så er vi hurtigt enige om det (Svarre: 424-426)."* Svarre savner, at delaftalens udvikling af indsatsen bliver struktureret på en måde, så hun kan få sin faglighed mere i spil. *"Der er noget med hvordan man bruger folks tid bedst muligt, og hvordan man ledelsesmæssigt får folk engageret ind, og føle ejerskab til beslutninger der bliver taget (Svarre: 426-427)."* Hun retter kritik mod den nye organisering i helhedsplanen, fordi den ikke tillader, at arbejdsgrupperne kan beslutte noget, uden det bliver godkendt i bestyrelsen (Svarre: 424). Det kan potentielt svække arbejdsgruppens engagement i forhold til indsatsen, og det har konsekvenser for synergien mellem helhedsplanens og kommunens indsatser. Derved udføres indsatserne længere væk fra driften, hvilket potentielt er en barriere for, at viden og erfaringer fra helhedsplanen kan overføres til den kommunale kernerdrift.

7 – Helhedsplanens styringsramme – muliggørende eller begrænsende?

Landsbyggefondens stiller i 2015-18-regulativet nogle krav til helhedsplanernes organisering, som udmønter sig i, at den boligsociale indsats opdeles i tre niveauer. Bestyrelsen (Niveau 3) har ansvaret for den strategiske koordination, mens initiering og praktisk udførsel af indsatser forgår på niveau 2 og 1. Arbejdsgrupperne på niveau 2 er samlingssted for kommunale og boligsociale medarbejdere, med fagligheder inden for forskellige driftsområder. Deres opgave er at udvikle og igangsætte boligsociale aktiviteter, i samarbejde med det boligsociale sekretariat, som dagligt arbejder med driften af aktiviteterne. Arbejdsgrupperne kan både beslutte at igangsætte nye aktiviteter, og udvikle videre på eksisterende, hvilket er bestemmende for sekretariatets arbejdsopgaver. Landsbyggefondens forhåbning er, at blandt andet udviklingen af indsatserne i arbejdsgrupperne medfører, at den boligsociale indsats overføres til den kommunale kernerdrift. Forudsætningen for at forankre den boligsociale dagsorden, er blandt andet koordination mellem og synergi i indsatserne. Selvom det er bestyrelsen der udstikker de brede strategiske retninger, er det i arbejdsgruppen den potentielle mulighed for koordination og synergi foregår. Arbejdsgruppernes udvikling af indsatserne foregår igennem indbyrdes deling af faglig viden og praktiske erfaringer, mellem de kommunale såvel som de boligsociale parter. Relevante og påvirkede aktører er repræsenterede i hver deres delaftale, og har derved ansvaret for hver deres indsatsområde. Her udvikler de indsatsen med udgangspunkt deres viden og erfaringer i relation til de målgrupper, indsatsen har til opgave at løfte. Sekretariatet hjælper, igennem deres kendskab og tillidsbånd til de udsatte beboere, arbejdsgrupperne med, at få indsatserne tættere på deres målgruppe. Til gengæld beslutter arbejdsgruppen så, hvordan aktiviteterne udvikler sig på en måde, så deres delaftale når sine aftalte leverancemål.

7.1 – Helhedsorienteret problemforståelse overfor leverancemål

Aktørerne i arbejdsgruppen kan eksperimentere med nye måder at tackle udsathed på, og får derigennem potentielt nuanceret deres forståelse for målgruppen, fordi de har forskellige udgangspunkter for kontakten med beboerne. Boligsociale problemer som social udsathed er komplekse, fordi det strækker sig på tværs af sektorer. For at løse *wicked problems*, må arbejdsgrupperne derfor have en tværsektoral aktørsammensætning. Administratorerne kender udfordringerne med boligsituationen, skolens repræsentanter ved noget om elevernes trivsel, de

sociale myndigheder kender til familieforholdende, et cetera. Forhåbningen er at aktørerne, ved at blive mere bekendt med hinandens udfordringer, kan udvikle fælles løsninger ved at samarbejde. På den måde opnår indsatserne en synergi, der gør den samlede indsats mere helhedsorienteret. Ved at samarbejde om løsningerne er der potentiale for, at aktørerne udvikler en fælles konsensus om problemforståelsen, og bliver mere tilbøjelige til at anskue deres fælles udfordringer som en holisme. Ifølge NPG-logikken er helhedsorienterede problem- og løsningsforståelser udgangspunkt for, at indsatserne bliver mere proaktive og gennemslagskraftige, fordi løsningerne udspringer af faglig ekspertise og erfaring (Torfing & Triantafillou, 2017: 25f). Arbejdsgrupperne er et værktøj til at understøtte formeringen af en fælles konsensus, der potentielt danner grundlag for parterne til, at forholde sig mere holistisk til de udsatte borgers udfordringer.

”Jeg synes det er nogle øjenåbnere og det kan jo give nogle ideer, også til os som kommunalansatte til, hvad kan lykkes. Men jeg har jo 20 års erfaring, [så jeg ved] at kommunen ikke har været bleg for at prøve noget, i håb om at nå et mål, og så har de erkendt [at] det ikke kan lade sig gøre. [...] Jeg tror ikke kommunen sætter noget i gang, hvis de ikke tror på det lidt mere. [De skal have nogle] Målbare resultater.” (Rigét: 228-232)

Rigét giver udtryk for, at helhedsplanens fleksibilitet gør skolen i stand til at afprøve nogle anderledes løsningsmodeller for de udsatte elever. Han fortæller, at kommunen har forsøgt sig med målrettede indsatser, dog uden at nå deres planlagte resultater. Derfor er man kommunalt interesseret i en indsats med dokumenteret effekt. Kommunen vil være kendt med indsatsens resultater på forhånd, så de kan legitimere at midlerne gør en forskel. Men som Sigsgaard tidligere gav udtryk for, kan man ikke på påvise de isolerede effekter af en indsats. Det har ikke været muligt at fremstille evalueringsdesigns, der med sikkerhed viser effekten af en boligsocial indsats, da resultaterne bliver påvirket af sideløbende indsatser og lokale variationer (Sigsgaard: 137-140). NPM-styringsrammens fokus på leverancemål og effekter er derved både en barriere i delaftalerne, såvel som for forankringsperspektivet i den kommunale kernerdrift. Svarre er af en anden opfattelse, idet hun mener, at delaftalernes styringsramme bærer præg af leverancemål, i lige så høj grad som i kommunen. At leverancemålene så ikke ser anderledes ud, mener hun er en anden snak. Hun medgiver dog, at effektevalueringerne måske skulle have et andet fokus, end de har: *”Vi er bundet*

af delaftalernes succeskriterier, det er dét der bliver målt på. Der har vi måske ikke været så opfindsomme med, hvad der har kunne lade sig gøre at måle på (Svarre: 393-394).” På trods af Landsbyggefondens intentioner om, at helhedsplanerne selv skal kunne fastsætte deres evalueringskriterier, opfattes delaftalernes succeskriterier alligevel efter en NPM-logik af Svarre. At effektevalueringen stadigvæk sker på baggrund af leverancemål, kan forklares ved, at de boligsociale udfordringer er *wicked problems*. Hvis aktørerne ikke kan definere problemet, og ej heller skabe konsensus om en helhedsorienteret løsning, hvilken effekt forsøger de så at skabe? Og hvilket paramenter skal de i så fald måle leverancerne på? I et *wicked problem* er problemerne altid et symptom på et andet problem, så hvordan kan man overhoved løse problemet? Problemer, og deres sammenhæng til andre problemer, er altid unik, så hvordan styrker man forudsætningerne for, at løse problemerne? Med andre ord, er helhedsplanerne bagud fra starten, når leverancemålene danner rammen for succeskriterierne. Følger vi Svarre, mener hun det kommer det til udtryk med det samme, når leverancemålene er fastsat. For når den realistiske effekt er bundet op på konkrete leverancemål, er det potentielt med til at undertrykke muligheden for, at arbejdsgruppens parter kan skabe konsensus på baggrund af fælles værdier og problemanskuelse.

”[...] et sted der kan komme lidt problemer i samarbejdet [er], hvis ikke man er enige om hvad der er en realistisk effekt af en indsats. Så hvis ikke man kan genkende sig selv i effektmålet, så bliver indsatsen derefter.” (Svarre: 355-358)

Hendes løsning er, at der skal foretages endnu flere effektevalueringer i hver delaftale, så leverancemålene bliver mere realistiske. På den måde, mener hun, kommer man tættere på den isolerede effekt af hver indsats. Selv hvis effekterne så ikke er, som arbejdsgrupperne forventede på forhånd, mener hun, de bliver i stand til at foretage en faglig vurdering af, om de er interesseret i den reelle effekt af indsatserne (Svarre: 395-406). Det er tydeligt, at Svarres forslag til en løsning, er grundlæggende NPM-logisk tænkning. Landsbyggefonden ved, at isolerede effektevalueringer ikke er mulige, men fordi leverancemålene stadig er helhedsplanernes bevillingsgrundlag, tillader det ikke Svarres arbejdsgrupper, at bevæge sig udenfor NPM-styringsrammen. Dette speciale har vist, at *wicked problems* ikke kan håndteres inden for rammerne af NPM, da leverancemål og effektevalueringer er en barriere for, at tværsektorielle samarbejder kan udvikle

helhedsorienterede løsninger. Arbejdsgrupperne er således ikke i stand til at forholde sig til en helhedsorienteret problemstilling, fordi de skal opfylde leverancemålene inden for deres delaftale. NPM-logikkens værktøj til, at vurdere om indsatserne kan opnå leverancemålene, er at effektevaluere på udvalgte parametre. På den måde kan arbejdsgruppen vurdere, om indsatsen udvikler sig i en positiv retning. Ud fra en *wicked problems* anskuelse, er flere effektevalueringer ikke en løsning på, at Svarres arbejdsgrupper ikke kan danne konsensus omkring, hvad indsatserne kan og skal kunne. *Wicked problems* er kendetegnet ved, at de parametre der skal danne grundlag for en effektmåling, simpelthen ikke eksisterer. Arbejdsgrupperne tager således udgangspunkt i en målsætning, uden at vide hvilke problemer de forsøger at løse, samt hvad der skal til, for at løse disse problemer. Sociale problemer kan have deres ophav et andet sted, end dér, hvor en indsats forsøger at løfte. Dårlige karakterer i matematik skyldes ikke nødvendigvis en dårlig lærer, men kan skyldes pjæk eller uopmærksomhed fra eleven, som igen har rod i andre sociale problemer. Derfor kan boligsociale udfordringer ikke ansues som rigide problemstillinger, men må rumme den specifikke problemstilling i relation til andre problemstillinger.

7.2 – Helhedsorienteret problemforståelse eller mere af det samme?

Selvom man kan argumentere for, at NPM-styringsrammen kan virke begrænsende for arbejdsgruppernes potentielle udvikling af indsatser, har Svarre alligevel en vigtig pointe. Når der udvikles indsatser i delaftalerne er man nødt til at have i mente, at de boligsociale indsatser foregår i forskellige men sideløbende styringslag på kommunalt- og helhedsplanniveau. Hvis viden og erfaringer fra helhedsplanerne skal overføres til den kommunale kernerdrift, kan det derfor være en nødvendighed, at helhedsplanens indsatser er i overensstemmelse med den kommunale styringslogik. Diskussionen er her, om helhedsplanens effekter på den ene side bliver relativt værre af at følge NPM-styringslogikken, men om helhedsplanens evne til at forankre viden og erfaringer i kernerdriften, måske ligefrem er betinget af, at helhedsplanens indsatser følger den samme styringslogik som kommunen? Ifølge regulativets §6 stk. 3, har Landsbyggefonden et mål om, at helhedsplanen skal danne grundlag for en langsigtet helhedsorienteret løsning, på udfordringerne i boligområdet (Landsbyggefonden, 2015b: 5). Baseret på anbefalinger med afsæt i 2006-2010-midlerne, kræver det, at kommune og helhedsplan arbejder tæt sammen om indsatsen (SBI, 2018: 19). Den underliggende konflikt er dog, at kommunen og helhedsplanen stadig har forskellige

målsætninger. Kommunen skal leve op til de samme leverancemål, under samme incitamentstrukturer, uagtet helhedsplanens tilstedeværelse. Helhedsplanen kan på den måde blive endnu et værktøj, kommunen kan bruge til at nå de samme leverancemål, som de altid har skulle nå. For at udvikle den kommunale indsats yderligere, kunne bestyrelsen derfor komme endnu tættere på de praktiske indsatser. Det kan lede til, at de kommunale ledere i bestyrelsen, udover at konstatere at den boligsociale indsats har en positiv effekt, kan opdage *hvorfor* den har en positiv effekt. Det kan være vanskeligt at ændre det kommunale styringsrationale, hvis bestyrelsens eneste opgave er, at konstatere om indsatserne opfylder de strategiske målsætninger. Hvis ikke bestyrelsen er opmærksomme på, hvorfor helhedsplanen tager bedre hånd om udfordringerne, ved de heller ikke hvad der bør ændres i den kommunale praksis. Konsekvensen kan være, at helhedsplanen ikke tilskynder de kommunale ledere til, at foretage strukturelle ændringer i deres målstrategiske design. Den kommunale ledelse fortsætter da ned af samme spor, fordi de blot kan konstatere, at indsatsen har en positiv virkning.

7.3 – Hvordan forankres viden og erfaringer fra helhedsplanen i kommunens kernerdrift?

Det er ikke forventeligt, at helhedsplanens videns- og erfaringsdeling i sig selv kan ændre den kommunale styringslogik. Den kan dog tilskynde helhedsplanens aktører til at foretage nogle justeringer i det boligsociale arbejde, der med tiden kan udvikle styringslogikken hen mod mere samskabelse. Spørger man den boligsociale medarbejder Von Platten, mener hun bestemt at helhedsplanen er med til at rykke ved kommunens overbevisning om, hvad områdets boligsociale indsatser er i stand til. Hun medgiver dog også, at den bedste måde at danne grobund for forankring af helhedsplanens metoder, er ved vise arbejdsgruppen nogle konkrete resultater: *"Vi kan sagtens presse dem og ellers tale med dem. I forhold til legestuen har hele den arbejdsgruppe været meget kritiske til at starte med, og der er sket en stor ændring i løbet af den tid vi har været i gang (Von Platten: 329-331)."* Hun godt klar over, at man kommunalt er nødt til at legitimere brugen af ressourcer efter nogle andre styringsprincipper, som helhedsplanen ikke lige så direkte er underlagt: *"Vi 'skal' ikke have en eller anden videre i noget arbejde (Von Platten: 180-181)."* Alligevel får arbejdsgruppenetværket de kommunale informanter til at ændre deres problemforståelse i forskellig grad. Skole-informanternes tættere relation til beboerne betyder, at de i praksis er tættere på den udvikling, de er med til at skabe. Da de oplever effekten af indsatserne på et relationelt plan,

er de mere tilbøjelige til at udtrykke sig positivt om udviklingen. Svarre har derimod en mere prosaisk forståelse af indsatsernes effekter, da hun dagligt manøvrerer inden for forvaltningens styringsramme. Hun opretholder en stringent forvaltningspolitisk forståelsesramme, hvor omdrejningspunktet er, om effekterne af konkrete aktiviteter legitimerer dialogen om forankring. I en forvaltningsmæssig sammenhæng betyder det, at effekterne kan vurderes ud fra nogle leverancemål. Forskellige styringsrammer har således en påvirkning i forhold til, hvorvidt arbejdsgruppernes parter kan opnå entydig konsensus om evalueringsgrundlaget. Man kan derfor argumentere for at effektevalueringerne, leverancemålene, er styrende for helhedsplanens indsatser i samme grad som kommunens egne. Når arbejdsgruppen skal initiere nye aktiviteter i helhedsplanen, skal de derfor være i stand til at benytte deres faglige viden og praktiske erfaringer på en måde, så aktiviteterne både fungerer inden for NPM- og NPG-logikkens styringsramme. Det kan være frustrerende for arbejdsgruppens medlemmer, hvis de synes der er en positiv udvikling i gang inden for deres drift, som bare ikke slår ud i forhold til leverancemålene i deres delaftale. Leverancemålene kan derfor tilsidesætte nogle gavnlige effekter af indsatserne, da effekterne ikke kan tolkes i en årsag-virkningsproblemforståelse. Det er en direkte konsekvens af, at helhedsplanen som følge af Landsbyggefondens regulativ, skal agere inden for en NPM-styringsramme. Sigsgaard fortæller, at målstyringen og effektevalueringerne er en forudsætning for fondsstøtten fra politisk hold. Derfor er den politiske værdimæssige forståelsesramme udgangspunkt for helhedsplanernes bevillingsgrundlag. Det boligsociale *wicked problem* løses derfor ikke alene gennem den nye organisering, men bundet lige så vel i et politisk opgør med leverancemålene. Hvert niveau i organiseringen er således bundet op på en målrationalitet, der potentielt underminerer muligheden for en anderledes problemforståelse. Arbejdsgruppens leverancemål på baggrund af samarbejdsaftalen, bestyrelsens ansvar for leverancemålene overfor Landsbyggefondens, og Landsbyggefondens leverancemål i forhold til ministeriet. Det betyder i praksis, at arbejdsgruppernes funktion er, at forsøge at skabe en overensstemmelse mellem kommunens og arbejdsgruppernes værdier, vurderingskriterier og dagsordner. På den måde bliver arbejdsgruppernes bidrag gjort mere tydelige, og styrker deres mulighed for at udvikle på den igangværende indsats (Damgaard, Knudsen & Thorup, 2017: 166). Man kan derfor argumentere for, at værdien af de boligsociale indsatser i Brøndby Strand Projektet, er repræsenteret igennem

arbejdsgruppernes evne til at udvikle fælles og helhedsorienterede problemforståelser, som potentielt forankres i den kommunale kernerdrift.

8 – Konklusion

Dette speciale har undersøgt, hvordan faglig viden og praktiske erfaringer kan overføres fra helhedsplanen til kommunen, som en del af den kommunale kernerdrift. Analysen tager udgangspunkt i, hvordan Landsbyggefondens 2015-18-regulativ udmøntes i Brøndby Strand Projektet. Her undersøger specialet, hvordan New Public Management logikkens målstyring og krav til leverancemål, påvirker helhedsplanens mulighed for at overføre viden og erfaringer fra helhedsplanen til kernerdriften.

Helhedsplanens samarbejdsaftale fungerer som bevillingsgrundlag for tilskuddet, hvilket skal imødekommes af dokumenteret effekt af rammeaftale, delaftaler og delmål. Den isolerede effekt af indsatserne kan dog ikke dokumenteres, fordi social udsathed er et *wicked problem*, der udgøres af komplekse og gensidigt påvirkende problemer. Som følge af kravene, agerer helhedsplanerne overordnet i en NPM-styringsramme, hvis styringsværktøjer ikke er hensigtsmæssige til at løse *wicked problems*. Landsbyggefonden forsøger at styrke helhedsplanernes mulighed for at løse *wicked problems*, ved at indføre styringselementer der udspringer fra New Public Governance logikken. Brøndby Strand Projektet udmønter regulativet i organiseringens tre niveauer: Niveau 3 er en bestyrelse med ansvar for fremdrift, økonomi og mål. De har det strategiske overblik for synergi og koordination af indsatser i delaftaler, kommune og boligadministrationer. Niveau 2 består af tre arbejdsgrupper og en politisk følgegruppe. Følgegruppen kvalificerer dagsordenen i bestyrelsen og arbejdsgrupperne. De tre tværfaglige og -sektorielle arbejdsgrupper har ansvaret for udvikling af indsatsen i hver delaftale, hvor videns- og erfaringsdeling skal ligge til grund for innovation. De boligsociale medarbejdere på niveau 1, har det daglige ansvar for projektledelse og implementering af arbejdsgruppernes beslutninger. Videns- og erfaringsdelingen foregår i spændingsfeltet mellem arbejdsgrupperne og de udførende aktører, der på fire årlige møder, evaluerer på fremdriften i deres delaftale. Helhedsplanen forsøger at undgå, at helhedsplanen konkurrerer og overlapper med kommunens drift, ved at koordinere og tilrettelægge indsatserne gennem arbejdsgruppen. Kombinationen af praktisk viden om indsatserne fra de boligsociale medarbejdere, og faglig viden og praktiske erfaringer fra arbejdsgruppemedlemmerne, har til formål at understøtte potentialerne ved, at danne fælles konsensus inden for delaftalen. Ideelt set, gør det arbejdsgrupperne i stand til at udvikle indsatserne i en retning, så delaftalens leverancemål opfyldes. Leverancemålene kan dog være til hinder for, at

den boligsociale indsats bliver helhedsorienteret, og formår at løse boligsociale *wicked problems*. Det skyldes, at indsatserne finder sted inden for en NPM-styringsramme, hvor indsatsernes effekt evalueres på basis af leverancemål. Leverancemålene fjerner potentielt arbejdsgruppernes fokus på holistisk problemhåndtering, fordi helhedsorienterede løsninger retter sig mod strukturelle problemer, uden målbare parametre for effekt. Videns- og erfaringsdelingens potentialer bliver derfor potentielt ikke udnyttet til fulde, da NPM-styringsrammen fastholder delaftalernes fokus på leverancemål.

Specialet kan konkludere, at videns- og erfaringsdelingen i arbejdsgrupperne påvirker, hvordan helhedsplanens boligsociale indsats, overføres til den kommunale kernerdrift. Udvikling af indsatserne, med udgangspunkt i faglig viden og praktiske erfaringer, fører parterne tættere på konsensus om boligområdet udfordringer, og hvad der løser dem. Det skaber dog ikke konsensus om, hvordan den kommunale kernerdrift kan tage hånd om problemerne, uden en helhedsplan. Arbejdsgruppernes parter får nogle konkrete erfaringer med fra helhedsplanen, som de potentielt overfører til deres daglige driftsopgaver. Men så længe NPM-styringslogikken danner rammen om kernerdriftens opgaver, kan de helhedsorienterede problemforståelser ikke overføres til den kommunale kernerdrift. Viden og erfaringer fra helhedsplanen, der kan overføres til den kommunale kernerdrift, kommer til udtryk gennem en påvirkning af de praksisnære kommunale medarbejdere, der ikke har myndighed til at iværksætte strukturelle ændringer. Viden og erfaringer fra helhedsplanen, kommer til udtryk gennem forankringen af konkrete aktiviteter, hvis effekter kan evalueres inden for rammerne af NPM-logikken. Helhedsplanen bidrager til nuancerede problemforståelser i den kommunale kernerdrift, men ændrer ikke strukturelt på problemforståelsen. Dette skyldes, at legitimiteten af den boligsociale indsats, afhænger af indsatsens målbare effekter.

9 – Litteraturliste

- Andersen, L.B. & Pedersen, L.H., 2014. *Styring og motivation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag. Ch. 1.
- Aner, L.G & Mazanti, B., 2017. Introduktion. In: Aner, L.G & Mazanti, B., ed. 2017. *Socialt arbejde i udsatte boligområder*. København: Hans Reitzels Forlag. Ch. 1.
- Aner, L.G., 2017. Evidens, metode og teori i boligsocialt arbejde. In: Aner, L.G & Mazanti, B., ed. 2017. *Socialt arbejde i udsatte boligområder*. København: Hans Reitzels Forlag. Ch. 6.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Bloomberg, L., 2014. Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, [e-journal] 74(4), pp. 445-456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>.
- Buch-Hansen, H. & Nielsen, P., 2012. Kritisk Realisme. In: Juul, S. & Pedersen, K.B, eds. 2012. *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori – En indføring*. København: Hans Reitzels Forlag. Ch. 8.
- Engberg, L.A., 2018. *New Public Governance og "entydig ledelse" på det boligsociale område. Centrale tekster*. [Internal document] January 2018.
- Espersen, H.H. & Andersen, L.L., 2017. Styring og samarbejde i det boligsociale arbejde – civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion. In: Aner, L.G & Mazanti, B., ed. 2017. *Socialt arbejde i udsatte boligområder*. København: Hans Reitzels Forlag. Ch. 8.
- Flyvbjerg, B., 2015. Fem misforståelser om casestudiet. In: Brinkmann, S. & Tanggaard, L., eds. 2015. *Kvalitative metoder – En grundborg*. København: Hans Reitzels Forlag. Ch. 24.
- Hansen-Nord, C.K. & Triantafillou, P., 2017. Resultatkontrol: horisontal og læringsbaseret resultatevaluering. In: Torfing, J. & Triantafillou, P., eds. 2017. *New Public Governance på dansk*. København: Akademisk Forlag. Ch. 15.

Kvale, S. & Brinkmann, S., 2009. *InterView*. 2nd ed. København: Hans Reitzels Forlag.

Lynggaard, K., 2015. Dokumentanalyse. In: Brinkmann, S. & Tanggaard, L., eds. 2015. *Kvalitative metoder – En grundborg*. København: Hans Reitzels Forlag. Ch. 7.

Landsbyggefonden, 2015a. *Boligsociale indsatser 2015-2018. Nyt regulativ – og hva' så?* København: Landsbyggefonden.

Landsbyggefonden, 2015b. *Regulativ om støtte fra Landsbyggefonden til opretning, udbedring, vedligeholdelse, forbedring, ombygning, sammenlægning af lejligheder og miljøforbedring i alment byggeri samt infrastrukturændringer i udsatte almene boligområder*. København: Landsbyggefonden.

Landsbyggefonden, 2017. *Strategisk samarbejdsaftale om boligsocial indsats – Brøndby Strand*. København: Landsbyggefonden.

Meijer, A., 2016. Coproduction as a structural transformation of the public sector. *International Journal of Public Sector Management* [e-journal] 29(6), pp. 596-611. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2016-0001>.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2004. *Regeringens strategi mod ghettolisering*. Albertslund: Schultz Grafisk.

SBi, 2018. *Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne - Førmåling og foreløbige resultater*. Kongens Lyngby: Polyteknisk Boghandel og Forlag ApS.

Socialministeriet, 2010. *Ghettoen tilbage til samfundet – Et opgør med parallelsamfund i Danmark*. Albertslund: Rosendahls – Schultz Distribution.

Tanggaard, L. & Brinkmann, S., 2015. Interviewet: Samtalen som forskningsmetode. In: Brinkmann, S. & Tanggaard, L., eds. 2015. *Kvalitative metoder – En grundborg*. København: Hans Reitzels Forlag. Ch. 1.

Thorup, M.L.K., Knudsen, S.G. & Damgaard, B., 2017. Grænssekrydsende arbejde. In: Torfing, J. & Triantafillou, eds. 2017. *New Public Governance på dansk*. København: Akademisk Forlag. Ch. 9.

Torfing, J. & Triantafillou, P., 2017. Introduktion: New Public Governance på dansk. In: Torfing, J. & Triantafillou, P., eds. 2017. *New Public Governance på dansk*. København: Akademisk Forlag.

Torfing, J., Sørensen, E. & Røiseland, A., 2019. Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society* [e-journal] 51(5), pp. 795-825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>.

10 – Bilag

Bilag 1: Mouritzen, Bo, 2019. Sekretariatsleder, Brøndby Strand Projektet. Interview by Guntofte, F.A. [Transcription] Brøndby Strand, 20th March 2019.

Bilag 2: Sigsgaard, Aviaja, 2019. Konsulent i Landsbyggefondens boligsocial funktion. Interview by Guntofte, F.A. [Transcription] Landsbyggefonden, 3rd April 2019.

Bilag 3: Rigét, Finn, 2019. Viceskoleleder, Brøndby Strand skolen. Interview by Guntofte, F.A. [Transcription] Brøndby Strand skolen, 26th April 2019.

Bilag 4: Svarre, Louise, 2019. Sekretariatsleder i Social- og sundhedsforvaltningen, Brøndby Kommune. Interview by Guntofte, F.A. [Transcription] Brøndby Kommune, 24th April 2019.

Bilag 5: El-Khatib, Maher, 2019. Børn, unge og aktivitetsmedarbejder, Brøndby Strand Projektet. Interview by Guntofte, F.A. [Transcription] Phone Interview, 29th April 2019.

Bilag 6: Lassen, Mikkel, 2019. UU-vejleder, Brøndby Strand skolen. Interview by Guntofte, F.A. [Transcription] Brøndby Strand skolen, 25th April 2019.

Bilag 7: Von Platten, Nadja Munck, 2017: Børn, unge og aktivitetsmedarbejder, Brøndby Strand Projektet. Interview by Guntofte, F.A. [Transcription] Phone Interview, 29th April 2019.

Bilag 8: Semistruktureret interviewguide – Boligsociale og kommunale medarbejdere.

Bilag 9: Semistruktureret interviewguide – Projektlederen.

Bilag 10: Semistruktureret interviewguide – Landsbyggefonden.