20

Tema om boligsocialt arbejde

DANSK SOCIALRÅDGIVERFORENING

TIDSKRIFT FOR FORSKNING
OG PRAKSIS I SOCIALT ARBEJDE

11. ÅRGANG
NR. 20. 2010

uden for [nummer]

uden for nummer, nr. 20, 11. årgang, 2010
Løssalg: 60 kr.

Redaktion:
Lise Færch, lifa@semersooq.gl
Mariane Johansen, majoh@aarhus.dk
Lars Uggerhøj, lug@socsci.aau.dk
Jimmie Gade Nielsen, jgn@bikubenfonden.dk

Redaktionssekretær: Mette Mørk
Produktionsstyring: Kommunikations-
afdelingen, Dansk Socialrådgiverforening
Copyright: Forfatterne
ISSN nr.: 1600-888X

Design og produktion: Datagraf AS
Illustration: Katrine Clante

Oplag: 14.250

inden for

04] **PETER BERLINER OG LINE NATASCHA LARSEN**
Man er mere fri – Community psykologiske programmer for psykosocial trivsel

18] **MIA ARP FALLOV**
Veje til social inklusion i bypolitikken?

32] **ELLEN HØJGAARD JENSEN, NIELS ANDERSEN OG LAURA HELENE HØJRING**
Boligsocialt arbejde – et historisk overblik

Tidsskrift uden for nummer udgives af:

Dansk Socialrådgiverforening

Toldbodgade 19B
1253 København K
Tlf. 70 10 10 99
Fax: 33 91 30 69

leder

Denne gang har Uden for nummer fokus på boligsocialt arbejde – og særligt på borgerinddragelse og ressourceorienterede tilgange. Det er ofte den del af arbejdet, der er svær, og som stiller helt nye krav til de boligsociale medarbejdere og deres kompetencer. I dag er opgaven for den boligsociale medarbejder i højere grad at støtte borgere i selv at kunne tage ansvar og løse de lokale udfordringer – frem for at komme udefra med klare og færdigformulerede svar på, hvordan de lokale borgeres liv forbedres. Det er en udfordring, som skaber et helt nyt magtforhold mellem borgerne og socialarbejderne, en mere ligeværdig relation – og dermed nye perspektiver for netop borgerinddragelse.

Den første artikel belyser med udgangspunkt i et projekt i Grønland community-psykologisk praksis, den anden artikel giver nye perspektiver på, hvad man vil med de sociale bypolitikker, og hvordan der er sket et skifte i bypolitikkerne, der betyder, at de er spundet sammen med beskæftigelses- og integrationspolitikken. Endelig giver den tredje og sidste artikel et rids over det boligsociale arbejdes historie.

God læselyst
REDAKTIONEN

Man er mere fri

– Community psykologiske programmer for psykosocial trivsel

Peter Berliner[1], professor
i community psychology/sociale lærings- og udviklingsprocesser, DPU, Aarhus Universitet. Er magister i psykologi. Var med til at starte den internationale "Masters of Disaster Management" ved Københavns Universitet. Forsker primært i community psykologi med fokus på community baseret støtte til familier og individer, der har været eller er udsat for organiseret eller strukturel vold - herunder såvel flygtninge i Danmark som udsatte befolkningsgrupper i en række andre lande. Seneste studier omfatter blandt andet projekter i Jordan, Mexico, Honduras, Libanon, Haiti, Den Dominikanske Republik, Palestina, Guatemala samt Mindanao i Filippinerne.

PETER.BERLINER@PSY.KU.DK

Line Natascha Larsen, psykolog, ph.d. stipendiat
ved Institut for Psykologi, Københavns Universitet. Line Natascha Larsen har skrevet specialet «Forskning som fællesskabende og istandsættende praksis – perspektiver på et distriktspsykiatrisk projekt». Hun har tidligere arbejdet som videnskabelig medarbejder på Learning Lab Denmark, Danmarks Pædagogiske Universitet. Line Natascha Larsen er tilknyttet forsknings- og interventionsprojektet «Paamiut Asasara» i Grønland. Forskningsinteressen er primært rettet mod communitymobilisering og udvikling af community-baserede anvendelsesformer og metoder til støtte for udsatte familier, grupper og lokalsamfund.

LINE.LARSEN@PSY.KU.DK

Af Peter Berliner, professor og
Line Natascha Larsen, ph.d. stipendiat

Artiklen vil belyse community psykologisk praksis gennem en præsentation af det community psykologiske perspektiv i psyko-sociale programmer, der iværksættes for at fremme mental og social trivsel hos individer, i familier og i lokalsamfund og netværk. Artiklen tager afsæt i en konkret projekt gennemført i Grønland.

«Der skabtes en vedvarende frygt og angst for at tale med andre og for at tale åbent – en 'cultura del silencio', en tavshedens kultur, der fik sit eget liv og voksede sig stadigt stærkere. Men den kan brydes.»

Titlen på denne artikel er taget fra et af citaterne, der nævnes senere, og beskriver præcist, hvad der er formålet med psykosociale projekter. Man bliver fri af noget, man ønsker sig at være fri af. Og fri til noget nyt.

På dansk kan community måske bedst oversættes med fællesskab, idet der ikke findes den samme distinktion som på engelsk mellem *society* og *community*. Hvor det første betegner samfundet som helhed med de fælles love og reguleringer, er det sidste det oplevede fællesskab på et konkret niveau. Community betegner samtidigt det, der er større end den enkelte familie, idet der er flere familier i det. Fællesskabet kan opleves ud fra lokalitet, fælles værdier, konkret samarbejde eller sociale relationer, men der er i alle tilfælde tale om et konkret nærvær, omend dette i dag kan formidles teknologisk over lange afstande. I de fleste tilfælde vil et community møde den enkelte gennem alle de fem sanser, selvom der, som nævnt, kan være undtagelser.

Psykosociale programmer er organiseret støtte til mennesker med henblik på at fremme trivsel gennem at styrke konkrete, oplevede og dokumenterede psykosociale ønsker og intentioner, for eksempel et ønske om at kunne udtrykke sig åbent i tillid til andre. Intentionerne vil ofte formuleres som en respons til konkret oplevede problemer, der da kan sættes navn på. Målet vil da være at reducere dem gennem ændrede forståelser og handlinger. Graden af involvering af fællesskabet kan have forskellige grader, fra inddragelse af flere familier i fælles sessioner til organisering af møder for hele lokalsamfund (beskrivelser af eksempler kan findes i Berliner, Hejazi & Feldman, 2009, Toldam et al., 2008 og Ianev & Berliner, 2007). For eksempel: I en landsby i Guatemala led mange af indbyggerne af mareridt, som de fortalte handlede om en massakre, der havde fundet sted i landsbyen under borgerkrigen. Mareridtene oplevedes individuelt, men i deres form og indhold var de meget ens – og handlede om den samme hændelse. Mareridtene skabte angst og ødelagde den nattesøvn, der var nødvendig for at kunne klare dagen og vejen. Men ingen turde tale åbent om mareridtene, fordi det ville betyde, at man måtte tale om det, der skete under borgerkrigen – og det kunne være direkte farligt, da der stadig var mange våben i omløb og der blev kæmpet på forskellige fronter under krigen, samt at mange personlige konflikter førte til vold i ly af krigen. Endvidere forbød soldaterne folk at tale med folk fra andre landsbyer. Der skabtes en vedvarende frygt og angst for at tale med andre og for at tale åbent – en «cultura del silencio», en tavshedens kultur, der fik sit eget liv og voksede sig stadigt stærkere. Men den kan brydes – gennem fælles handlinger, der åbner rum for udveksling, fortællinger og fælles refleksion, men samtidigt

gør det på en måde, så fællesskabet beskytter den enkelte mod repressalier og overgreb.(Berliner et al, 2006; Berliner & Mikkelsen, 2006; et andet eksempel kan findes i Perera, 2001).

Sociale indsatser og trivsel

Ændringer i communitiet vil virke tilbage på den enkeltes tanker, følelser og holdninger. Det er derfor, det er community*psykologi*. Gennem ændring af livsbetingelserne skabes ændringer af det mentale liv. Ændringerne kan begrebssættes og forstås ud fra neuroscience, psykologi og psykoanalytiske teorier med forskellige niveauer af evidens og pragmatisk anvendelighed. Den enkelte deltagers engagement og handlinger vil bidrage til gruppens udvikling, især der hvor der bidrages med nytænkning og bidrag med nye måder at fremme fælles udvikling på.

Community psykologi sammentænker sociale indsatser med undersøgelser af trivsel i form af mental sundhed. Det er svært at definere psykisk velbefindende positivt generelt. Det kan let blive normativt. På en anden side synes det dog klart muligt at konstruere et begreb om dette, som langt de fleste mennesker vil kunne skrive under på. Spontant vil vi sige, at have det mentalt godt vil hænge sammen med at leve med klare værdier, der retningssætter ens liv, samt have gode relationer til andre og opleve en vis grad af tilfredsstillelse med det, man foretager sig. Dette vil dog kræve en yderligere præcisering af, hvad det gode i relationer er. Men om vigtigheden af støttende relationers betydning er der ikke tvivl – House, Landis & Umberson (1988) gennemgik et stort antal undersøgelser om social støtte og sundhed og fandt, at socialt isolerede individer er mindre sunde, såvel psykisk som fysisk, og lever i gennemsnit kortere end andre. Et eksempel er, at dødeligheden uanset dødsårsag er højere blandt ugifte end gifte (singler end samlevende). Disse resultater er dog klart mest udprægede for mænd, idet kvinder i højere grad end mænd synes i stand til at drage fordel af relationer til venner og øvrig familie. Man kan således finde nogle generelle aspekter, der fremmer mental trivsel, men det er ligeledes vigtigt at spørge mennesker i konkrete situationer, og derved undersøge, hvad de selv beskriver som *det gode liv.* En konkret måde er at tage udgangspunkt i beskrivelser af drømme om et godt liv på den ene side og på den anden side sætte ord på konkrete faktorer, der forhindrer, at man har nået disse mål. Igennem visionerne om det gode liv kan der opstå ideer til faktiske handlinger, der kan bidrage til at gøre det fraværende (visionen) nærværende gennem handling. I det følgende vil det blive vist, hvorledes dette sker i et projekt i Kalaallit Nunaat (Grønland) – projekt *Paamiut Asasara*.

Projektet – Paamiut Asasara

Byen Paamiut gennem de seneste årtier kæmpet imod alkoholmisbrug, en høj voldsrate, en høj selvmordsrate og en række tilfælde af omsorgssvigt af børn, både gennem forsømmelse, seksuelle overgreb samt anden vold mod børnene. Det betyder, at et stort antal af familier og børn er udsat for vold og for tab i form af uventede dødsfald, samt lever med misbrug og med uløste konflikter og sorg. Paamiut Asasara er som projekt opstået på denne baggrund og startede i februar 2008. Bikubenfonden har støttet projektet med 1.650.000 kr. hvert af årene 2008 og 2009 og vil under forudsætning af opnåede resultater fortsætte denne støtte til og med år 2012. På en række borgermøder blev principperne for projektet formuleret, og der blev foretaget en interviewrække med omkring 120 af byens borgere. Der blev ikke før projektets start etableret nogen base-line, men en række borgeres synspunkter blev beskrevet.

Som en form for base-line spurgte vi i marts 2008 en række professionelle om deres vurdering af børns situation. Sygehuspersonalet estimerede på baggrund af deres erfaringer, at omkring en tredjedel af børnene fødes i familier, hvor der er risiko for omsorgssvigt. Børnehave- og vuggestuepersonalet anslog, at cirka 1/10 af børnene i dagsinstitutionerne er udsat for en eller flere former for omsorgssvigt i hjemmet. Skolelærere vurderede ligeledes, at 1/10 af børnene lever i omsorgssvigt. Socialrådgiverne og politiet sagde, at mere end 50 procent af børnene og deres familier lever under vanskelige vilkår, der kan gå ud over børnenes trivsel. Der var enighed om, at risikofaktorer for familierne er: (1) alkoholisme eller hash misbrug, (2) arbejdsløshed, dårlige boligforhold og dårlig økonomi, (3) vold eller anden kriminalitet, (4) forældre, der lider af følgerne af selv at have været udsat for omsorgssvigt og seksuelle overgreb i løbet af deres barndom, (5) enlige forældre og (6) psykiske problemer i familien.

De interviewede professionelle inden for de forskellige sektorer definerede samstemmende omsorgssvigt som dels aktiv (såsom vold eller seksuelt misbrug, trusler om vold, indespærring, forhindring af kontakt med andre og verbale krænkelser), dels passiv psykisk og fysisk omsorgssvigt (overværelse af vold i hjemmet, fulde og uforudsigelige voksne, manglende respons på barnets følelser og signaler, at barnet overlades til sig selv, manglende lægebesøg, og mangelfuld ernæring eller påklædning). Endvidere nævner de en række forhold, der vedligeholder eller forværrer manglende trivsel blandt børn og fremmer betingelserne for omsorgssvigt:

- Børn, som fjernes fra hjemmet, kastes rundt mellem forskellige plejefamilier eller sendes tilbage til deres hjem, uden at dette er blevet støttet
- Der er ikke nok plejefamilier – og de, der er, giver udtryk for et stort uopfyldt behov for mere viden om og støtte til at varetage plejebørnenes særlige behov
- Forældre, som ønsker at komme på alkoholafvænning, må stå på venteliste i månedsvis og derefter rejse til en anden by for at få det
- Der er et stort behov for støtte til familier, hvilket medfører, at børn anbringes uden for hjemmet i stedet for at der ydes støtte til familien
- Personale i skole og institutioner giver udtryk for et behov for mere viden om omsorgssvigt og om mulige handlinger over for det
- Socialforvaltningens handlemuligheder er begrænsede med hensyn til hurtig indsats, når der i familien er et ønske om terapi eller ændringer.

De professionelle gav udtryk for, at omsorgssvigt medførte, at barnets normale udvikling forvrides, samt at det kan have konsekvenser i form af forringet koncentrationsevne og indlæringsmuligheder. Det gør det svært for barnet og senere den unge at gennemføre en uddannelse og fastholde et job.

Overordnet formål og delmål

Paamiut Asasaras overordnede målsætning er mobilisering og styrkelse af samspillet i lokalsamfundet – mellem erhvervsliv, institutioner og borgere – med henblik på at skabe øget trivsel og tilfredshed samt økonomisk og kulturel styrke i lokalsamfundet. Målet er, at borgerne i fællesskab løser fælles problemer og skaber trivsel for alle, men med et særligt fokus på børnefamilier.

«Man kan således finde nogle generelle aspekter, der fremmer mental trivsel, men det er ligeledes vigtigt at spørge mennesker i konkrete situationer, og derved undersøge, hvad de selv beskriver som det gode liv.»

Paamiut Asasara har fem delmål: (1) At udvikle landets bedste folkeskole; (2) At skabe fem nye fiskeriuafhængige erhverv; (3) At halvere selvmord, alkohol- og hashmisbrug, samt voldstilfælde og anden kriminalitet; (4) At forenkle og omlægge kommunens administration, så den svarer til behov, interesser og indbyggertal; samt (5) At forebygge omsorgssvigt af børn. I denne artikel vil vi fokusere på delmål 3 og 5. Det har en stor betydning for mobiliseringen i byen, at der er tale om en helhedsorienteret indsats på de fem punkter, der tilsammen ses som det system, som kan fremme trivsel hos – og deltagelse af – børnefamilierne.

Indikatorerne for delmål 3 er:

- at denne halvering opnås med et fald hvert år med henblik på at nå halveringen i 2012 (i forhold til år 2007
- at borgerne i kvalitative interviews giver udtryk for, at de oplever byen som mere tryg og med mindre kriminalitet. De kvantitative oplysninger hentes fra offentlig statistik over kriminaliteten i byen samt i Kalaallit Nunaat som helhed.
- at der foretages interviews med professionelle fra de forskellige sektorer i byen hvert år i marts.

Procesindikatorer for punkt 5 er:

- at et antal familier hvert år deltager i fælles læringsaktiviteter
- at et stort antal familier med børn deltager i de kultur- og sportsarrangementer, der støttes af projektet
- at der er et lokalt tilbud om støtte til personer og familier med behov for dette
- at der er let adgang til dette på individuel basis
- at der hvert år er etableret og gennemført en mødregruppe, der giver støtte til mødre, der lever med en eller flere risikofaktorer, således at der kan ske en reduktion af betydningen af den/disse
- at der gennemføres to forældrekurser årligt med henblik på at styrke forældrerollen og reducere risikofaktorerne og/eller disses indflydelse på familiens liv

Resultatsindikator er

- at forældrene føler sig styrkede i rollen som forældre (dette undersøges gennem kvalitative interviews)
- at familier efter deltagelse i forældrekurser – på baggrund af en uvildig professionel vurdering – kan få hjemgivet evt. fjernede børn
- at arbejdssøgende forældre efter deltagelse i forældrekurserne kommer i job – hvilket er en betinget indikator, da den er afhængig af udviklingen på arbejdsmarkedet.

Projektet er opbygget med en styregruppe, der træffer beslutninger om anvendelse af midler, og har en stor gruppe af lokale deltagere, der udfører aktiviteterne med en meget høj grad af selvforvaltning, idet beslutningskompetencen i de enkelte aktiviteter er uddelegeret til disse. Da der er tale om et community (lokalsamfunds) mobiliseringsprojekt har denne opbygning vist sig produktiv og har udvirket en høj grad af lokal deltagelse i gennemførelse af projekter og aktiviteter. Formen bidrager til en høj grad af inddragelse af borgerne og lægger op til fælles ansvar, fællesskab og anerkendelse. Det er en forudsætning for projektet, at målgruppen og nøgleaktørerne selv ønsker at deltage i projektaktiviteterne. Samtidig er det altafgørende for projektet, at alle betydningsfulde stemmer bliver hørt – og oplever sig hørt. På denne måde mobiliseres borgernes ressourcer, og de får mulighed for at bidrage med deres gode erfaringer og udvikle fælles kundskaber og netværk. Den gennemgående ramme er baseret på fælles læring og fælles handling – med fokus på, at viden skabes lokalt i dialog og samspil. I forbindelse med opstilling af delmål i projektet blev det formuleret, at det er vigtigt:

- At inddrage så mange familier som muligt i en mangfoldighed af meningsfyldte aktiviteter med henblik på at opbygge en stadig større tro på fællesskabets og egne kompetencer og muligheder.
- At borgere i alle aldre skal fastholde lysten til at lege, opleve, sanse, more sig og deltage.
- At man kan beruse sig på en berigende og mor-

som måde uden at forvolde skade på sig selv og andre

- At flere familier oplever større glæde og tager del i at løse de udfordringer, som fremtiden byder på – med udgangspunkt i følgende lokalt formuleret værdier:
  - Evne til at kunne brødføde sig selv værdsættes
  - Åbenhed, nysgerrighed og gæstfrihed værdsættes
  - Ejerskab til projekter og udvikling skal fremmes
  - Respekt i omgang med mennesker, materiel og natur værdsættes
  - At vold ikke accepteres under nogen omstændigheder
  - Udvikling frem for tilpasning, dvs. nytænkning og innovation

Aktiviteter

Projektet omfatter fire overordnede aktiviteter:
1) Social indsats, der omfatter et brugerdrevet børne- og familiehus, der yder støtte til individer og familier gennem støttende samtaler, mødrekurser, forældrekurser og gennem afvænningstilbud til personer, der har et misbrug (alkohol, hash og spil).
2) Kulturelle og sociale arrangementer og aktiviteter.
3) Erhvervsfremmende aktiviteter.
4) Aktiviteter for at støtte skolens udvikling

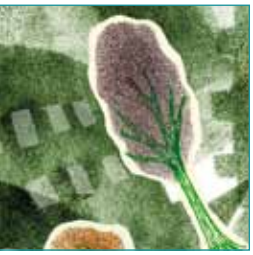
Vi vil her fokusere på punkt 1. I marts 2008 formulerede de professionelle i de forskellige sektorer følgende ideer til at nedbringe og dernæst helt afskaffe omsorgssvigt over for børn:

1. Der skal gives støtte til nye forældre med behov for støtte under graviditeten og efter fødslen
2. Familiers ressourcer skal støttes gennem forældrekurser samt gennem mulighed for støttende samtaler individuelt, i gruppe og som familie
3. Plejefamilier skal støttes med opbakning og undervisning
4. Personale i skole og institutioner får endnu mere viden om, hvordan tegn på omsorgssvigt ses, og familierne støttes
5. Afvænningsprogrammer med ingen eller meget kort ventetid tilbydes i Paamiut
6. Øget forebyggelsesindsats over for misbrug
7. Øget opmærksomhed på problemets omfang og løsninger skal fremmes
8. Øget intersektorielt samarbejde
9. Der skal etableres selvhjælpsgrupper samt individuel støtte til børn og unge, der har været udsat for omsorgssvigt, herunder seksuelt misbrug;
10. Der bør etableres flere gode aktivitetstilbud til børn og unge, hvor de kan være sammen i gode rammer og med gode rollemodeller
11. Der bør være en øget indsats i undervisning om prævention samt forældreansvar i skolen med henblik på at mindske antallet af teenagegraviditeter.

De bærende elementer i Paamiut Aasara er de fortsatte aktiviteter, der er iværksat for at fremme livskvalitet i børnefamilier – og som fortsættes og vedligeholdes meget aktivt af deltagerne selv. Bærende elementer i dette er mødregrupperne, der blev startet i 2008 og som fungerer som meget aktive aktører i at advokere for øget samhørighed, socialt ansvar og respekt for børns rettigheder. Ligeledes fungerer deltagerne i forældrekurserne som et socialt netværk og aktive fortalere for en støttende og respektfuld måde at fungere på som familie. Et yderligere bærende element er fisker- og fangerhøjskolen, der samler folk og skaber samhørighed mellem deltagerne også efter endt forløb. Endvidere er de kulturelle arrangementer en vigtig del af projektet, idet disse giver gode muligheder for samvær om en fælles oplevelse under trygge vilkår. I det følgende beskrives mødregrupperne og forældrekurserne nærmere samt hvorledes folk i Paamiut oplever at deltage i projektet.

Mødregrupperne

Den første mødregruppe for unge mødre blev skabt som en støtte til mødre, der levede under en eller flere af de nævnte risikofaktorer. Gruppen blev dannet som et værn mod disse risikofaktorer og tog udgangspunkt i, hvordan man allerede fra barnet var et foster i moders mave, kunne beskytte det mod risikofaktorer. Der blev taget udgangspunkt i de unge mødres ressourcer til at støtte hinanden i dette. Gruppen startede med et fem dages kursus med en jordemoder. Indholdet var afspændingsøvelser og kunst og musik samt fælles refleksioner over selvværd, selvrespekt og værdsættelse af fosteret og det nyfødte barn.



Som et eksempel på en øvelse kan følgende nævnes: Deltagerne ligger på madrasser og slapper af. De bliver nu bedt om at forestille sig deres livmoder som et telt for fostret. De bliver bedt om at mærke, hvordan solens varme føles, når den skinner ind i teltet – og mærke den glæde, det bringer. Så skifter fokus til at mærke, hvordan cigaretrøg føles inde i teltet. Man begynder at hoste. *Forestil Jer nu, hvordan det lille foster hoster inde i maven.* Videre blev deltagerne bedt om at forestille sig, hvordan det lyder i teltet, når naboerne råber og larmer i beruset tilstand. Hvordan skænderier og råben trænger ind i teltet og gør det uhyggeligt at være der. Efter at have forestillet sig det og mærket det, er der en fælles refleksion over, hvordan det stadig ufødte barn vil blive påvirket af de hændelser, der finder sted uden for dets *telt.* Der tales om, hvordan vrede stemmer og vold vil opleves af det endnu ufødte barn, og at det vil begynde at græde i livmoderen. Mødrene reflekterer over, hvordan slåskampe og skrigen forældrene imellem skaber frygt og usikkerhed i barnet. Gennem denne refleksion skaber de en fælles metafor om *at være naboer til det endnu ufødte barn,* og de begyndte derefter at omsætte denne metafor til daglig praksis som forældre – hvilket de fortæller om videre i forløbet.

Gruppen havde 10 deltagere mellem 17 og 30 år. Efterfølgende har gruppen udviklet sig til et bæredygtigt socialt støttenetværk og en løst organiseret civilsamfundsorganisation. Målet for gruppen og det fortsatte forløb var at øge oplevelsen af selvværd som mødre og som medmennesker, der kan støtte hinanden. Et delmål i gruppen var i fællesskab at udvikle praktiske kommunikationsfærdigheder, der kan bruges i gruppen og i familien samt over for barnet. Et andet delmål var at styrke en vedvarende social støtte mellem de unge mødre. Gruppen har vist sig bæredygtig på tre områder:

- organisatorisk bæredygtighed: Gruppen er fortsat med at mødes en gang om ugen i familiecentret,
- faglig bæredygtighed: Gruppen har brugt og videreudviklet deres kommunikationsfærdigheder i gruppens møder og i deres familier, samt at de har formidlet disse færdigheder ved et møde om betydningen af social støtte (holdt i forsamlingshuset og åbent for byens borgere) og ved at undervise i skolens ældste klasser
- en vis økonomisk bæredygtighed: Gruppen begyndte at sælge kunst og kunsthåndværk på et mikro-niveau for at få penge til støtte for deres andre aktiviteter.

Deltagerne fortalte i fokusgruppeinterviews, at de i mødregruppen for første gang følte, at de frit kunne tale om deres tanker og følelser og om ressourcer, de havde, fordi de følte, at de blev lyttet til og taget alvorligt. De formulerede bestemte retningslinjer for kommunikationen, så man ikke grinede af hinanden eller mobbede hinanden, men i stedet så det fælles og i fællesskab søgte løsninger. Man aftalte, at der var tavshedspligt om det, der blev sagt i gruppen, hvilket gjorde, at man kunne tale mere frit og åbent. Deltagerne fortalte, at de tidligere havde været tavse om emner som ensomhed, social stigmatisering, seksuelt misbrug, alkoholmisbrug og tanker om selvmord. I gruppen åbnede deltagerne et rum for udveksling af tanker og følelser i forbindelse med det at blive mor og have en hverdag med et spædbarn. De fortalte, at de plejede at være alene med deres problemer, og at de – selv om de havde mennesker omkring sig, når de var glade – havde følt sig alene og ensomme, når de havde problemer. Ofte kunne de føle sig alene selv sammen med andre, og de fortalte, at de syntes, det var svært at føle sig respekteret og at sætte grænser over for andre.

«I møderne følte vi, at vi blev taget alvorligt og ikke grinet af og derfor var vi i stand til at komme ud af vores ensomhed og begynde at arbejde sammen om at støtte hinanden. At vi oplevede, at vi kunne det, var virkelig en motivation til at fortsætte. Vi blev glade for at være en del af gruppen. Det gav mig en grund til at komme ud af sengen om morgenen. Det er dejligt, at vi starter med at spise morgenmad sammen, og at vi senere på dagen spiste frokost sammen. Der var en klar struktur, som jeg godt kunne lide. Faktisk oplevede jeg det sådan at nogen holdt af os, og det var godt, da jeg føler, at jeg er blevet forrådt så mange gange før.»

En anden sagde:

«I starten var det meget svært for mig virkelig til at stole på andre. Det var svært for mig at have tillid. Jeg kunne næsten ikke tro, at nogen tog mig alvorligt, og i begyndelsen frygtede jeg, at det snart ville stoppe, og så ville jeg blive svigtet igen.»

En tredje deltager fortæller om, hvordan forståelser, der er udviklet i gruppen, kan bruges i dagligdagen i familien:

«Jeg har indset, at familiemedlemmer, der er fulde eller ødelægger økonomien med spil eller forstyrrer på andre måder, ikke må forstyrre mit moderskab. Jeg bliver nødt til at beskytte mit nyfødte barn fra disse forstyrrelser og overgreb.»

Gruppen udviklede en særlig form for gensidig støtte, der blev oplevet som meget givende af deltagerne. De satte samhørighed på begreb og fortalte ved et borgermøde, som de indkaldte til, om betydningen af at kunne tale åbent om problemer og ressourcer. Derved brød de den «tavshedens kultur», der var omkring det at have problemer. De fortalte også om vigtigheden af at kunne sætte grænser for overskridende adfærd, før den kunne udvikle sig til egentlige overgreb og misbrug. Gruppen udviklede sig til en horisontal social støtte, der er et meget vigtigt supplement til den vertikale, familieorienterede støtte – og i nogle tilfælde helt erstatter denne. Gruppen udviklede sig omkring en forståelse af betydningen af at beskytte både fostret og det nyfødte barn mod forstyrrelser og dermed opstod et begreb om værdien af moderskab, og at moderskabet skal beskyttes. I stedet for at se vilkårene som givne, ses de nu som noget, der kan ændres i en positiv retning gennem fælles indsats. Børn bliver ikke mere set som blot formet af kulturen, men i stedet formuleredes det, at man kan skabe en kultur, der støtter og fremmer barnets trivsel og gode udvikling.

Forældrekurserne

I 2009 blev der afholdt to forældrekurser med i alt 30 forældre. Familierne har i alt 55 børn. Det første kursus var i marts (16 forældre) og det andet i maj (14 forældre). Begge hold mødes stadig jævnligt i familiecentret Tilioq – både med og uden kursusleder. Der er en debataften hver onsdag, hvor deltagere fra begge hold kan deltage og tale om ugen, der er gået. Endvidere er grupperne aktive i en række aktiviteter og deltager i opbygningen af selvhjælpsgrupper. Deltagerne fortæller, at der var 15 arbejdsløse blandt forældrene på kurserne. Ud af disse 15 er de 10 nu i arbejde. Nogle af forældrene, der var i job, valgte at skifte arbejde, så de kunne være mere sammen med deres børn. Ud af de 30 kursister var der to familier, der havde deres børn anbragt uden for hjemmet. Den ene familie havde ikke haft deres børn boende hjemme i otte år, men havde alligevel formået at holde kontakt med dem.

«Mødrene reflekterer over, hvordan slåskampe og skrigen forældrene imellem skaber frygt og usikkerhed i barnet.»

Nu er børnene tilbage i familien. Den anden familie havde ikke haft børnene boende hjemme i syv år. Også i denne familie er børnene nu hjemme igen. Begge familier fortæller seks måneder efter kurset, at de fungerer rigtigt godt som familie nu, selvom de har problemer, ligesom alle andre familier har ind imellem.

På kurserne talte kursisterne meget om, at det var svært at åbne sig og snakke om problemer og ressourcer. De fortalte, at det meget let fører til, at man bliver set ned på og mobbet ganske voldsomt i det relativt lille samfund, som Paamiut er. I et interview fortalte en af deltagerne:

«Der er mange rygter om folk. Det er fordi, personerne ikke selv siger, hvordan hun eller han er. Så peger han eller hun i stedet på en eller anden person og gør ham eller hende ondt. Der er så mange folk her i byen, som gør én ondt, men uden grund. Rygterne går bare videre. Så bliver det til en helt anden person, men når man er sammen med den person, der er gået rygter om, så er det en helt anden historie, man hører. Det er det, man kalder Kamikposten, at man snakker sådan. Så bliver der rygter, der kører, selvom de muligvis er usande. Folk finder på historier på den måde, at folk gør den person ondt, selvom historierne og rygterne er usande. Der er også nogle personer, som ikke ser sig selv og siger til sig selv, at «jeg er sådan og sådan og sådan», selvom hun ikke er sådan. Der er også personer, som muligvis er jaloux, som lyver over for én og så bliver det rygter, rygter, rygter.

Efter at jeg har gået på familiekurset, så kender jeg andre folk, som jeg ikke kendte før. Og så tænker jeg «nå, de lever på den måde, og jeg lever også på den måde», og vi kan forstå hinanden og hinandens situa-

tioner. Og vi kan ændre på hverdagen og på, hvordan vi skal opføre os over for børnene, og vi kan sætte ord på, hvordan en bedre opdragelse kan være. En god idé kan være en god idé. Og at være opmærksom på en eller anden ting, så kan man blive opmærksom på de ting, der kan bruges til hvordan vi skal tackle det.»

En anden deltager fortæller:

«Det er rigtigt, hvad de siger om, at det giver nogle sår på sjælen at være barn af alkoholikere, og jeg vil ikke ønske for nogen børn, at de skal prøve det. Da vi begyndte på det her familiekursus, var der en anden pige lidt ældre end mig, og hun har været i sammen situation. Hun er også barn af en alkoholiker og har været i pleje og sådan, og vi fandt bare totalt sammen. Og vi har gået lange ture i fjeldene og bare skreget og grædt. Det har bare været så fedt! Som at noget lettede.»

Også i tiden efter kurserne har de arbejdet videre med deres erfaringer med at kunne tale åbent om udfordringer i livet. De fortæller, at det var vigtigt for dem, at der var klare regler, og de indførte tavshedspligt, så man turde tale åbent med hinanden på kurset og havde tryghed og tillid indbyrdes. I dag, fortæller de, kan de tale sammen om hverdagen og om sig selv og har stor respekt for hinanden og for andre forældre.

Da kurserne startede, var der mange af deltagerne, der gav udtryk for, at de ikke kunne styre deres alkoholdrikkeri, men i dag er de begyndt at drikke alkohol på en mere kontrolleret måde, hvor man kan holde en festaften, men ikke drikker videre næste dag. Familierne samles og planlægger aktiviteter med børnene i stedet for. Alle giver udtryk for, at de er gladere og mere tilfredse, når der ikke har været alkohol indblandet i deres weekender. Deltagerne fortæller i interviews, at de forståelser og færdigheder, de sammen udviklede igennem kurset, også har stor betydning for, hvordan de indgår i lokalsamfundet:

«På en måde, der kan jeg mærke at før i tiden, der skulle man måske kigge lidt ud af vinduet for at se, hvem der går nedenfor. Så skal man først gå måske til posthuset, måske Brugsen, for ikke at møde dem. Nu kan man bare gå. Ikke mere med det der, at jeg ikke skal hilse på den der eller den der. Altså, jeg var også meget nervøs før kurset. Man har så mange problemer, at den og den person, man kender, skal lige gå forbi først, og så skal man gå lidt forbi, så man ikke viser sit ansigt. Men nu, efter kurset, der er alt det lige meget. Man er mere fri.»

Deltagerne har arrangeret et åbent borgermøde om betydningen af socialt ansvar, samhørighed og gode opvækstvilkår for børnene i byen. De fremlagde åbent deres egne erfaringer og brød derved den tavshedens kultur, der har omsluttet det at have problemer og udfordringer i familierne. På den måde blev deltagerne talspersoner for, at forandring er mulig gennem fælles forholden sig til de udfordringer, familier møder.

Borgernes oplevelse af Paamiut Asasara

Igennem såvel spørgeskemaer (en stikprøve-undersøgelse med 30 deltagere) som interviews med otte forældrepar er borgernes tilfredshed med Paamiut Asasara blevet undersøgt. Endvidere er der foretaget en lang række uformelle samtaler og yderligere interviews. Såvel i spørgeskemaerne som i interviewene udtrykkes der stor tilfredshed med projektet, og det nævnes, at det skaber energi, sammenhold og gør byen mere fredelig. I spørgeskemaerne vurderer alle projektet som godt eller virkeligt godt både for trivsel og for en revitalisering af byen i form af fælles aktiviteter og engagement. I et interview med et forældrepar siges følgende om Paamiut Asasara's kulturelle arrangementer:

«Det er godt, at man er sammen, at man spiser sammen, man synger og børnene, de får noget. Jeg er så glad for at, når børnene de får noget, et eller andet, så er man glad. Det er godt med disse arrangementer, hvor der sker noget, og børnene de er med. Så er man tilfreds. Før i tiden, der var det sådan, at man råbte ad hinanden. Måske hvis man var fuld, så råbte man ad hinanden: «du skal ikke tro, at du er noget». Og nu er det ikke så meget som før. Der er ikke så mange, der råber. Altså hvis man lytter, så er der nogen, der råber lidt, men ikke så meget som før.»

En deltager i forældrekurset siger:

«Ja, før i tiden – før kurset, der tænkte man; det der Paamiut Asasara, det er ikke noget for mig. Efter kurset så kan man se, at det er en meget stor mulighed for os. Og vi kan mærke, at vi får støtte fra Paamiut Asasara. Man tager et skridt, hvad angår familien. Man får det meget bedre, og man begynder at snakke sammen.»

En anden borger siger om Paamiut Asasara:

«Livet er her, der er mere liv her i byen. Fordi Paamiut Asasara arrangeres, så der er folk, som er mere glade. Også pga. sommerhøjskolen. Folk er sammen der, og de lærer om vinterforråd og alt mulig andet – hvordan man tilbereder grønlandsk mad. Der er mere liv nu, og man kan mærke, at folk er mere knyttet sammen. Så er folk også opmærksomme på ting som hærværk og på, hvordan man skal opdrage børnene lidt.»

En tredje borger siger:

«Jeg har den opfattelse, at folk her i byen generelt er blevet meget bedre til at håndtere de konflikter, der opstår derhjemme, og uden for hjemmet. Det er den opfattelse jeg har, simpelthen. Og jeg vil også mene, at de der familiekurser, de har en stor indvirkning på det.»

En mor til to mindre børn siger om betydningen af at være sammen med andre i byen og glæde sig sammen i gode oplevelser:

«Det er godt at være sammen til en koncert for børnene eller for de voksne eller et stort arrangement, hvor der kommer rigtig mange. Dem savner vi endnu flere af her i Paamiut. Man bliver lidt kedelig … man keder sig lidt her, når der ikke sker så meget. Ved arrangementerne, så kan man … hygge sig, folk griner og de klapper og alt muligt sammen, så det hele. Man får sådan nogle oplevelser, gode oplevelser. Man kan ikke bare glemme det og man ønsker, at «bare de gør det igen», så vi kan være sammen igen. Mange familier kan ikke sådan – hvad hedder det – være sammen sådan. Der er mange børn nu, men nu er det meget

sådan, at de hakker hinanden ned, de savner nok sådan lidt sammenhold og hygge sammen, det savner de nok. Men bare der er sådan nogle aktiviteter, forskellige aktiviteter, hvor de kan være sammen om at deltage. Så glemmer folk hakkeriet, hvis man har det sjovt sammen. For eksempel skal der være en diskussion i aften, så det bliver også meget spændende. Så ja, der sker noget.»

En anden fortæller om oplevelsen af, at der med Paamiut Asasara virkeligt begynder at ske noget:

«Det lyder lidt sjovt, navnet, og jeg fandt en lille brochure, som jeg læste. Det er en god idé, det er en rigtig god idé og endelig sker der noget sådan rigtigt, alvorligt. Det her Paamiut Asasara. Da jeg læste den der lille brochure, tænkte jeg, nå det er en rigtig god idé, endelig sker der noget. Jeg skal være med, og måske er der noget, og jeg skal se på opslagstavlen om der sker noget. Paamiut Asasara er for hele Paamiut og det er handler om noget som sammenhold, at alle borgerne skal noget fælles, sammenhold.»

En borger siger om hele projektet:

«Paamiut Asasara får sat gang i samtaler og kurser, så der er mere livligt i byen. Der er koncerter, samtaler og så er der kurser. Det er som om, at Paamiut lever igen. At der er liv igen i stedet for bare at have et hverdagsliv, hvor man køber ind og går hjem igen. Der er liv her, fx den fisker fanger lejr, der har været her og de har fangster og alt muligt. Der er mere glæde og sammenhold mellem byens borgere. Og der vil være andre deltagere. Her i år, blev der snakket om sidste år, så bliver det mere åbent for befolkningen. Så vil de også prøve, og så vil de også have kurser og så vil de også deltage i koncerter. Så der er mere sammenhold og mere tryghed i byen i stedet for hærværk og alt muligt. Altså, Paamiut Asasara gør noget ved mange ting nu.»

Generelt er alle de interviewede meget positive over for deltagelse i Paamiut Asasara og omtaler dets betydning for større følelse af fællesskab gennem deltagelse i fælles aktiviteter, større åbenhed over for at tale sammen også om svære emner, mere tryghed og mere fælles ansvarlighed. Det understreges også, at projektet har givet mere liv i byen, og at det opleves som borgernes projekt.

Konklusion på indsatsen

I Paamiut er mobiliseringen i lokalsamfundet iværksat som en reaktion på en historie om vold (herunder seksuelt misbrug og overgreb), selvmord, alkoholmisbrug og omsorgssvigt. Det overordnede mål for programmet er at styrke resiliens, psykosocial trivsel og lokalt forankrede værdier og ressourcer gennem fælles aktiviteter og bæredygtige sociale netværk.

Psykosociale programmer, der bygger på en community-baseret tilgang, tager afsæt i lokalt formulerede behov (Bolton & Tanga, 2002) og visioner. Det specifikke i den community psykologiske tilgang er, at der formuleres et eller flere psykologiske aspekter igennem behovsanalysen. I mødregruppen blev de mentale behov formuleret som behovet for nogen at tale med og få støtte fra i svære situationer i dagligdagen og i livet, behovet for at kunne sætte grænser for andres indgriben i éns liv, éns krop og i den relation, man som forældre bygger op til spædbarnet, samt at kunne tale om svære oplevelser, udfordringer og ressourcer i stedet for at holde dem i en form for tavshedens kultur, der holdes i live af socialt mobberi og en individuel følelse af skamfuldhed. I forældregruppen udvikledes samme forståelse med særligt henblik på, hvordan kommunikationen i familien havde været præget af samme tavshedens kultur, hvor man godt kunne skændes, men uden at de fælles problemer blev løst gennem skænderiet. Deltagerne udviklede en række betydningsfulde begreber om, hvordan det, at flere familier kunne tale åbent sammen, åbnede for normalisering, gensidig respekt og støtte – samt gav rum for udvikling af mestringsstrategier både i den enkelte familie og i fællesskabet af familier. Begge grupper pegede på behovet for mere samhørighed som fælles social ansvarlighed over for hinanden i form af gensidig respekt, åbenhed og aktiviteter, der reducerer alkoholmisbrug og vold og giver gode oplevelser sammen. Det er i responsen på disse lokalt formulerede behov, som bliver til visioner om bedre trivsel og iværksættes som handlinger – og på denne måde kropsliggøres og leves – at projektet udfolder sig.

Styret af behov – med klare mål

Communitymobilseringprogrammer har en høj grad af åben proces, men er samtidig guidet af de visioner, der formuleres som mål. Selve projektrammen er inspireret af *Logical Framework*

Approach (1996), der er et system til at beskrive overordnede mål, operationalisérbare delmål, indikatorer og aktiviteter samt resultater. Det er en udfordring for communitymobiliseringsprojekter fortløbende at monitorere ud fra klare procesindikatorer og evaluere ud fra klare resultatsindikatorer – idet en produktiv iderigdom må følges op af klare mål, for at ideerne kan materialisere sig i konkrete handlinger og resultater.

Inden for psykosocialprogrammer er begrebet behovsbaseret tilgang meget udbredt. Det er vigtigt, idet det netop som her beskrevet, handler om at tage udgangspunkt i lokalt formulerede – og dermed relevante – behov. Dette udgangspunkt er igennem de senere år blevet suppleret med et rettighedsbaseret, der består i at vurdere, hvor der er brug for at sikre, at deltagerne (målgruppen) faktisk får de sociale ydelser og muligheder, som de er berettiget til ud fra FN's deklarationer om grundlæggende civile, sociale og kulturelle rettigheder. Dette udgangspunkt er endvidere farbart, fordi langt de fleste stater i verden har underskrevet og ratificeret disse deklarationer. Dette perspektiv er betydningsfuldt, idet det – da alle har lige rettigheder – åbner for en opmærksomhed på at særligt sårbare grupper inddrages, at der er lige muligheder for begge køn i programmerne og udsatte grupper sikres beskyttelse mod overgreb og fratagelse af basale rettigheder (IASC, 2005; Berliner, Arenas & Thunberg, 2009). Fælles livsbetingelser, der opfylder basale menneskerettigheder for alle, sikres ved bedst ved at fremme det, UNESCO har betegnet *fredskultur:*

«A culture of peace is an integral approach to preventing violence and violent conflicts, and an alternative to the culture of war and violence based on education for peace; the promotion of sustainable economic and social development; respect for human rights; equality between women and men; democratic participation; tolerance; the free flow of information, and disarmament (UN resolution on the culture of peace, 1998).»

Det præciseres videre, at fredskultur er

«a set of values, attitudes, modes of behaviour and ways of life that reject violence and prevent conflicts by tackling their root causes to solve problems through dialogue and negotiation among individuals, groups and nations (UN Resolutions A/RES/52/13).»

I præamblen til UNESCOs konstitution fra 1945 står der:

«Since wars begin in the minds of men,
it is in the minds of men that defences of peace must be constructed.»

Dette udsagn knytter fredsprocessen klart til det mentale og til det psykosociale ved at tilføje – om end i et lidt antikvieret sprogbrug vedrørende køn og det forladte begreb «race»):

«The great and terrible war which has now ended was a war made possible by the denial of the democratic principles of the dignity, equality and mutual respect of men, and by the propagation, in their place, through ignorance and prejudice, of the doctrine of the inequality of men and races.»

I fredskulturen er både myndigheder på ethvert niveau – i dag også det internationale samfund – og hver enkelt ansvarlig for at give enhver grundlæggende rettigheder og for derigennem at fremme en fredskultur (Anasarias & Berliner 2009). I Paamiut vil dette kunne relateres til retten til at have kontrol over egen krop, til beskyttelse mod overgreb af enhver art, herunder seksuel vold, og retten til at tale åbent uden angst for repressalier i form af vold eller mobning.

På denne måde knyttes an både til det mentale og det sociale ud fra de behov, der blev formulerede af deltagerne i projektet. Projektet i Paamiut vil således kunne bidrage til at videreudvikle det rettighedsbaserede med fokus på fredskultur som en god ramme for mental og social trivsel – på en måde, der er forankret i den lokale kontekst, men som har globale perspektiver.

LITTERATUR

Anasarias, E. & Berliner, P. (2008).
Human Rights and Peacebuilding. In J.de Rivera (Ed.) Handbook of Peacebuilding. New York: Springer Press.

Berliner, P. & Mikkelsen, E.N. (2006).
Serving the Psychosocial Needs of Survivors of Torture and Organized Violence. In Gil Reyes & Jerry Jacobs (Eds.) Handbook of Disaster Management. New York: Praeger Publishers.

Berliner, P. (red.) (2009).
Kvalitativ metode i praksis – Viden om smukke og forunderlige ting. København: Frydenlund Grafisk.
Berliner, P., Arenas, J. & Thunberg, S. (2009). Peace-building and Protection of Vulnerable Groups. Psyke & Logos. Vol 30, 5-13.

Berliner, P., Hejazi, F. & Feldman, M. (2009).
Et community psykologisk perspektiv på intervention i skolen. I Bro, K., Løw, O., Svanholt, J. (red.), Intervention i skolen. København; Dansk Psykologisk Forlag.

Berliner, P., Dominquez, M., Kjaerulf, F. & Mikkelsen, E.N. (2006).
What can be learned from «crazy» psychologists? A community approach to psychosocial support in post-conflict Guatemala. Intervention – International Journal of Metal Health, Psychosocial Work and Couselling in Areas of Armed Conflict. 4, (1): 67-73.

Bolton, P. & Tanga. M. (2002).
An alternative approach to cross-cultural function assessment'. Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology. Vol 37:537-43.

House, J.S. & Landis, K.R. (2003).
Social Relationships and Health. In Salovey, P. and Rothman, A.J. (Eds.) Social Psychology of Health. New York: Psychology Press.

Ianev, P. & Berliner, P. (2006)
Samhørighed: social ansvarlighed som en fælles bevægelse. Om psykoedukation med flygtningefamilier. Psyke og Logos, 27(1), 854-871.

IASC (2005):
Guidelines on Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Settings. Geneva: IASC. http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/products/docs/tf-gender_GBVGuidelines2005.pdf

Logical Framework Approach (1996).
http://www.amg.um.dk/NR/rdonlyres/A5C92A15-6E14-4F06-80B1-96971D31CD04/0/LogicalFrameworkApproach.pdf

Perera, S. (2001).
Spirit Possessions and Avenging Ghosts: Stories of Supernatural Activity as Narratives of Terror and Mechanisms of Coping and Remembering. I Das, V., Kleinman, A., Lock, M., Ramphele, M. & Reynolds, P.(Eds.) Remaking a World – Violence, Social Suffering, and Recovery. Berkeley: University of California Press.

Poppel, B., Kruse, J., Duhaime, G. & Abryutina, L. (2007).
Survey of Living Conditions in the Arctic: SLiCA Results. Anchorage: Institute of Social and Economic Research, University of Alaska Anchorage.

Toldam, H., Dyhr Caspersen, I., Christoph Klimpke, C. & Berliner, P. (2008).
Forældreakademi og Børnejungle i bevægelse. Psykologisk forskning i livsverden og forandring. Psyke & Logos. 29(1), 261-283.

UN resolution on the culture of peace (1998).
– yderligere information på http://www.culture-of-peace.info/history/introduction.html:
Wattar, L. & Fanous, S, (2009) Paamiut Youth Voice Project. Nuuk: Kommuneqarfik Sermersooq.

NOTER

[1] Denne artikel er et resultat af en fælles indsats udført af de mange deltagere i Paamiut Asasara's aktiviteter (sommerhøjskole, mødregruppe, familiekurser, borgermøder, sportsarrangementer, kulturelle aktiviteter). En stor tak skal rettes til alle i Paamiut for dette. En særlig tak skal rettes til journalist Søren Lyberth og centerleder Najaaraq Røddik for at have muliggjort indsamlingen af data til denne artikel. Citaterne i artiklen er fra interviews udført af Ph.D. studerende Line Natascha Larsen, psykolog Mia Glendøs og denne artikels forfatter – med uvurderlig hjælp og inspiration fra Søren Lyberth.

Veje til social inklusion i bypolitikken?

Mia Arp Fallov,
er uddannet cand. scient adm. fra Roskilde Universitet, og Ph.d i sociologi fra Lancaster University. Adjunkt i social integration og social politik ved Aalborg Universitet, Institut for Socialt arbejde, sociologi og organisation. Er tilknyttet Forskningsgruppen i Socialt Arbejde, og Forskningsgruppen for Demografi, socialgeografi og sundhed. Har beskæftiget sig bredt med social eksklusion og socialpolitikkens udvikling, og særligt med bypolitikkens rolle i bekæmpelsen af fattigdom og eksklusion.

FALLOV@SOCSCI.AAU.DK

Af Mia Arp Fallov, adjunkt

Artiklen ser på, hvordan bypolitikken har bevæget sig, og den giver et bud på en vinkel, man kan lægge på udviklingstendenserne. Målet er at give nye perspektiver på, hvad man vil med de sociale bypolitikker.

Artiklen her udsprang af, at jeg, efter at have læst nogle af de nyere evalueringer af bypolitiske tiltag, synes, at der manglede betragtninger på, hvordan hele området har bevæget sig. Bypolitikken er kendetegnet ved fragmentering; ikke bare organisatorisk men også i de politiske mål med politikkerne. Hvilke sammenhænge tegner sig på tværs af projekter og nye tiltag, og hvilke overordnede rationaler udtrykker de? Hvordan er bypolitikkerne formet af den dominerede rolle, som beskæftigelsespolitikken har fået? Hvordan udspiller moderniseringen af velfærdsstaten og borgerens nye rolle sig i bypolitikken? Det skal ikke opfattes som, at artiklen søger at give et samlet bud på, hvor den sociale bypolitik bevæger sig hen. Snarere er denne artikel *et* bud på en vinkel, man kan lægge på udviklingstendenserne inden for den sociale bypolitik. Artiklen bygger derfor ikke på en ambition om at lave en fuldstændig videnopsamling på det bypolitiske område, ej heller er det en evaluering af bypolitikkens succeser og fiaskoer. Det er en selektiv læsning af de overordnede rationaler gennem nogle bestemte briller, som betyder, at nogle gennemgående tendenser træder frem. Det er dermed intentionen, at den skal give læseren nogle nye perspektiver på, hvad det er man vil med de sociale bypolitikker og derigennem bidrage til at åbne andre veje til social inklusion gennem den sociale bypolitik.

Artiklen lægger ud med at give en kort oversigt over bypolitikkens udvikling inden for de sidste årtier. Derefter vil jeg give et bud på, hvordan denne udvikling kan læses: At rationaliteten i bypolitikken bygger på et bestemt samspil mellem kapacitetsudvikling af marginaliserede byområder, deres beboere og de styringsagenter, som er involverede. Hvad menes der så med kapacitetsudvikling i denne sammenhæng? Jeg vil argumentere for, at vinklingen i den sociale bypolitik er et udtryk for forsøget på at overkomme bestemte styringsdilemmaer gennem at tillægge kvarterne, beboerne og de professionelle praktikere bestemte ressourcer, kompetencer og handleorienteringer. Håndteringen af eksklusion bliver orienteret imod at søge at tilegne de ekskluderede kvarterer og deres beboere (såvel som de involverede praktikere), hvad der anses som manglende kapaciteter. De sociale bypolitikker søger derfor at forme bestemte medborgere eller sagt med andre ord, skabe bestemte former for subjektiveringer af både borgerne og de styringsagenter, som er involverede i den sociale bypolitik. Artiklen bygger både på evalueringer af bypolitiske tiltag og på min egen komparative forskning af byomdannelsespolitikker og social eksklusion i Danmark og England (Fallov 2006). I den sidste del af artiklen vil jeg gå nærmere på to dimensioner af denne subjektivering af beboerne, dels instrumentaliseringen af den følelsesmæssige

tilknytning til lokalområdet, dels instrumentaliseringen af sociale netværk i de bypolitiske tiltag. Her vil jeg diskutere, hvordan de forståelseshorisonter, der knytter sig til disse konstruktioner af beboerne, har deres egne dilemmaer omkring inklusion og marginalisering.

Bypolitikkens vej mod kapacitetsudvikling

Hvordan skal man forstå, hvordan den sociale bypolitik ser ud i dag? I stedet for at lave en kronologisk oversigt over bypolitikkens udvikling, vil jeg i dette afsnit trække nogle udviklingstendenser frem.

Bypolitikken og socialpolitikken er i Danmark formet af det Torfing (2004) betegner som et stille sporskifte i dansk velfærdspolitik. Dansk politik har siden 1990erne slået ind på et 'workfare' spor, hvor sikringen af de relativt generøse velfærdsydelser er tæt knyttet sammen med fokus på udviklingen af arbejdsudbuddet. Gentagne arbejdsmarkedsreformer har således tegnet en relativt streng aktiv linje i dansk beskæftigelse- og socialpolitik. Skærpelsen af sociale ydelser, ydelseslofter og øget kontrol med de arbejdsløse skal sikre økonomisk incitament og motivation for opbygningen af 'arbejdsetikken' og en hurtig vej tilbage til arbejdsmarkedet. Der er således et øget fokus på det individuelle ansvar for og udvikling af arbejdsduelighed, ofte under dække af integrationsinitiativer og integrationspolitikker (Goul Andersen & Pedersen 2007).[1] Dette stille sporskifte har cementeret en forståelse af social integration som tæt knyttet til arbejdsduelighed, tilknytningen til arbejdsmarkedet og evnen til selvforsørgelse (Levitas 1998). Bundesen argumenterer for eksempel for, at der er sket en tvedeling af socialpolitikken i de selvansvarlige, hvis ansvarlighed kan sikres gennem generelle økonomiske-offentlige styringsinstrumenter, og de ikke-selvansvarlige som skal motiveres til at tage ansvar for egen selvforsørgelse og arbejdsmarkedstilknytning (2005, se også Villadsen 2004 for lignende argumentation). Hvorfor er disse sporskift vigtige for at forstå den sociale bypolitik i dag? Fordi denne forståelse af sociale problemer som først og fremmest knyttet til individuel arbejdsmarkedstilknytning og selvansvarlighed i forhold til forsørgelse danner en diskursiv værdimæssig ramme for at forstå og handle på lokalt manifesterende sociale problemer.

Denne fokusering på de ikke-selvansvarlige og den deraf følgende individualisering af socialpolitikken viser sig også i de dominerende politiske diskursers vægring fra at definere officielle betegnelser for social eksklusion og fattigdom – et oplagt eksempel på dette er, hvordan den nyudnævnte socialminister Benedikte Kiær undslår sig at fastsætte fattigdomsgrænser. Forståelsen af social eksklusion og fattigdom i Danmark er i konflikt med det dominerende billede af det egalitære danske velfærdssamfund både i befolkningen og i den officielle danske politik.[2] Social eksklusion associeres i dansk politik med de mest sårbare grupper, som er faldet gennem velfærdsstatens sikkerhedsnet. Sociale inklusionsinitiativer retter sig mod bestemte målgrupper; de langtidsarbejdsløse, risikobørn, etniske minoriteter, udsatte ældre og handikappede. Sikringen af social inklusion handler derfor om at modvirke, hvad der anses for 'arvelige' risikofaktorer, iværksætte reintegration af udsatte grupper i sociale og økonomiske sfærer gennem deltagelse i frivilligt arbejde og foreninger, samt gennem fleksible og beskyttede arbejdstiltag på det 'inkluderende' arbejdsmarked (Socialministeriet 2003). Sådanne støttende velfærdsstatslige funktioner går hånd i hånd med, dels selvansvarliggørelsen af disse udsatte grupper gennem handleplansarbejde og samtaleteknologier (Karlsen & Villadsen 2007), der søger at orientere dem mod en fremtidig arbejdsmarkedstilknytning, dels en øget kontrol med selv de mest udsatte gruppers rådighed for arbejdsmarkedet.

Områder, karakteriseret ved koncentrationer af sociale problemer, har været et andet fokusområde i de danske bestræbelser på at skabe social inklusion. Dette perspektiv er med til at gøre bypolitikken til et selvstændigt politikområde i 1990'erne. Før dette optrådte bypolitikken mere indirekte underlagt generelle planlægningstiltag, først under 'velfærdsbyen' og siden under et banner omkring byernes økonomiske tilbagegang. To karakteristika af nutidens bypolitik kan spores tilbage til perioden før 1990'erne; det ene er institutionaliseringen af en forhandlet tilgang til planlægning med involvering af både erhvervspartnere,og lokale interessenter. Det andet er en eksperimentel tilgang, som allerede blev grundlagt i sen-firsernes SUM programmer. Det markante skift i dansk bypolitiks selvstændiggørelse sker med nedsættelsen af det tværministerielle Byudvalg i 1993 og kulminerer med oprettelsen af By og Boligministeriet i 1998.

> «Byudvalgets projekter markerer også en øget 'etnificering' af den sociale bypolitik.«

Her bliver den områdebaserede tilgang til bypolitikken grundlagt, som også karakteriserer andre europæiske landes politikker på dette område. Social eksklusion bliver i disse politikker set som lokalt betinget og synonym med, hvad der betegnes som, en 'negativ spiral' i de socialt belastede og dårligt fungerende boligområder:

«De socialt dårligt fungerende områder er karakteriserede ved en højere frekvens af arbejdsløshed, dårligt fungerende familier, vold, kriminalitet og hærværk end andre byområder. Der er samtidig en tendens til, at en selvforstærkende udvikling sættes i gang, hvor de ressourcestærke beboere flytter væk og hvor områderne får meget svært ved at tiltrække investeringer i kultur eller erhverv. Hele byområder eller enkelte boligbebyggelser kan være fanget i sådan en negativ spiral»
(By og Boligministeriet 1999).

Når social eksklusion på denne måde bliver synonym med bestemte kvarterer og boligområder, kan det ses som et udtryk for, at også den danske politik på området er informeret af den internationale debat om 'område effekter'. Det er kort fortalt ideen om, at social eksklusion ikke kan forklares alene med eksterne faktorer eller af menneskelige faktorer. Social eksklusion forstås her som et udkomme af interaktionen af sociale, økonomiske og fysiske faktorer, og at ekskluderede kvarterer *selv* indgår som element i denne interaktion, og derfor ses som medbetingende den sociale eksklusion (Skifter Andersen 2003b). Den danske tilegnelse af ideen om områdeeffekter bliver ikke relateret lige så stærkt til kulturelle og adfærdsorienterede forståelser af den sociale 'underklasse' som i USA og England. Herhjemme er forståelsen af områdeeffekter stadig spundet ind i en forståelse af velfærdsstatens stærke rolle i bekæmpelsen af strukturelle faktorer. Det, der bliver rekontekstualiseret fra debatten om områdeeffekter, er formodningen om, at ændringerne i de fysiske og miljømæssige kapaciteter i lokalområderne vil tiltrække andre og stærkere beboergrupper, samt have en positiv effekt på interaktionen mellem beboergrupper. Samtidig fører disse ideer også herhjemme til et øget fokus på lokale fællesskaber og aktive beboergrupper, som noget, der spiller en afgørende rolle for bekæmpelsen af lokalt forankret social eksklusion, hvilket må ses i samspil med den generelle tendens til fokus på selvansvarliggørelse, beskrevet ovenfor.

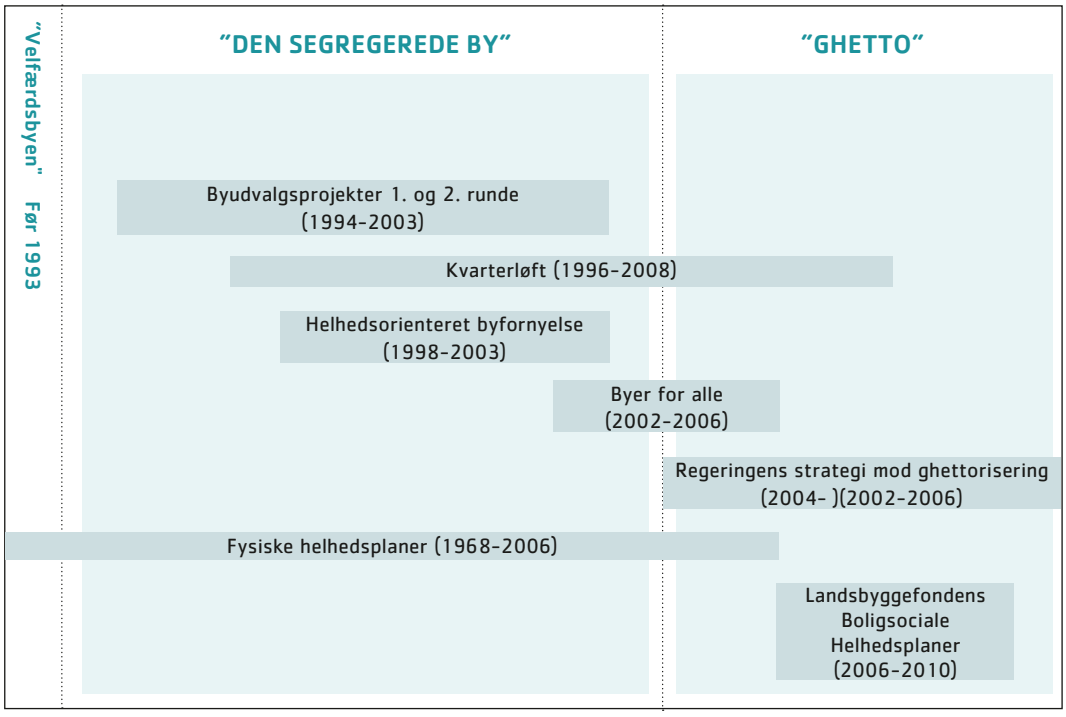
Øget fokus på etnificering

Byudvalget resulterede i tre typer af indsatser (se tidslinje i figur 1); etablering af boligrådgiverfunktionen og igangsættelsen af nye aktivitetstilbud i almene boligområder, større renoveringsindsatser med sigte mod en bedre fordeling af socialt belastede danskere og etniske minoriteter, samt decideredе integrationstiltag i udpegede modelområder. Desuden resulterede byudvalgets arbejde i iværksættelsen af de tolv kvarterløftsprojekter. Sideløbende hermed kørte den helhedsorienterede byfornyelse, som i modsætning til byudvalgsprojekterne og Landsbyggefondens renoveringer ikke alene var fokuseret på de almene boligområder. Nedsættelsen af byudvalget markerede et skift væk fra den fysiske orientering, bypolitiske initiativer tidligere

havde, og en styrkelse af en helhedsorienteret tilgang til bypolitikken. Det, der ligger i helhedsorientering i de igangsatte projekter, er sammentænkningen af kulturelle, sociale og fysiske forhold, og derfor ikke nødvendigvis en helhedsorientering i forhold til tidligere, igangværende og fremtidige tiltag i lokalområdet. Desuden er der en tendens til, at helhedsorienteringen vender indad, og dermed i mindre grad integrerer lokale helheder med strukturelle samfundsbetingelser. Et andet karakteristika er ambitionen om, at være bottom-up og dialogorienteret, dels gennem inddragelse af lokale aktører og boligorganisationer, dels gennem et bedre samspil mellem offentlige instanser. Generelt for de bypolitiske tiltag, som iværksættes efter Byudvalget, er, at de er projektbaserede og eksperimentelle af karakter. De muliggjorde en symbolsk prioritering af bekæmpelsen af lokalt forankret social eksklusion uden at afsætte varige midler og politisk ansvar. Desuden muliggjorde de metodeudvikling og eksperimenter med partnerskabsbaserede og lokalt inkluderende styreformer.[3]

Byudvalgets projekter markerer også en øget 'etnificering' af den sociale bypolitik. Forestillingen om, at der er en sammenhæng mellem høje koncentrationer af etniske beboere og manglende integration (Børresen 2002) formede projekternes vægtning og ledte til en patologisering af etnisk koncentrerede boligområder. Dette blev endnu tydeligere under de senere Venstre/Konservative regeringer og markeret institutionelt gennem nedlæggelsen af By og Boligministeriet og flytningen af mange af de bypolitiske projekter til at høre under Integrations ministeriet. Både det senere tiltag 'byer for alle' og regeringens 'strategi mod ghettoisering' er præget af det politiske ønske om, at den boligsociale indsats bliver kædet sammen med integrationsindsatsen. Samtidig har de tiltag, som er iværksat under strategien for bekæmpelse af ghettoisering et dobbelt sigte: Dels bliver der iværksat tiltag gennem ændring af ejerskabsformer, henvisningspolitik og huslejestøtte, der sigter på aktivt at nedbringe koncentrationen af etniske minoriteter i bestemte boligområder, dels tiltag, som gennem boligsociale midler, sigter mod at aktivere etniske beboere i udviklingen af normer og værdier, der anses som produktive i forhold til at sikre integrationen på arbejdsmarkedet.

Figur 1.



Bypolitik – integration og beskæftigelse

Den sociale bypolitik har overordnet set bevæget sig mod selvstændighed som politikområde og tilbage igen, da den nu er spundet ind i integrations- og beskæftigelsespolitikken. Bypolitikkens rolle i forhold til disse politikområder er baseret på en bestemt forståelse af rumligt forankret social eksklusion, hvor beboersammensætning og fysiske karakteristika ved kvartererne i sig selv anses som betingende årsager til eksklusionen. Resultatet af disse diagnoser bliver legitimeringen af de områdebaserede tiltag, hvor bekæmpelsen af social eksklusion bliver et spørgsmål om at forandre de fysiske kapaciteter af bestemte områder, udvikle beboernes sociale og kulturelle kapaciteter til at finde vejen mod selvansvarlighed og arbejdsmarkedsintegration, samt sikre innovative styringsorganiseringer, som kan igangsætte og holde hånd i hanke med sådanne udviklinger. Innovationen går her især på, at de bypolitiske initiativer bliver udtænkt og implementeret gennem netværksorganiseringer i form af forskellige former for partnerskaber mellem involverede kommuner, beboere og lokale interessenter (se Engberg, Bayer & Tarnø 2000, Bogason 2008). Samtidig betyder den eksperimentelle karakter af de bypolitiske tiltag, at indsatsen overordnet er fragmenteret, for eksempel blev beboerrådgiverne ikke alle steder involveret i kvarterløftprojekterne. Resultatet er, at der fra kvarternes perspektiv bliver igangsat overlappende midlertidige initiativer med forskelligt ejerskab uden grundlæggende sikring af vidensudveksling og forankring af lokale ildsjæle.

Bypolitikkens rationalitet

Bypolitikkens udvikling mod et fokus på kapacitetsudvikling er ikke enestående for dette politikområde, men kan ses som et produkt af og medproducent af et overordnet skift i velfærdsledelsen. Det er en udvikling af velfærdsstaten, der knytter denne ligeså meget til bestemte former for empowerment og disciplinering af befolkningen mod selvledelse, som til beskyttelsen af disses politiske, sociale og økonomiske rettigheder. Det er en udvikling, der ligeledes karakteriserer arbejdsmarkedsområdet og det sundhedspolitiske områdes fokus på handleplaner og aktiv borgerinddragelse (se eksempler i Mik-Meyer & Villadsen 2007).

Teoretisk er denne ledelsesform og de magtformer, som en sådan ledelse implicerer, begrebsliggjort af 'governmentality analytikken'. I dette perspektiv er ledelsen af velfærden ikke knyttet alene til staten. Den politiske og ledelsesmæssige magt er spredt ud i de multiple institutionelle og organisatoriske sammenhænge, hvor modifikationen og udviklingen af befolkningens hverdagsrelationer og selvforhold finder sted (Dean 1999). Det er således et andet perspektiv på forholdet mellem individ og stat, idet den moderne liberale velfærdsledelse forstås som fungerende gennem formning, modifikation og udvikling af bestemte subjektiveringer af borgerne. Det er subjektiveringen af borgeren, som gør dem til synlige og mulige objekter for ledelsen, og som former borgerens eget forhold til sig selv og andre. Hensigten med sådan en ledelsesform er at lede befolkningen og styringsagenterne frem mod en udvikling, hvor ledelsen ikke længere er nødvendig. En sådan ledelsesform forudsætter et bestemt blik på medborgeren som fri og havende kapacitet til at handle, idet ledelsen fungerer ved at orkestrere handlen og mulighedshorisonten for handlen (Foucault 2000a, Foucault 2000b).

Borgeren skal lede sig selv

Nutidens velfærdsledelse er derfor afhængig af professionel ekspertise, som kan styre på afstand ved at guide borgernes udvikling frem mod selvledelse. Gennem medborgerskabsteknologier, for eksempel i form af bestemte former for kontrakter og samtaleformer, søges medborgeren anråbt som aktiv selvansvarlig og selvstyrende i sin relation til staten og sig selv. Den professionelle ekspert får rollen som initierende en sådan udvikling, men især også som en, der fastholder den selvforståelse, som borgeren frembringer (Rose 1996). Samtidig gør denne styreform det nødvendigt med kontrol og regulering med ledelsen på afstand gennem målsætninger og rammer, som kan måle selvledelsens handlinger, for eksempel gennem de myriader af evalueringer, kvalitetskontroller og verificeringer som alle områder af velfærdsimplementeringen i dag er underlagt. Bang og Dean argumenterer for, at styring og ledelse i dag fungerer gennem kulturstyring; gennem formuleringen af værdimæssige og normbaserede diskurser for god velfærd, ledelse og inklusion, der sikrer helhed og effektiv styring (Bang, Bech Dyrberg & Hoff 2005, Dean 2003). Ledelsen foregår derfor ikke alene gennem autoritativ hierarkisk styring, men virker især

«Denne fokusering på de ikke-selvansvarlige og den deraf følgende individualisering af socialpolitikken viser sig også i de dominerende politiske diskursers vægring fra at definere officielle betegnelser for social eksklusion og fattigdom.»

gennem at påvirke den måde, viden underbygger bestemte former for autoritet, den måde borgerne kan træde frem som medborgere, oplever sig selv som medborgere, indgår i demokratiske traditioner og forestillinger. Med andre ord, ledelsen fungerer gennem udviklingen og internaliseringen af et curriculum af kapaciteter for selvledelse, samt gennem påvirkningen af horisonten for, hvilke måder selvledelsen skal komme til udtryk og udføres på. Omvendt betyder det også, at de aktører, der ikke er i stand til at udføre selvledelsen, bliver anskuet som aktører, der kan udvikles og bringes i sammenhænge og interaktioner, så de bliver selvansvarlige og selvledende.

De boligsociale initiativer og projekter kan i dette perspektiv anskues som tiltag, der sigter mod at udvikle kvarterer og beboere, så at de bliver i stand til at være ansvarlige og selvledende. Jeg har argumenteret for i ovenstående, at problematiseringen af socialt ekskluderede og marginaliserede kvarterer trækker på bestemte forestillinger om den inkluderede 'aktive medborger', der er ansvarlig og selvforsørgende. Medborgerskabet er derfor ikke bare en rettighed, men noget der skal praktiseres og læres i forhold til de sfærer, som medborgeren indgår i (Mayo 2000). Man kan argumentere for, at bypolitikkernes orientering mod en bottom-up og inkluderende organisering er et forsøg på at skabe en styringsorganisering, der skal tilvejebringe det rette miljø og tilskyndelse til denne form for læring. Borgerinddragelsesperspektivet har et dobbelt sigte: Dels at udvikle lokale beboeres og fællesskabers ejerskab til og engagement i de igangsatte projekter, dels et ønske om gennem afdækning af lokale ønsker og behov at sikre en effektiv implementering af programmerne. Det har dog vist sig i praksis, at empowerment-perspektivet (jf. Andersen & Siim 2004) i de sociale bypolitikker bliver begrænset af dette dobbelte sigte, i og med at ønsket om at minimere konflikter og dermed sikre resultater i organiseringer karakteriseret ved konsensusstyring skaber dissonans i forhold til ønsket om at mægtiggøre lokale aktører.

Jeg har også antydet, at der bag områdebaseringen ligger en forestilling om, at bestemte fysiske og sociale sammenhænge er mere gavnlige for udviklingen af en sådan aktiv medborger end andre. For eksempel er billedet af den nedslidte 'ghetto' konstrueret som antitese for udviklingen af den inkluderede og integrerede medborger (Den

Danske Regering 2004). Jeg vil i det følgende gå lidt nærmere på to dimensioner af den aktive og inkluderende medborger i form af konstruktionen af, hvad man kunne kalde 'det bevægede subjekt' og 'det sociale subjekt', samt på de teknologier, der understøtter disse subjektiveringer.

Udviklingen af det bevægede subjekt

En dimension i de sociale bypolitikker er på den ene side forsøget på at forme den følelsesmæssige tilknytning, lokale beboere har til deres kvarter, på den anden de følelser som kvarteret vækker hos befolkningen generelt. Både i byudvalgsprojekterne og i kvarterløftsprojekterne har projekter med sigte på at forbedre beboernes stedsidentitet og kvarterets image fyldt en del (Skifter Andersen et al. 2009, Skifter Andersen & Kielgast 2003, Mazanti 2004b). Det er tiltag, som sigter på at forbedre opfattelsen af kvarterne, både deres omdømme i forhold til omverdenen, men også beboernes egne opfattelser af kvarternes omdømme og deres tilknytning til dem. Udviklingen af stedsidentiteten er knyttet til ambitionen om at skabe aktive medborgere, idet det aktive engagement både er set som middel til at skabe stedsidentitet og som produkt af en positiv stedstilknytning. En sådan stedsidentitet er anset som en positiv kapacitet for den enkelte medborger i form af øget trivsel og aspirationer. Samtidig er det også forstået som en vigtig ressource i forhold til at forme det lokale kvarter som en kollektiv aktør, der kan tage aktivt del i og ansvar for kvarterets udvikling. Positiv stedsidentitet er også relateret til et ønske om social stabilitet. Dette kommer til udtryk både i form af ambitionen om at fastholde de mere ressourcestærke beboere ved at gøre kvarteret mere attraktivt, og gennem et ønske om at opbygge mere harmoniske forhold mellem de forskellige – især etniske og danske – beboergrupper.

Hvis vi tager Vollsmose som eksempel, har området været karakteriseret af dårligt omdømme. I en undersøgelse refereret i Vollsmose sekretariatets årsrapport havde 72 procent af den gennemsnitlige befolkning et generelt dårligt indtryk af området (Vollsmosesekretariatet 2002), og en lige så stor del af beboerne (77 procent) mente, at kvarteret havde et dårligt omdømme (Skifter Andersen 2003a). Det har både været forårsaget af den megen negative presse både lokalt og nationalt om kvarteret og understøttet af regeringens anti-ghettostrategis udpegning af Vollsmose som et 'ghettoområde' (Den Danske Regering 2004). Vollsmose er, som en af mine informanter udtrykte det, blevet synonym med etniske grupper på overførselsindkomster og sociale tabere. For at forbedre områdets image udadtil har man forsøgt at opfordre offentlige og private institutioner til at lægge arrangementer i kvarteret, der kan trække udefrakommende til at besøge kvarteret i en positiv sammenhæng, samt fodret lokale medier med positive historier om området. Specielt har man arbejdet på at bedre SSP-samarbejdet for at nedbringe omfanget af kriminalitet knyttet særligt til etniske unge med lokal forankring. Indadtil har man forsøgt at udvikle kvarterets symbolske kapacitet og beboernes kulturer for lokalt ejerskab gennem oprettelsen af lokal tv, og styrkelsen af lokale traditioner, så som kvarterfester. Tiltagene med mere symbolsk karakter er understøttet af tiltag af institutionel og miljømæssig karakter, for eksempel etablering af lokalt kulturhus, lokale fritidstilbud og lokale knudepunkter omkring biblioteket, samt forbedring af belysning og stier på de grønne områder for at øge følelsen af tryghed og sikkerhed. På denne måde er det tænkt, at udviklingen af kvarterets fysiske kapaciteter medvirker til udviklingen af kvarterets symbolske kapaciteter og vice versa. Målet er at opnå, at beboerne føler sig stolte over at arbejde og bo i området, at deres trivsel øges gennem udvikling af tryghed og sikkerhed i den lokale mobilitet og interaktion, samt at dette vil øge beboernes aktive engagement i udviklingen af området (Vollsmose Kvarterløft 2001).

Hvis vi ser på eksempler fra evalueringen af beboerrådgiverfunktionen, er også beboerrådgivernes arbejde præget af at udvikle beboernes følelsesmæssige tilknytning og engagement. Tiltag, der sigter mod beboerne generelt, ligner de projekter, som er initieret i kvarterløftsprojekter. I de tiltag, der sigter mod de udsatte grupper (for eksempel ældre, isolerede udsatte beboere, etniske grupper), og som dominerer de senere finansieringer af beboerrådgiverne, er der en udvidelse af arbejdet med beboernes følelsesmæssige tilknytning. Her sigter man gennem opsøgende arbejde og udvikling af netværk på at modvirke ensomhed og isolation. Hverdagen søges her givet et positivt indhold gennem tilknytning til aktiviteter og fællesskaber, samt opbyggelsen af selvværd (Mazanti 2004a, Landsbyggefonden 2009).

De boligsociale tiltag har især også haft fokus på at forme og kanalisere de unge etniske beboeres følelsesmæssige udmeldinger af vrede, frustration og kedsomhed ind i, hvad der anses som legitime baner. Mange af de områder, som har været involveret i de områdebaserede politikker, har haft problemer med hærværk, graffiti og unge, som driver rundt i grupper på gadehjørnerne. Disse problemer er blevet associeret med konflikter med unge etniske beboere og subkulturelle tilhørsforhold. Gennem tiltag, der baseres på ideen om anerkendende dialog og lokal ressourcemobilisering, søger man at opbygge de unges følelse af respekt og tillid. Det er for eksempel tiltag, der sigter på at øge de unges viden om fritidstilbud, samt tiltag der søger at opbygge mere uformelle relationer til autoriteter, rollemodeller, forældre og ældre beboere, (Børresen 2008).

Disse tiltag til udvikling af stedsidentitet og følelser af stedstilknytning kan, ifølge Fortier, karakteriseres som en formning af, hvordan medborgeren retter sine følelser imod offentligheden (Fortier 2010). Bypolitikkerne søger at skabe et bestemt 'bevæget subjekt', som har en specifik følelsesmæssig tilknytning til sit lokalområde, der bygger på stolthed, glæde, genkendelighed, tryghed, respekt og tillid, og som fordrer aktivt engagement og deltagelse ikke bare i lokale fællesskaber, men også i de styringsmæssige tiltag, der sigter på kvarterernes positive udvikling. Det er således et subjekt, som står i modsætning til konstruktionen af den passive, uengagerede, ensomme og marginaliserede klient i den danske forståelse af social eksklusion. Dette søges opnået gennem at udvikle en positiv kvartersidentitet knyttet til kvarteret som et afgrænset og definerbart lokalområde, og gennem udviklingen af bestemte former for lokal tilknytning, der forener lokale fællesskaber, og som resonerer, hvad der anses som, legitime danske normer og værdier. Der er dilemmaer knyttet til udviklingen af det 'bevægede subjekt' – og de kan placeres under tre overskrifter. For det første baserer dette lokalt tilknyttede subjekt sig på en forestilling om et homogent og afgrænset kvarter, som ikke passer med beboernes oplevelser af deres kvarter. I min egen og lignende undersøgelser referer beboerne til oplevelser af deres kvarterer som fragmenterede og krydset af multiple og ofte konfliktende former for tilknytning, der ofte også strækker sig ud over kvarterets grænser (Fallov 2006, 2010, Pløger 2002). For det andet er der det dilemma, at forsøg på at minimere stigmatisering af boligområder ved lokalt forankrede og relativt kortvarige initiativer kan øge stemplingen af disse områder fremfor at skabe varige positive forandringer (Skifter Andersen et al. 2009). Især da problemerne i disse områder også ofte i beboernes opfattelse knytter sig til ophobning af sociale problemer, hvis løsning kræver mere end følelsesmæssigt engagement. For det tredje betyder udviklingen af et specifikt bevæget subjekt knyttet til etnisk danske værdier, at andre måder at føle sig knyttet til steder og hinanden, og som trækker på multikulturelle og subkulturelle udtryksformer, bliver konstrueret som mindre legitime.

Det lokalt forankrede subjekt

Instrumentaliseringen af begrebet social kapital og det dertil knyttede forsøg på at udvikle, hvad der anses som meningsfuld social interaktion, er en anden dimension af det aktive medborgerskab. I Danmark er brugen af begrebet social kapital relativt nyt og kan knyttes til indflydelsen fra internationale policydiskurser fra EU, OECD og Verdensbanken, samt internationale akademiske diskurser. Måden, social kapital bruges på herhjemme, knytter sig til Putnams begrebsliggørelse af kollektiv civil deltagelse og hans identifikation af elementerne normer, tillid og netværk, samt hans distinktion mellem brobyggende og afgrænsende social kapital. Brobyggende social kapital referer til relationer mellem heterogene grupper på tværs af sociale og kulturelle skel, byggende på svagere sociale bånd. I modsætning til afgrænsende social kapital, der referer til indadskuende stærke relationer mellem grupper, som fordrer homogenitet og eksklusivitet. Den afgrænsede sociale kapital er anset som tæt knyttet til en mestringskapacitet i dagligdagen, mens den brobyggende sociale kapital er anset som knyttet til muligheden for social mobilitet og social inklusion (Putnam 2000, Rosenmeier 2007). I forhold til de sociale bypolitikker er social kapital knyttet til forestillingen om, at man gennem offentlig støtte og finansiering kan promovere, initiere og udvikle formationen af et rigt niveau af lokalt forankrede netværk og foreninger, og at dette vil danne basis for udviklingen af tillid og lokalt engagement. Her er social kapital altovervejende forstået som en positiv ressource, og som er knyttet til det kollektive og lokalt forankrede niveau (Skifter Andersen

& Kielgast 2003, Andersen & Løve 2007). Social kapital-begreber er især blevet taget op i initiativer i den almene sektor finansieret af Landsbyggefonden. Et eksempel på dette er «NaboSKabet», der er et diagnostisk redskab til at måle niveauet af social kapital i boligområdet udviklet af de Rådgivende Sociologer (se www.naboskabet.dk). Gennem et elektronisk spørgeskema måles niveauet og kvaliteten af afgrænsende relationer, som hjælper beboerne i hverdagen, og brobyggende relationer i form af lokale fællesskabsforeninger. Denne viden om de sociale interaktioner i boligområderne er således tænkt som en basis for boligforeningernes initiativer.

Social kapital søges udviklet dels gennem støtte til 'foreningsfællesskabet', dels gennem formningen af de sociale interaktioner i det lokale kvarter gennem udviklingen af kvarterets karakter og mødepunkter. Hvad angår det første, så drejer det sig om initiering og støtte til udvikling af lokale foreninger. Både beboerrådgivere og projektkonsulenter i kvarterløft er aktivt involverede i at opsøge ildsjæle, der vil skabe foreninger, og som proceskonsulenter på udviklingen af foreningsfællesskabet; for eksempel udformning af reglementer og budgetter, leje af lokaler og søgning af støtte. Desuden arbejdes der aktivt på at skabe brobyggende relationer mellem lokale foreninger og fællesskaber gennem at involvere disse i kvartersudviklingsprojekter (Skifter Andersen et al 2009, Mazanti 2004a). Det er således et arbejde, der søger at forme kvarterets beboere som en kollektiv aktør i implementeringen af bypolitikkerne, og affødt konsekvens ses som udviklende individuel trivsel samt rollemodeller i og kapaciteter for aktivt medborgerskab.

Hvad angår udviklingen af kvarterets fysiske karakter går det dels på forbedringen af offentlige mødesteder, pladser og kulturcentre, dels på udviklingen af kvarterets boligmasse gennem renovering, nye ejerskabsformer og mere fleksible anvisningsregler. Målet for disse tiltag er at forbedre kvarterenes kapaciteter, således at de bliver attraktive for *andre* beboere end de socialt ekskluderede (Skifter Andersen 2001). Som her udtrykt af en af de informanter, der medvirkede i mit eget forskningsprojekt:

»Altså, omprioritering drejer sig ikke kun om nye køkkener eller en udvidelse af lejligheder, det drejer sig om at man tror, at ved at forandre et område radikalt kan man få nogle andre mennesker til at bo i det. Med andre mennesker menes der, nogen som synes, at lejlighederne er så attraktive, at de foretrækker at bo her frem for andre steder. Det er familier med en mellemindkomst, som vil vælge at have en god lejlighed et godt sted»

og videre:

«Det er meget tydeligt, når man efter nogen år kigger [helhedsplanen] igennem en ekstra gang, så kan jeg pludselig se, at det er meget tydeligt, at det har man haft meget fokus på. Så kan man diskutere, om det er fordi man har haft fokus på, at de mennesker, der bor herude, skal være mere hvide, eller skal de have en højere indkomst» (involveret projektkonsulent).

Det er forestillingen om, at en mere socio-økonomisk mikset beboergruppe kan tiltrækkes ved at forbedre de boligmæssige standarder, som dels vil øge de samlede ressourcer i området, dels mindske de sociale udgifter i området. Det bygger derfor på forestillingen om, at ændringen af steder vil føre til forandringer i beboergrupper, og at dette vil medføre en 'nedsivningsproces' af social kapital fra de mere ressourcestærke til de mindre ressourcestærke. Desuden, at den blotte tilstedeværelse af forskellige beboergrupper kombineret med udviklingen af lokale mødesteder vil medføre udviklingen af brobyggende social kapital. Det er således en strategi, der bygger på en altruistisk forståelse af forskellige grupper sociale 'investerings strategier', som også overser nødvendigheden af et eksisterende niveau af social kapital til reinvestering i udviklingen af lokale kvarterer (Blokland & Savage 2008, Ottesen 2009).

Instrumentaliseringen af begrebet social kapital i de sociale bypolitikker konstruerer bestemte forbindelser mellem forskellige dimensioner af den inkluderede medborger. Man kan plædere for, at forestillingen om den aktive medborger som et særligt 'socialt subjekt', tænkes ind i en specifik konfiguration af social kapital, kvarterets rum og lokalt fællesskab. Det er en forestilling om, at man gennem offentligt støttet og finansieret udvikling af offentlige lokale rum, kombineret med investering i symbolske identifikationsstrategier kan tilvejebringe brobyggende forbindelser mellem lokale sociale relationer i form af formaliserede

foreninger. Sådanne lokalt afgrænsede foreninger skal både bibringe kvarteret inkluderende kapaciteter i form af effektive og innovative implementeringsmiljøer og aktører, samt udvikle og sprede almindeligt anerkendte demokratiske normer og kompetencer. Disse vil også som *afledte* effekter skabe muligheder for tilknytning til arbejdsmarkedet, da det aktive, involverede og engagerede menneske er kapaciteter konstrueret som nødvendige i den dominerende arbejdsduelighedsdiskurs. Desuden skal udviklingen af det sociale subjekt skabe ressourcer til håndteringen af hverdagen og lokale konflikter, som påvirker trivsel og velfærd. Konfigurationen omkring det sociale subjekt tilfører de sociale bypolitikker identificerbare håndtag, som kan drejes i form af bestemte blik på, hvordan lokale fællesskaber bliver mulige, forståelige og synlige. De giver bestemte muligheder for at oversætte abstrakte mål omkring social inklusion til synlige succeskriterier i form af antal af involverede lokalt baserede netværk. Samtidig produceres også bestemte forståelser for, hvilke former for social interaktion, som anses som tilførende inkluderende kapaciteter, og hvilke der anses som uproduktive eller ligefrem skadelige.

Ikke mindst etniske grupperinger og foreninger er tvunget til at navigere i balancegangen mellem legitime og mindre legitime former for social kapital. Mobiliseringen af etniske beboergrupper er både nationalt og lokalt identificeret som nødvendig for de sociale bypolitikker, relateret også til disse politikkers tydelige forbindelser til integrationsdiskurser. Samtidig betyder den tætte kobling mellem legitim social kapital og diskursen om 'foreningsfælleskab', at kravet om genkendelige formaliserede foreninger i sig selv medvirker til eksklusion af etniske grupper. Et eksempel kan være en etnisk kvindegruppe, som ikke kan leve op til de krav om repræsentativitet, genkendelighed, åbenhed og formalitet, der kræves for at få adgang til de officielle kanaler for akkreditering og støtte, for eksempel i form af tildeling af lokale gennem den almene boligforening. Teoretisk kan det forstås sådan, at en sådan etnisk gruppe har både afgrænset social kapital og former for brobyggende social kapital, men i kraft af deres karakter kan disse ikke transformeres til former for symbolsk kapital (Bourdieu 1986). Det vil sige, at de ikke kan få adgang til de netværk og sociale sammenhænge, som tildeler den formelle anerkendelse – og dermed også den materielle anerkendelse – der associeres med allokeringen af ressourcer og støtte af forskellig slags. Man kan sige, at fremhævningen af sociale interaktionsformer mere eller mindre formaliseret gennem foreningsorganisationen er en fordel for produktionen af legitime kollektive aktører – men på samme tid fører det til, at mere utraditionelle måder at agere demokratisk på bliver usynlige eller negligeret. Ydermere medfører det en risiko for institutionaliserede former for diskrimination, der holder 'fremmede' former for engagement uden for indflydelse gennem en naturalisering af 'gatekeeperne' for den legitime form for kulturel og social kapital. Med andre ord: Den måde, man agerer som engageret og aktiv beboer, forudsætter bestemte vidensformer, sproglige orienteringer, såvel som sociale relationer, der ofte bliver selvfølgeliggjorte. Det er for eksempel forståelsen af de systemer, som giver mulighed for indflydelse, eller den måde man begrebsliggør projekter og myndighedsrepræsentanter på. Det handler derfor om en kulturel forståelse af de almindelige demokratiske spilleregler og de sociale relationer, der både giver adgang til en sådan forståelse og adgang til de fora, hvor indflydelsen skal gøres gældende. Konsekvensen af en selvfølgeliggørelse af disse forudsætninger for den aktive medborger bliver, som en af mine informanter udtrykte det, at

«… dem man forhandler med, er ikke dem, man sådan umiddelbart tænker på, at man skal gøre noget for som sådan» (forvaltningsrepræsentant).

Afsluttende diskussion

Sammenhængen i billedet af en fragmenteret og eksperimenterende social bypolitik skal findes ikke bare i initiativernes fokus på trivsel og velfærd, men centreret omkring, at disse værdier er relateret til den aktive og arbejdsduelige medborger. Jeg har i artiklen argumenteret for, at den sociale bypolitik er spundet ind i beskæftigelses- og integrationspolitikken. Det medfører en specifik forståelse af rumlig social inklusion som associeret med den selvledende og integrerede medborger, der aktivt gennem lokale fællesskaber er engageret i egne kvarterers udvikling. Artiklen søger derfor gennem et helikopterblik at bibringe et perspektiv på, hvordan vejen til inklusion i den sociale

bypolitik går gennem konstruktionen og koblingen af bestemte subjektiveringer af borgeren. Jeg er gået tættere på to dimensioner af konstruktionen af den aktive medborger. Jeg har vist, hvordan bypolitikken søger at udvikle et bestemt 'bevæget subjekt', som har en særlig følelsesmæssig tilknytning til sit lokalområde, og jeg har vist, hvordan dette hænger sammen med forståelsen af et særligt 'socialt subjekt', som er tænkt ind i en konfiguration af social kapital, kvarterets rum og lokalt fællesskab. Sådanne konstruktioner bevirker, at beboerne og deres relationer til lokale kvarterer bliver synlige på bestemte måder, der udelukker andre. Alle former for subjektiveringer er indsnævringer af mulighedshorisonten for forståelsen af lokale beboere og deres fællesskaber. En påpegning af disse konstruktioner kan forhåbentlig være med til at engagerede borgere, involverede praktikere og agendasættende politikere kan diskutere andre mulige veje til inklusion igennem en social bypolitik. Der findes i de mange lokale arenaer for implementering af disse politikker mange modsvar og alternative strategier for, hvad man vil med lokalsamfundsudvikling, som ikke er blevet udforsket her. Disse kan gennem en diskussion af nogle af de selvfølgeliggjorte sammenhænge mellem forskellige dimensioner af den aktive medborger forhåbentlig få plads til at udvikle sig – og måske endda i sidste ende udfordre den beskæftigelsesdominerede forståelse af inklusion.

Samtidig har artiklen også vist, at selv om disse subjektiveringer af den aktive medborger søges som svar på nogle styringsmæssige dilemmaer, producerer de også deres egne begrænsninger. Især risikerer sådanne forståelser af, hvordan medborgeren ideelt set skal agere i forhold til styringsorganiseringer og interagere i forhold til andre beboere, at reproducere marginaliseringen af etniske beboergrupper. Som en sidste pointe er det værd at påpege, at formningen af beboere og kvarterer følges af konstruktionen af særlige styringssubjekter for de involverede professionelle; beboerrådgivere, projektkonsulenter, kommunale embedsmænd og lokale professionelle. Igennem den sociale bypolitikudvikling er der således sket en professionalisering af disse grupper i forsøget på at overkomme partnerskabsorganiseringernes dilemmaer omkring strategisk kapacitet, krav til koordinering mellem mange partnere og personbåret sårbarhed. Denne professionalisering har skabt en social bypolitik som er mere forankret med kommunale selvstyre, men som samtidig medfører en bevægelse mod oppe-fra-formuleret lokalsamfundsorganisering frem for bottom-up- orienteret lokalsamfundsudvikling.

REFERENCER

Andersen, J. & Løve, F.v.h. (2007)
"Social kapital og empowermentprocesser i lokalsamfund" i Social kapital i teori og praksis, eds. P. Hegedahl & S.L. Rosenmeier, Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur, pp. 67-111.

Andersen, J. & Siim, B. (2004)
"Introduction: The Politics of Inclusion and Empowerment – Gender, Class and Citizenship" in The Politics of Inclusion and Empowerment – Gender, Class and Citizenship, eds. J. Andersen & B. Siim, Basingstoke:Palgrave MacMillan.

Bang, H.P., Bech Dyrberg, T. & Hoff, J. (eds)(2005),
Magtens nye ansigt – Netværkspolitik, kulturstyring og ny elitisme, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Blokland, T. & Savage, M. (2008)
"Social Capital and Networked Urbanism" in Networked Urbanism – Social Capital in the City, eds. T. Blokland & M. Savage, Aldershot: Ashgate, pp. 1-20.

Bogason, P.(2008)
Organisering af boligsocial indsats i udsatte boligområder, Copenhagen: Bogason Consulting.

Børresen, S.K.(2008)
Konflikter i boligområder. Opfattelser og håndtering, Hørsholm: SBI.

Børresen, S.K. (2002)
"Boligmæssig segregering. Hvad er årsagen til, at flygtninge og indvandrere bor koncentreret i de belastede boligområder?", AMID Working Paper Series, vol. 14/2002.

Bourdieu, P. (1986)
"The Forms of Capital" in Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, ed. J.G. Richardson, Westport: Greenwood, pp. 241-258.

Bundesen, P. (2005)
"På vej mod en tvedelt socialpolitik?", Uden for nummer, vol. 10, no. 6, pp. 4-15.

By og Boligministeriet (1999)
Fremtidens by, By og Boligministeriet, Copenhagen.

Dean, M. (2003)
"Culture governance and individualisation" in Governance as social and political communication, ed. H. Bang, Manchester: Manchester University Press, pp. 117-139.

Dean, M. (1999)
Governmentality – Power and Rule in Modern Society, London: Sage.

Den Danske Regering (2004)
Regeringens strategi mod ghettoisering, København: Regeringen.

Engberg, L., Bayer, S. & Tarnø, C. (2000)
Konsensusstyring i kvarterløft, Hørsholm: SBI.

Fallov, M.A. (under publication 2010)
"Community capacity building as the route to inclusion in neighbourhood regeneration?", International Journal of Urban and Regional Research, vol. 34, no. 2.

Fallov, M.A.(2006)
Speaking the Language of Capacity: Neighbourhood Regeneration and Social Exclusion in Denmark and England, (PhD-afhandling), Department of Sociology, Lancaster University.

Fortier, A. (2010)
"Proximity by design? Affective citizenship and the management of unease", Citizen Studies, vol. 14, no. 1, pp. 17-30.

Foucault, M. (2000a)
"Governmentality" in Power – essential works of Foucault 1954-1981, ed. J.D. Faubion, London: Penguin Press.

Foucault, M. (2000b)
"The Subject and Power" in Power – Essential works of Foucault 1954-1984 Vol. 3, ed. James D Faubion, London: Penguin Press.

Goul Andersen, J. & Pedersen, J.J. (2007)
"Continuity and change in Danish active labour market policy: 1990-2007 The battlefield between activation and workfare", CCWS Working paper, no. 2007-54.

Karlsen, P. & Villadsen, K. (2007)
"Hvor skal talen komme fra? Dialogen som omsiggribende ledelsesteknologi", Dansk Sociologi, vol. 18, no. 2, pp. 7-28.

Landsbyggefonden (2009),
Evaluering af beboerrådgivningsfunktioner 2004-2008,
København: Landsbyggefonden.

Levitas, R. (1998)
The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour, London: Macmillan Press Ltd.

Mayo, M. (2000)
"Learning for active citizenship: Training for and learning from participation in area regeneration", Studies in Education of Adults, vol. 32, no. 1, pp. 22-35.

Mazanti, B. (2004a)
Boligsocialt arbejde – beboerrådgivning i boligområder, København: Videns og Formidlingscenter for Socialt Udsatte, CASA.

Mazanti, B. (2004b)
"Stedsidentitet og bypolitik" i Den mangfoldige by – opløsning, oplevelse, opsplitning, eds. H. Skifter Andersen & H. Thor Andersen, Hørsholm: SBI, pp. 150-167.

Mik-Meyer, N. & Villadsen, K. (2007)
Magtens former – Sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren, København: Hans Reitzels Forlag.

Ottesen, M.H. (2009)
"A Sense of One's Place. Residentiale erfaringer i arbejder- og overklassen", Sociologisk Tidsskrift, , no. 1, pp. 41-67.

Pløger, J.(2002)
Den fragmentariske by og det 'gode byliv' – udfordringer for fremtidens by- og boligplanlægning, Hørsholm: SBI.

Programbestyrelsen (2008)
Fra udsat boligområde til hel bydel, København: Programbestyrelsen.

Putnam, R.D. (2000)
Bowling Alone – The Collapse and Revival of American Community, London: Simon & Schuster.

Rose, N. (1996)
"Governing 'advanced' liberal democracies" in Foucault and Political Reason, eds. A. Barry, T. Osborne & N. Rose, London: UCL Press, pp. 37-64.

Rosenmeier, S.L. (2007)
"Den sociale kapitals fædre" in Social kapital i teori og praksis, eds. P. Hegedahl & S.L. Rosenmeier, Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur, pp. 9-36.

Skifter Andersen, H. (2001)
What is the Special Purpose of Area Based Initiatives? How to Understand Deprived Urban Neighbourhoods, Paper presented at the Danish Building and Urban Research/EURA Conference: Area-based initiatives in contemporary urban policy – innovations in city governance, Copenhagen, 17-19 May.

Skifter Andersen, H. (2003a)
Signalement af fem byområder ved starten af kvarterløft 2002, Hørsholm: SBI.

Skifter Andersen, H. (2003b)
Urban Sores – On the interaction between segregation urban decay and deprived neighbourhoods, Aldershot: Ashgate.

Skifter Andersen, H., Bjørn, S., Clementsen, A., Gottschalk, G., Nielsen, H., Norvig, J., Scherg, R.H. & Suenson, V. (2009)
Evalueringen af indsatsen i fem kvarterløftsområder 2002-2008, Hørsholm: SBI, Aalborg University.

Skifter Andersen, H. & Kielgast, L. (2003)
De syv første kvarterløft, Hørsholm: SBI.

Socialministeriet (2003)
Denmarks's National Action Plan to Combat Poverty and Social Exclusion (NAPincl) 2003/2005, København: Socialministeriet.

Torfing, J. (2004)
Det stille sporskifte i velfærdsstaten, Århus: Århus Universitetsforlag.

Villadsen, K. (2004)
Det sociale arbejdes genealogi – Om kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker, København: Hans Reitzels Forlag.

Vollsmose Kvarterløft (2001)
Vollsmose Kvarterplan, Vollsmose: Vollsmose Kvarterløftssekretariat.

Vollsmosesekretariatet (2002)
Årsberetning 2002, Vollsmose: Vollsmose Kvarterløftssekretariat.

NOTER

[1] Samtidig er der stadig opbakning til den danske 'flexicurity' model med vægt på kollektivt ansvar for arbejdsmarkedets partnere og højt niveau af statslig støtte til udviklingen af arbejdsstyrkens kompetencer.

[2] Når begrebet social eksklusion siden 1990erne har vundet mere indpas er det på baggrund af begrebets institutionalisering i EU, og på baggrund af indflydelsen fra akademiske debatter og undersøgelser som i høj grad er produkter af EU's rammeprogrammer.

[3] Sideløbende med de inklusionsorienterede initiativer blev der i 1990erne iværksat en række vækstorienterede byudviklingsinitiativer, fx omkring udviklingen af Ørestaden og havneområder. Disse projekter er lige som de boligsociale initiativer lokalt orienterede og partnerskabsbaserede, men orienterer sig mod neo-elitisk vækst og konkurrencekraft med kun begrænset lokal involvering.

Boligsocialt arbejde – et historisk overblik

Ellen Højgaard Jensen, kulturgeograf
har i en årrække været byfornyelseskonsulent i Byfornyelse Danmark og Byfornyelse København. Her har hun blandt andet arbejdet med kvarterløft og helhedsorienteret Byfornyelse, ligesom hun har været udviklingskonsulent i Boligorganisationen 3B og projektleder for et partnerskabsprojekt i Urbanplanen på Amager. Ellen er i dag direktør i Dansk Byplanlaboratorium.

EHJ@BYPLANLAB.DK

Niels Andersen, cand. polit.
har i en årrække arbejdet med byfornyelse med en stadigt større inddragelse af den sociale dimension. I de seneste år har han arbejdet med kvarterløft, udarbejdelse og gennemførelse af fysiske og sociale helhedsplaner i almene boligområder og med løsning af boligproblemerne for udsatte og hjemløse. Niels Andersen er udviklingsdirektør i Kuben Management, formand for Askovgården, næstformand for "Mændenes Hjem" og medlem af forretningsudvalget i "Missionen blandt hjemløse."

NA@KUBENMAN.DK

Laura Helene Højring, arkitekt
Hun er i dag ansat som konsulent hos Kuben Management, hvor hun bl.a. arbejder med fysiske og sociale helhedsplaner. Hun har igennem de seneste år især arbejdet med arkitektur og byplanlægning i relation til udsatte og hjemløse. I 2009 publicerede hun sammen med Kuben Management analysen "Udvikling af særboliger – fra gaden til egen bolig".

LHH@KUBENMAN.DK

Af Ellen Højgaard Jensen, direktør, Niels Andersen, udviklingsdirektør og Laura Helene Højring, konsulent

2010 er udnævnt til europæisk år for bekæmpelse af fattigdom og udstødelse. I den forbindelse er det relevant at se nærmere på det boligsociale arbejde, for det er ofte gennem socioøkonomisk segregering og stigmatisering, at den sociale udstødelse får sit fysiske udtryk. I mange år har man arbejdet på at nedbryde de negative spiraler, som udsatte boligområder kan bevæge sig ind i, hvis man lader stå til. Denne artikel giver et rids over historien og de vigtigste erfaringer og dilemmaer.

Det boligsociale arbejde har sin rod i byfornyelsen, hvor fokus først og fremmest var på fysisk fornyelse af nedslidte boligkvarterer for at skaffe bedre boligforhold for de dårligst stillede og fastholde de ressourcestærke beboere. Byfornyelsen på Vesterbro havde for eksempel en social dimension, hvor der var fokus på særlige målgrupper, og hvor der var lagt stor vægt på at inddrage beboerne i beslutningsprocesserne. Man havde erkendt, at fysisk fornyelse uden sociale indsatser kan føre til social udstødelse og yderligere marginalisering af de svageste, der risikerer at miste deres sociale netværk.

Onde spiraler i forstaden

I de store almene bebyggelser opstod der i løbet af 80'erne problemer. Mange bebyggelser kom ind i en ond spiral med fraflytning, hærværk og dårligt image. En del boligorganisationer ansatte beboerrådgivere, der fik til opgave at styrke de sociale netværk i boligområderne. Der blev høstet mange værdifulde erfaringer, og de forskellige tilgange blev diskuteret. Nogen steder arbejdede man lidt karikeret sagt med «hygge». Det vil sige, at man arrangerede Skt. Hansfester og ture til Bonbonland. Sådanne aktiviteter kan være første skridt til at godt naboskab og skal derfor ikke forklejnes, men de løser nok ikke de basale boligsociale problemer i områderne. Derfor var der også beboerrådgivere, der begyndte at arbejde mere helhedsorienteret. I erkendelse af, at problemerne var mere basale og krævede helhedsorienterede indsatser, nedsatte regeringen det såkaldte byudvalg i 1993. I byudvalgsperioden blev der arbejdet med 500 boligområder, der blev ansat 100 beboerrådgivere og der blev afsat 420 mio. kr. til aktiviteter.

Partnerskaber i de større byer

Fra 1997 blev byudvalgets indsats suppleret med kvarterløft. Kvarterløft var inspireret af engelske og hollandske eksempler og byggede på et samarbejde mellem flere ministerier. Kvarterløft arbejder med geografisk afgrænsede kvarterer og er en områdebaseret indsats, der blandt andet omfatter byfornyelse, byrum, grønne tiltag, beskæftigelse, sociale forhold, kultur, information og byøkologi. Det var helt centralt for kvarterløftprojekterne, at de lokale beboere selv planlagde indsatsen og at man ønskede at opbygge lokale partnerskaber. På den måde fik kvarterene en stemme, og beboerne fik mulighed for at påvirke deres egen situation. Et enkelt kvarterløft (Kongens Enghave) havde samtidig en politisk overbygning i form af et valgt lokalt bydelsråd. Det gav yderligere mulighed for lokal empowerment.

Kvarterløft var en forsøgsordning, der kun er gennemført i 14 områder, der alle var præget af boligsociale problemer. Alle områder lå i byer. På trods af positive evalueringer og værdifuld metodeudvikling er ordningen lukket ned i 2008.

Fornyelse i byen og på landet

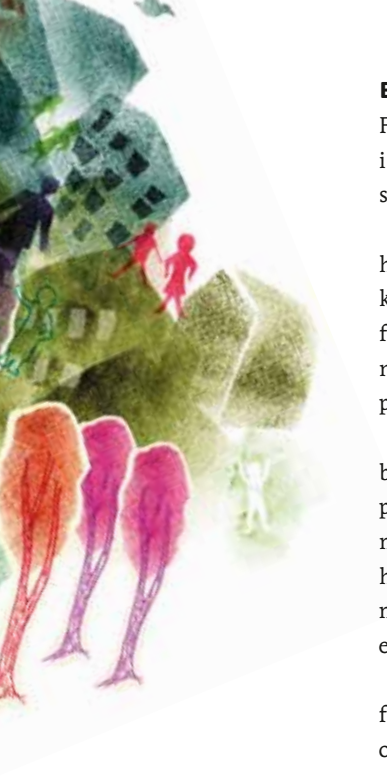
Inspireret af kvarterløftene blev der i 1998 indført et nyt byfornyelsesinstrument kaldet helhedsorienteret byfornyelse. Som i kvarterløftene arbejdede man helhedsorienteret. Der var lagt vægt på lokale mødesteder, byfornyelse, byøkologi og opbygning af lokale netværk. Indsatserne blev ligesom i kvarterløftene defineret af de lokale beboere. Den helhedsorienterede byfornyelse blev i 2004 omdøbt til områdefornyelse. Områdefornyelsen giver først og fremmest støtte til nedslidte byområder i mindre byer og nedslidte byområder i større byer. Det er værd at bemærke, at der er afsat en særlig pulje til de mindre byer. Man oplever nemlig, at fattigdom og social forarmelse er flyttet på landet samtidig med, at storbyerne har fået en renæssance.

Selvom områdefornyelsen trækker på erfaringerne fra kvarterløft, er det vigtigt at understrege, at investeringsrammen er meget meget mindre. Man kan ikke forlange de samme resultater af områdefornyelsen, som man så i kvarterløftene.

Lokal stolthed i ghettoen?

De almene boligselskaber har også gennemført fornyelsesprojekter i form af fysiske helhedsplaner og boligsociale helhedsplaner. De boligsociale helhedsplaner blev igangsat i 2001. Beboerrådgiverne kan også støttes via de boligsociale helhedsplaner. Der lægges blandt andet vægt på branding og imagepleje. Ca. 150 områder er indtil videre omfattet af ordningen.

Mange steder har man gavn af at kombinere helhedsplaner støttet af Landsbyggefonden med områdefornyelse støttet af Socialministeriet. På den måde kan man dække et større fysisk område og nærme sig kvarterløftenes bredde.



Beboerrådgivernes rolle

Fra de første spæde forsøg med beboerrådgivning i 80'erne har det boligsociale arbejde gennem de seneste år udviklet sig meget.

Man kan lidt forenklet sige, at de fysiske helhedsplaner, der har til formål at øge den fysiske kvalitet i mindre attraktive boligområder, har fået en søster, nemlig de boligsociale helhedsplaner, som har til formål at løse områdernes sociale problemer i et tæt samspil med kommunerne.

Der er igennem de seneste år udarbejdet boligsociale helhedsplaner med samlede udgifter på i størrelsesordenen 1,5 mia. kr. og omfattende mere end 150 boligområder. De boligsociale helhedsplaner er typisk udarbejdet i et tæt samspil mellem boligafdeling, boligorganisation, eventuelle eksterne konsulenter og kommunen.

Det har ikke været nemt. Parterne har ofte på forhånd set på hinanden med en vis mistro. Boligorganisationerne har ment, at de sociale problemer var kommunens, og kommunen har omvendt ment, at de sociale problemer i hvert fald i et vist omfang var skabt af boligorganisationerne, og at kommunens traditionelle individorienterede tilgang til løsning af sociale problemer var den rigtige.

Det har også været en udfordring at fastholde og udvikle en helhedsorienteret, ressource- og områdebaseret tilgang til indsatsen. Det har været svært at slippe individtilgangen og i stedet arbejde sektorgrænseoverskridende og områdebaseret. Det har været svært at slippe en klient-orienteret og dermed umyndiggørende tilgang. Det har været svært at få indsatsen rykket ud i områderne.

Det rykker

Den oplevelse, vi i Kuben Management har haft ved udarbejdelse af en lang lang række boligsociale helhedsplaner og ved opfølgning af dem, har været et veritabelt ryk i samarbejdet mellem boligorganisationer og kommuner og et tilsvarende ryk i retning af en ressourcebaseret tilgang.

Hvad betyder det så? Det betyder, at den boligsociale indsats skal være lige så synlig for beboerne både i sin planlægning og gennemførelse som de fysiske forbedringer, der ofte følger med. Det betyder, at beboerne skal inddrages i planlægningen som ligeværdige parter og ikke handles med.

Næste trin i den faglige udvikling har på boligselskabssiden været en erkendelse af, at det boligsociale arbejde ikke er noget, der varetages af nogle lidt langhårede typer i en krog af hovedkontoret i samspil med nogle ligeså langhårede typer ude i områderne. Forvaltning af boligområder handler ikke længere kun om udlejning, huslejeopkrævning, pasning af friarealer, rengøring og løbende sikring af drift af den tekniske infrastruktur, men også om at medvirke til at udvikle/fastholde et godt socialt liv. Både de ansatte i administrationen og det lokale tekniske driftspersonale skal spille med i det boligsociale arbejde og løbende samarbejde med de, der ansat til at understøtte det boligsociale arbejde.

Ting tager tid

I 1987 beskrev den engelske professor Ann Power fra London School of Economics i sin bog «Property before People» behovet for en ny praksis i driften af boligområder. Den handlede meget præcist om, at det at drive boligejendomme også handlede om at kere sig om det sociale liv, om beboernes muligheder for at påvirke egen hverdag og dermed beboernes mulighed for at styre egen tilværelse.

Sådan som vores boligmarked fungerer, vil det altid være sådan, at nogle områder er mindre efterspurgte end andre. De områder, der er mindst efterspurgte, vil blive beboet af de svageste efterspørgere. Sådan er det i dag, og sådan vil det altid være. Der er derfor ingen grund til at tro, at man grundlæggende kan løse de boligsociale problemer i alle de i dag problemramte områder – måske i nogle, det afhænger helt klart af lokale omstændigheder.

Der vil være behov for en langsigtet indsats, hvor det boligsociale arbejde betragtes som en del af driften på linie med nødvendigt vedligehold af den tekniske infrastruktur i bygningerne, og hvor beboerdemokratiet ses som en del af den boligsociale indsats, der skal sikre beboerne udsigt til, håbet om og troen på et værdigt liv.

Det er derfor glædeligt, at der er flere eksempler på, at boligorganisationer prøver at integrere det boligsociale arbejde og prøver at se det velfungerende beboerdemokrati som en nødvendig del af et godt liv i disse bebyggelser.

Tåstrupgård

I boligbebyggelsen Tåstrupgård i Københavns omegn har der i mange år været et tæt og pro-

duktivt samarbejde imellem ejendomslederen, der er ansvarlig for driften, og beboerrådgiveren eller den ledende beboerrådgiver, der er ansvarlig for det boligsociale arbejde. Der har ligeså længe været et tæt samarbejde med kommunen.

Man betragter ikke det boligsociale arbejde som noget, man hver fjerde eller femte år skal søge penge til, men som noget, hvor man bestandigt skal være opmærksom på, hvad der dukker op af positive muligheder, og hvad der dukker op af problemer. I Tåstrupgård følger den ansvarlige for den almindelige drift og den ansvarlige for det boligsociale arbejde lige så tæt med i om der er funktionalitetsproblemer i det sociale liv i bebyggelsen, som man gør i om for eksempel varmeforsyningen fungerer. Man følger hele tiden op sammen med kommunen, så muligheder udnyttes, og problemer bekæmpes.

Vollsmose

I den meget store boligsociale helhedsplan for Vollsmose ved Odense er der – udover en lang række fornuftige boligsociale tiltag – to elementer, der for alvor peger fremad. Det ene og økonomisk største indsatsområde er Mediehus Vollsmose, som har to fundamentale opgaver. Den ene er at udgive publikationer, udsende nyhedsbreve med videre, hvor beboerne kan se sig selv som en del af en positiv udvikling i bebyggelsen.

Den anden er i et aktivt pressearbejde at sikre, at dette budskab også når ud til omverdenen. Kort sagt en både intern og ekstern «afstigmatisering». Den anden store indsats er at forsøge at sikre en fælles drift i bebyggelsen for de tre boligorganisationers driftsorganisationer, en lokal tilstedeværelse i bebyggelsen for de tre boligorganisationer og en koordination af drift og boligsocialt arbejde.

Til dette formål ansættes en teamchef og beboerkonsulenter, der i et fælles sekretariat sammen med repræsentanter for kommunen har som formål at koordinere drift, at koordinere boligsocialt arbejde og drift og at være boligselskabernes og kommunens lokale repræsentanter. Det er ikke nemt at få forskellige kulturer i tre boligorganisationer og forholdet mellem «teknisk» driftspersonale og boligsocialt personale, forholdet mellem kommunen og boligorganisationerne og i mellem kommunens forskellige forvaltninger til at spille sammen. Det er ikke lykkedes endnu, men det er den rigtige vej.

Inddragelse og demokratiske dilemmaer

For mange beboere i almene boligområder er afdelingsdemokratiet ligeså fremmedgørende som «andre myndigheder». Afdelingsdemokratiet med budgetvedtagelser og meget, meget andet retter sig mod mennesker, som synes, at det er en spændende opgave. Det er rosværdigt og godt, at de vil det, men det betyder ikke nødvendigvis, at det også er dem, der er gode til at finde ud af, hvad de unge i bebyggelsen helst vil lave, eller hvad de ældre helst skal, eller hvad de ældre indvandrere helst vil og så videre.

Ved arbejdet i de almene afdelinger er der derfor et klart dilemma imellem den traditionelle demokratiske struktur og ønsket om at styrke lokale ressourcer og lokalt baserede aktiviteter. En helhedsplan, der har til formål at understøtte lokale aktiviteter, at imødegå lokale problemer med mere kan ikke udarbejdes alene i samspil med afdelingsbestyrelsen.

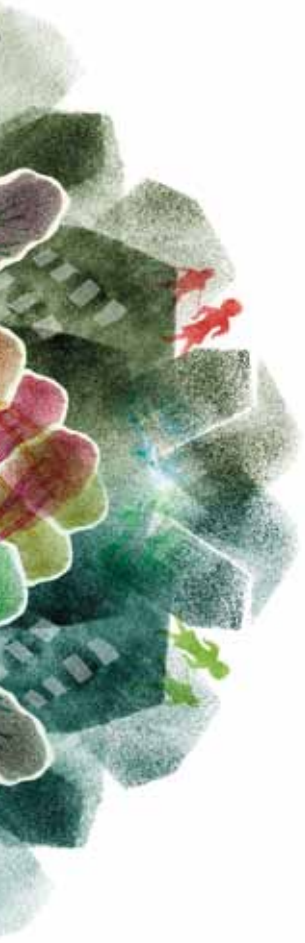
Det er vigtigt, at man i processen søger at inddrage også andre grupper – unge, som har kræfter og ressourcer, og som helst skal bruge dem til noget positivt, småbørnsforældre, der ikke har tid til at deltage i afdelingsmøder, ældre, som måske er isolerede, indvandrere med sproglige vanskeligheder med flere.

Det er vigtigt at fastholde en balance imellem på den ene side at respektere de, der har påtaget sig et ansvar som afdelingsvalgte i afdelingsbestyrelsen, eller som jævnligt deltager i afdelingsmøderne i forhold til afdelingens liv på den ene side og de, der har konkrete ønsker, muligheder og så videre, som de gerne ser realiseret på den anden side. Det er et betydeligt dilemma.

Dilemmaet skal håndteres i praksis, for der er ingen tvivl om, at en veltilrettelagt proces udover at sikre, at man når længere ud i forhold til beboerne, også på sigt kan styrke beboerdemokratiet. Beboerdemokratiet lever kun for alvor, hvis beboerne oplever og tror på, at det giver indflydelse på eget liv.

Glasset er halvt fyldt

For at imødegå stigmatisering og klientgørelse har man i en række boligområder arbejdet meget bevidst med ressourcebaseret udvikling. Man har især ladet sig inspirere af en amerikansk professor, der har udviklet den såkaldte ABCD-metode. ABCD står for Asset Based Community Develop-



ment. Kort fortalt handler metoden om at fokusere på beboernes styrker og ressourcer frem for at definere dem gennem deres problemer. Der fokuseres på positive forventninger frem for bekymring. ABCD kortlægger individernes ressourcer, men har særlig fokus på de lokale netværk. Grundtanken er, at lokalsamfund kun kan opbygges inde fra, hvis man har udgangspunkt i egne styrker. Professor John McKnight har tre hovedregler:

1. Gør aldrig for andre, hvad de kan gøre selv!
2. Giv støtte ved at træde et skridt tilbage
3. I udviklingsprojekter skal problemer så vidt muligt ignoreres

I ABCD-metoden inddrages alle typer af beboere – ikke kun dem, der er gode til at gå til møder. På den måde kan det traditionelle beboerdemokrati suppleres. Det kan i sig selv være en udfordring at kombinere de demokratiske procedurer, der tit kan være hårde og ekskluderende, med den ressourcebaserede tilgang. Men det kan lade sig gøre. Metoden har blandt andet været brugt i Gellerup i Århus, i Nørremarken i Vejle og i et boligområde i Svendborg. I Nørremarken har man gennemført en omfattende interviewundersøgelse for at afdække ressourcerne i boligområdet. På den baggrund har man skabt nye netværk og fælles aktiviteter. Projektet er det største forsøgsprojekt med ABCD-metoden i en dansk sammenhæng. Ud over, at afdækningen af ressourcer har ført til nye aktiviteter, har det også ført til en øget stolthed over boligområdet. I Svendborg har man taget udgangspunkt i den viden, som beboerne havde med sig om havekunst og havedyrkning og har på den baggrund udviklet et projekt kaldet: Verdens Haver. Fælles for de to områder er, at beboerne har fået magt over eget liv og har brugt deres ressourcer til at styrke boligområdet.

Plads til alle?

I de almene boligselskaber vil der altid være nogle beboere, som af mange forskellige grunde har svært ved at leve op til de krav, der stilles til at bo i denne type boliger. Deres problemer kan udmunde sig i alt fra manglende betaling af husleje, over larmende og forstyrrende adfærd til hærværk og ødelæggelse af boligen. For naboerne kan konsekvenserne være utryghed og uro – og for boligselskaberne høje udgifter til istandsættelser og måske udlejningsproblemer. For de beboere, der er tale om, betyder det ofte, at de sættes på gaden – med de problemer, det skaber for den enkelte.

En undersøgelse af baggrunden for disse udsættelser, lavet af SFI i 2008, viser, at der i de seneste år er sket en markant stigning i antallet af udsættelser, og at den primære grund til, at beboere sættes på gaden, er manglende betaling af husleje. Undersøgelsen viser desuden, at de lejere, der bliver sat ud af deres bolig, oftest hører til samfundets lavindkomstgruppe. Det er typisk personer, der bruger en stor del af deres indkomst på at betale husleje, som har stor gæld og som kan have svært ved at administrere deres økonomi. Oven i disse økonomiske begrænsninger viser undersøgelsen desuden, at disse lejeres risiko for at blive sat på gaden øges i de situationer, hvor de mister deres job, der sker ændringer i deres familieforhold, eller de har misbrugsproblemer eller psykiske lidelser.

Særboliger

En af de måder, man prøver at hjælpe disse beboere på, er gennem det, man kalder særboliger. Det er boliger, hvor beboeren har sin egen bolig med egen lejekontrakt, og hvor der samtidig er et tilbud om at få støtte til det at bo. Disse boliger etableres i de almene boligselskaber, mens den støtte, der tilbydes, stilles til rådighed af kommunerne. Kuben Management foretog i 2009 en undersøgelse af disse boliger med særligt fokus på beboere, som tidligere havde været hjemløse og havde misbrugsproblemer, psykiske lidelser eller en kombination af begge dele. Undersøgelsen viste, at disse boliger er en succes for både beboere, naboer, boligorganisationerne og for kommunerne. Dette skyldes, at beboerne føler sig trygge ved at vide, at de kan få hjælp til de ting, de kan have svært ved at magte på egen hånd, og at naboerne føler sig trygge ved at vide, hvor de kan henvende sig, hvis de oplever problemer. For boligselskabet gælder, at de har en større sikkerhed for, at der betales husleje, og at der tidligt bliver samlet op på lejere, der kan have en ødelæggende adfærd. Herudover er samarbejdet mellem boligorganisationerne og kommunerne omkring særboligerne en konstellation, hvor boligselskabet kan koncentrere sig om det, de er bedst til – nemlig at drive boliger, mens kommunerne får en platform, hvor de kan levere et godt socialt arbejde.

Skæve boliger til skæve eksistenser

Endnu et tiltag for at skabe boliger, som kan rumme dem, der har svært ved at passe ind under de krav, der stilles på det almindelige boligmarked, er de bebyggelser, der populært går under navnet skæve boliger. Navnet dækker over boliger, som er etableret med støtte fra 'Puljen til forsøg med udviklingen af boliger til særligt udsatte grupper,' der blev etableret af daværende By- og Boligministerium i 1999. Puljen blev gjort permanent i 2008. De skæve huse er primært nybyggede bebyggelser bestående af 8-12 mindre huse og etableres typisk som en selvstændig almen boligafdeling og har tilknyttet en social vicevært, der står for den boligsociale støtte.

De skæve boliger er en god idé, da der er en efterspørgsel på boliger med lidt højere til loftet, end det ordinære boligmarked kan tilbyde. For så vidt er beboerne også meget tilfredse med at bo i disse boliger. I Kuben Managements undersøgelse af særboliger viste det sig dog, at der også er en række problemer, der præger disse bebyggelser, og som har indvirkning på beboernes trivsel. Det drejer sig om, at boligerne i mange tilfælde har en lav materialemæssig og arkitektonisk kvalitet, og om de steder, bebyggelserne placeres. Mange af de skæve boliger ligger på grunde, som må karakteriseres som uattraktive, for eksempel fordi det er i et industrikvarter eller op til veje med tung og larmende trafik. De muligheder, der har været for at finde passende steder at placere de skæve boliger, er et meget godt billede på de problemer, man støder på, hvis man vil placere beboere, der opfattes som anderledes, i eksisterende boligområder. Man ønsker ikke at have dem som naboer. Derfor kræver det stærk politisk opbakning, hvis man vil sikre bedre vilkår for denne del af befolkningen. I dag er forholdet det, at boligerne i mange tilfælde er med til at understrege en stigmatisering af beboerne i modsætning til at inkludere dem.

Dilemmaer i ansøgning og evaluering

Ansøgningsprocedurerne for både kvarterløft, områdefornyelse, fysiske helhedsplaner og sociale helhedsplaner er dilemmafyldte i sig selv, idet det ønskes, at indsatserne bygger på empowerment og en høj grad af inddragelse af beboerne, samtidig med at de kriterier, der tildeles støtte efter, handler om at male det mest triste og problemfyldte billede af lokalområdet eller boligafdelingen. Man skal altså mobilisere beboerne til at deltage i processen, samtidig med at de må finde sig i at blive beskrevet som ressourcesvage mennesker, der behandler de fysiske rammer og hinanden dårligt.

For mange boligorganisationer er støtte fra Landsbyggefonden til gennemførelsen af både boligsociale og fysiske helhedsplaner udslagsgivende for, at man overhovedet sætter arbejdet i gang. Den husleje, man maksimalt kan forvente, at beboerne i de almene boliger kan betale, betydersammen med boligselskabernes øvrige økonomiske råderum, at en stor del af de almene boligafdelinger ikke alene kan løfte udgifterne til de nødvendige forbedringer. Det sender flere boligafdelinger ind i en negativ spiral, hvor man bruger mange penge på nødvendige lappeløsninger hen ad vejen i stedet for at foretage den samlede og helhedsorienterede indsats, der er nødvendig for at sikre en bæredygtig økonomi på længere sigt. Resultatet er, at disse boligområder bliver mindre og mindre attraktive, og at beboerne derfor søger væk.

Korte ansøgningsfrister

Inddragelsesprocessen lider desuden af, at der ofte udmeldes korte ansøgningsfrister for indlevering af materiale til Landsbyggefonden, hvilket resulterer i en forcering af arbejdet. Oveni betyder lange behandlingstider, at processen med at inddrage beboerne i arbejdet bliver afbrudt i længere perioder. Disse vilkår, hvor processen gentagne gange stoppes og sættes i gang, gør det svært at fastholde beboernes interesse for projektet og bevare deres tro på et positivt resultat.

Eksempel på den kvantitative del af slutevaluering af de fem seneste kvarterløft

Kilde: Andersen, Hans Skifter m.fl. Evaluering af indsatsen i fem kvarterløftområder 2000-2008. SBI 2009

Figur 1. Den sociale sammensætning af personer over 17 år uden for beskæftigelse i kvartererne i 2008 og ændringer i denne 2002 -2008 sammenlignet med ændringer 1998-2002, og set i forhold til kommunen i procent

	Nørrebro Park	Nordvest	Brøndby Strand	Vollsmose	Vestbyen
Arbejdsløse:					
Fordeling 2008	6,10	6,1	7,5	13,6	5,8
Fordeling 2002	8,80	7,8	12,5	21,7	8,5
Fordeling 1998	8,70	8,6	11,3	12,5	9,4
Ændring 2002-2008, procent point	-2,70	-1,7	-5,0	8,1	-2,7
Ændring 1998-2002*, procent point	0,15	-1,2	1,8	13,8	-1,4
Overrepræsentation 2008	19,60	19,6	41,5	195,7	34,9
Overrepræsentation 2002	20,60	6,9	60,3	197,3	34,9
Overrepræsentation 1998	17,60	16,2	56,9	101,6	30,6
Uden for beskæftigelse, samlet:					
Fordeling 2008	25,1	27,2	37,3	60,9	37,3
Fordeling 2002	34,2	28,7	42,0	69,1	45,7
Fordeling 1998	41,1	34,2	46,4	67,7	48,2
Ændring 2002-2008, procent Point	-9,1	1,5	-4,7	-8,2	-8,4
Ændring 1998-2002*, procent point	-10,3	-8,2	-6,6	2,1	-3,8
Overrepræsenta tion 2008	-3,8	4,3	-1,1	81,6	17,6
Overrepræsentation 2002	6,6	-10,5	7,3	91,9	29,1
Overrepræsentation 1998	16,9	-2,6	18,4	90,1	31,1

*) Ændringen fremskrevet til 6 år. Kilde: Registerdata

De grupper, som er mest marginaliseret fra arbejdsmarkedet, er hhv. førtidspensionisterne og kontanthjælpsmodtagerne. Arbejdsløse er inde i arbejdsmarkedssystemet og får en højere understøttelse, men er en lille gruppe. Endelig er der folkepensionister og efterlønnere mv., som kun i få tilfælde er en gruppe med særlige sociale problemer.
Den samlede gruppe uden for beskæftigelse er højest i Vollsmose, hvor tre ud af fem ikke er i beskæftigelse. I Vestbyen og Brøndby Strand er 37 procent uden beskæftigelse, og i de københavnske kvarter er det godt en fjerdedel, der ikke er i beskæftigelse.
(.....)
Sammenlignet med kommunens gennemsnit har alle kvarterer klaret sig bedre med undtagelse af Nordvest kvarteret. I Brøndby Strand og i Nørrebro Park er der i 2008 nu færre uden beskæftigelse end i kommunen som helhed. I Vestbyen og Vollsmose er der også sket et fald i overrepræsentationen.

Endelig er der en klar tilbøjelighed til, at indsatsen bliver projektorienteret og sigter mod målbare resultater på kort sigt, hvor det, der er behov for, måske snarere er støtte til processer, der understøtter de lokale ressourcer og en langsigtet lokal ressourceopbygning. Projekter kan initiere lokal udvikling, men kan også blot være en behagelig oplevelse i en periode. Puljesystemet hænger dårligt sammen med en stigende erkendelse af, at de mindre attraktive boligområder er der, hvor de svageste befolkningsgrupper bor, og hvor der derfor er behov for en langsigtet – måske permanent – procesorienteret indsats.

Nytter det?

Der er i alle de boligsociale indsatser indbygget et naturligt krav om evaluering. Indsatserne koster mange penge, og de skal helst bruges rigtigt. Men det står ligeså klart, at evalueringerne må lide under de samme problemer, som ansøgninger og succeskriterierne. Evalueringerne bygger ofte på sociale nøgletal, og de oprindelige beboere kan derfor læse, at det er en succes, hvis der er kommet færre af deres slags i områderne.

Ud over de sociale nøgletal er der også undersøgelser af de enkelte projekter og af beboertilfredshed. Undersøgelserne viser, at beboerne er glade for det, der sker lokalt, især når de selv har været aktive i processen. Der er også noget der tyder på, at tilfredsheden stiger og naboskabet forbedres.

Et klassisk dilemma i evalueringerne viser sig, når man ser på arbejdsløshedstallene. I det fleste områder har de været svære at påvirke. Det skyldes, at de, der kommer i arbejde, ofte fraflytter kvarteret. Skal man så holde op med at arbejde med lokal beskæftigelse i områder med en koncentration af arbejdsløse? Det er langt fra sikkert. *Se Figur 1.*

Hvor lang tid tager det at løfte et kvarter?

Generelt må det dog siges, at det er meget svært at aflæse effekterne efter 5-7 år. Netværk og bæredygtige byområder opbygges ikke over natten. Det vil derfor være en stor fordel, hvis man ophører med at se på den boligsociale arbejde som et tidsbegrænset projekt, der kan løse problemerne en gang for alle. De stop-go processer, som man udsætter beboerne for i dag, giver et dårligt udgangspunkt for nye indsatser.

Man må erkende, at der altid vil være boligområder, der klarer sig relativt dårligt, og at deres udvikling skal støttes aktivt, indtil de kan klare sig selv. Al erfaring viser, at det tager langt længere tid end syv år. Projekttilgangen betyder, at mange områder får nye projektorganiseringer og projektmål igen og igen. Det smadrer de lokale netværk i stedet for at bygge videre på dem, og de nye beboerrådgivere vil naturligt nok blive mødt med mistillid i stedet for med tillid. I stedet for at evaluere ved projektafslutning vil det være vores anbefaling, at man evaluerer løbende for at vurdere, om indsatsen nytter. Evalueringerne skal kunne bruges undervejs, og hvis de bruges rigtigt, så kan de danne grundlag for en frugtbar og udviklende dialog med beboerne.

KILDER

Aagaard Dahl, Kristian mfl.
Ressourcebaseret udvikling af lokalområder. 2006

Center for boligsocial udvikling
www.cfbu.dk. Marts 2010

Holck-Christiansen, Jens
Ressourcekortlægning i udsatte boligområder.
Byplan 10/02 2006

Jørgensen, Camilla Møberg m.fl.
ABCD i praksis. Ressourceafdækning og beboerinvolvering i projekt Byen i Balance.
Velfærdsministeriet 2008

Kuben Management
Udvikling af særboliger – fra gaden til egen bolig.
2009

Søren Hvas
Dagbogsnotater fra truede boligområder.
Byplan 06

Power, Ann
Property before people. Allan and Unwin 1987

Programbestyrelsen
Fra udsat boligområde til hel bydel. November 2008

SFI
Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig og konsekvenserne af en udsættelse. 2008

04] **AF PETER BERLINER OG LINE NATASCHA ANDERSEN**

Man er mere fri – Community psykologiske programmer for psykosocial trivsel

Artiklen belyser community psykologisk praksis gennem en præsentation af det community psykologiske perspektiv i psyko-sociale programmer, der iværksættes for at fremme mental og social trivsel hos individer, i familier og i lokalsamfund og netværk. Artiklen tager afsæt i et konkret projekt gennemført i Grønland.

18] **AF MIA FALLOV**

Veje til social inklusion i bypolitikken?

Artiklen ser på, hvordan bypolitikken har bevæget sig, og den giver et bud på en vinkel, man kan lægge på udviklingstendenserne. Målet er at give nye perspektiver på, hvad man vil med de sociale bypolitikker.

32] **AF LAURA HELENE HØJRING, ELLEN HØJGAARD JENSEN OG NIELS ANDERSEN**

Boligsocialt arbejde – et historisk overblik

Artiklen giver et rids over historien samt de vigtigste erfaringer og dilemmaer i det boligsociale arbejde.