



NOTAT

Dato: 25. oktober 2013
Kontor: Almene boliger
Sagsnr.: 2011-1261
Sagsbeh.: Jacob Østlund Jacobsen

Resumé af evaluering af styringsreformen for den almene boligsektor

Baggrund

Den igangsatte evaluering af styringsreformen for den almene boligsektor er nu afsluttet. Evalueringen blev igangsat i efteråret 2012 af Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, og er udført af Epinion og PlussLeadership. Den bygger primært på survey-undersøgelser af et repræsentativt udsnit af kommuner (89 besvarelser) og boligorganisationer (120 besvarelser) samt på seks mere dybtgående casestudier af udvalgte kommuner og boligorganisationer.

Styringsreformen blev gennemført med vedtagelsen af lov nr. 490 af 12. juni 2009, og har været gældende fra 1. januar 2010. Formålet er dels at øge effektiviteten, dels at gøre det kommunale tilsyn mere fremadrettet.

Konkret er hovedelementerne i styringsmodellen følgende:

- Fastsættelse af landsdækkende formål og målsætninger (styringsmålsætninger) for almen boligvirksomhed.
- Etablering af en årlig styringsdialog mellem kommune og boligorganisation med fokus på koordination, opfølgning m.v.
- Brug af aftaler mellem kommune og boligorganisation til særlige indsatser mv.
- Styrkelse af boligorganisationernes egenkontrol til sikring af effektivitet og kvalitet mv. (særsomt igangværende projekt).
- Dokumentation af boligorganisationens virksomhed og resultater til brug for styringsdialogen mellem kommune og boligorganisation (it-baseret dokumentationspakke).

Reformen er – ca. 3 år efter indfasningen – stadig så ung, at det ikke vurderes muligt at gennemføre en endelig evaluering, herunder af reformens virkninger og effekter m.v. Den aktuelle evaluering sigter derfor primært på at vurdere reformen i en indfasningsperiode, herunder vurdere, om der i denne fase er behov for justeringer.

Evalueringens resultater

Evalueringen giver samlet set grundlag for at konkludere, at de politiske intentioner med styringsreformen i høj grad er blevet indfriet indtil nu. Samtidig giver evalueringen grundlag for at

overveje nogle mindre justeringer, særligt vedrørende dokumentation. Ved vurderingen af resultaterne skal det iagttages, at styringsreformen pålægger kommuner og boligorganisationer en række procedurer med henblik på at indhøste en række både kort- og langsigtede gevinster, herunder samfundsmæssige gevinster og gevinster for lejerne. Dertil kommer, at kommuner og boligorganisationer som nævnt er i en omlægnings- og læringsfase. Besvarelsene fra kommuner og boligorganisationer skal derfor ses i lyset heraf.

Blandt de positive virkninger af reformen fremhæver evalueringen, at samarbejdet på tværs af forvaltninger i kommunerne er styrket, at der er større kommunalt fokus på den almene boligsektors problemstillinger, at kommunalpolitikere i en række kommuner er blevet mere involveret i den almene boligsektor, at kvaliteten af dialogen mellem kommuner og boligorganisationer er afgørende forbedret og at det vurderes som positivt, at der er en mere direkte og formaliseret indgang og kontakt mellem kommuner og boligorganisationer. Dialogen mellem kommune og boligorganisation er blevet "tættere, hyppigere, prioriteret og faciliterende for et konstruktivt samarbejde". Evalueringen påpeger også, at der opleves et øget ressourceforbrug og "bureaukrati", men den konkluderer, at det ser ud til at være "prisen for en tættere og mere konstruktiv dialog i den almene boligsektor."

De seks casestudier i udvalgte kommuner illustrerer og dokumenterer på forskellig vis, at styringsreformen har givet anledning til en række positive omlægninger i organisering og indhold af samarbejdet mellem kommune og boligorganisation, og at den lokale udmøntning af styringsreformen er sket i overensstemmelse med reformens intentioner.

Den offentlige sektor bliver i forvaltningslitteraturen ofte beskrevet som værende organiseret som "siloe" med manglende koordination og intern sammenhæng – i praksis vil kommunerne naturligvis variere på dette punkt. Styringsreformen ser ikke desto mindre ud til at have en relativt kraftig effekt på den interne koordination i kommunen. Hver anden kommune oplever, at der nu er en bedre koordination på tværs af forvaltninger end tidligere. 9 af 10 kommuner angiver derudover, at arbejdet med styringsreformen er organiseret på tværs af forvaltninger – i overensstemmelse med reformens intentioner.

I evalueringens casestudier ses mere konkret, hvordan reformen har givet anledning til omlægninger på tværs af forvaltningsgrene. Fx nævner en kommune: *"Både hos boligorganisationer og hos os skabes der mere bevidsthed om det lange blik. Man får bedre koordineret og lavet langsigtede løsninger nu, hvor flere forvaltninger snakker sammen"*. Flere centrale medarbejdere i case-kommunerne giver også udtryk for, at de i modsætning til tidligere agerer som bindeled mellem kommunens forskellige forvaltninger og boligorganisationer, så boligorganisationerne kan nøjes med at tage kontakt til én person i kommunen.

Et professionelt styringsarbejde forudsætter, at der er afsat grundlæggende ressourcer til tilsyn i kommunen og dokumentation i boligorganisationen. Det er i evalueringen valgt at spørge direkte om parternes oplevelse af ressourceforbruget i forbindelse med styringsreformen. Besvarelsene viser en del variation, idet 7 af 10 kommuner angiver, at de bruger flere ressourcer end tidligere, mens det gælder halvdelen af boligorganisationerne. Evalueringen belyser ikke direkte, om der tidligere har været afsat utilstrækkelige ressourcer til tilsyn, styring og dokumentation.

Evalueringen har nærmere undersøgt de kommuner og boligorganisationer, der har et ændret ressourceforbrug. Det er bemærkelsesværdigt, at en vis andel af de kommuner og boligorganisationer, som bruger flere ressourcer, oplever, at der allerede har været et udbytte heraf, som står mål med ressourceforbruget. Det gælder i "høj grad" eller "nogen grad" hele 8 af 10 af de pågældende kommuner og halvdelen af de pågældende boligorganisationer. Kun et lille mindretal angiver, at de

"slet ikke" oplever, at ressourceforbruget står mål med udbyttet. I betragtning af, at styringsreformen indebærer nye forpligtelser, som skal sikre en mere effektiv drift, svarer besvarelsene af disse spørgsmål efter ministeriets vurdering til det forventede.

Styringsreformen omfatter etablering af et relativt omfattende it-baseret dokumentationssystem, *almenstyringsdialog.dk*, som i store træk er forløbet planmæssigt. Evalueringen viser, at et stort flertal på 9 af 10 kommuner angiver, at de aktivt bruger informationerne fra *almenstyringsdialog.dk* i styringsdialogen, og 9 af 10 boligorganisationer finder, at kommunens deltagere har sat sig grundigt ind i dokumentationsmaterialet. Det er varierende, hvor meget de enkelte boligafdelinger deltager i udarbejdelsen af dokumentation, idet dette afgøres af den enkelte boligorganisation. I 3 af 10 organisationer har de enkelte afdelinger "i nogen grad" eller "i høj grad" deltaget i udarbejdelsen af dokumentation, hvilket – alt andet lige – medfører en mere omfattende proces i den enkelte boligorganisation.

Mens dokumentationssystemet er standardiseret, hvad angår nøgletal og afkrydsningsfelter, er der et spillerum for boligorganisationen, når den udfylder en række kvalitative spørgsmål om blandt andet koordinationsbehov med kommunen, særlige udfordringer eller vigtige nye initiativer. Flertallet – 7 af 10 – af kommunerne oplever, at boligorganisationerne her leverer relevante indberetninger. Hver tredje kommune finder dog, at der indberettes for lidt og 1 af 10 kommuner finder ikke indberetningerne fyldestgørende. Samtidig markerer 7 af 10 kommuner dog, at de allerede har taget spørgsmålet op på dialogmødet, hvis indberetninger ikke er fyldestgørende. Kommunerne påtager sig altså generelt et ansvar for at forbedre utilstrækkelig dokumentation, som det er sigtet med styringsreformen.

Centralt i styringsreformen står afholdelse af en årlig styringsdialog. Med hensyn til selve formaliseringen af et årligt møde angiver 7 af 10 boligorganisationer og en tilsvarende andel kommuner, at dette er fordelagtigt eller positivt. Overordentlig få - kun 4 pct. af boligorganisationerne og kommunerne – er direkte uenige i, at det er en fordel, at dialogen med kommunen er blevet formaliseret i form af et fast, årligt møde.

Styringsreformen har sat en ny dagsorden for samarbejdet mellem kommune og boligorganisation. Evalueringen viser, at der behandles en bred vifte af væsentlige og relevante emner i styringsdialogen, herunder økonomi, udlejning, tomme boliger, renovering og nybyggeri. Dette indikerer, at den almene boligsektors udfordringer – som tilsigtede – adresseres i den nye styringsdialog. Langt de fleste – 8 af 10 – kommuner angiver, at der er større fokus på langsigtede udfordringer som nybyggeri/renovering, økonomi og boligsociale forhold.

Hvad angår styringsdialogens indhold, angiver et stort flertal af boligorganisationerne også, at kommunen går aktivt til sagen og giver feedback på fremlagte informationer i dokumentationspakken. 8 af 10 boligorganisationer mener det er tilfældet for hhv. regnskabstal og de kvalitative oplysninger om boligorganisationens udfordringer og påtænkte initiativer. Et flertal på 6 af 10 boligorganisationer oplever også en aktiv kommunal feedback-stil på de øvrige nøgletal (fx beboerklager, beboersammensætning, tomme lejligheder og fraflytninger).

På et mere sammenfattende plan angiver det store flertal – 7 af 10 – af boligorganisationerne, at styringsdialogen er *et godt supplement til det almindelige tilsyn og giver en merværdi i forhold til samarbejdet mellem kommune og boligorganisation*. For kommunernes vedkommende har hele 8 af 10 en positiv besvarelse af dette spørgsmål. Denne vurdering understøttes også af de 6 konkrete casestudier. Der vurderes samlet at være tale om en meget positiv evaluering.