

Notat



Emne: Endelige effektmål
Til: Den politiske styregruppe
Kopi til:

Den 23. juni, 2009

Århus Kommune
Sekretariatet
Kultur og Borgerservice

Endelige effektmål for helhedsplan Gellerup/Toveshøj

Nærværende notat fastsætter de endelige effektmål og indikatorer for helhedsplanen Gellerup/Toveshøj. Figur 1 sidst i dokumentet illustrerer målene/indikatorerne i samlet form.

Sekretariatet
Rådhuset
8000 Århus C

Begrebsafklaring:

Sagsnummer M4/2009/00019
Sagsbehandler Sine Louise Iversen

- Indsatsområde angiver hvilket emnefelt effektmål og indikator bevæger sig inden for.
- Effektmål er mål for den *endelige effekt* af de tiltag, der implementeres som følge af helhedsplanen.
- Indikatorer er et forhold, der *indikerer* en tilnærmelse til en given effekt.
- Målemetoden – dvs. hvorledes der måles på effektmål og indikatorer, hvorfra data tilvejebringes, måle-frekvens, hvilke spørgsmål der måler en given indikator for så vidt angår survey-målene samt budget etc. – defineres i denne sammenhæng som en *fase 2* i effektmålsarbejdet. Denne fase igangsættes når målene er vedtaget.

Telefon 8940 2381
Direkte telefon 8940 2382
Telefax 8940 2388

E-post post@mkb.aarhus.dk
E-post direkte sinlii@aarhus.dk

Rammen om effektmålene

Byrådet vedtog den 23. april 2008 en tids- og procesplan for implementeringen af helhedsplanen i Gellerup/Toveshøj. I den forbindelse blev det bl.a. vedtaget at der skulle udarbejdes effektmål for indsatsen. På møde i direktørgruppen den 17. december 2008 blev det besluttet, at udarbejde bud på konkrete effektmål for helhedsplanen i Gellerup og Toveshøj.

1. Fra helhedsplan til effektmål og ydelser

I afsnit 2 listes de effektmål og indikatorer, som skal lægges til grund for det videre arbejde med implementeringen af helhedsplanen. Effektmålene/indikatorerne er udledt direkte af helhedsplanens vision om en attraktiv og multifunktionel bydel med en blandet beboersammensætning. Denne sammenhæng illustreres i figur 1.

Sammenhængen mellem effektmål og ydelser anskueliggøres i særskilt notat: "Kobling mellem ydelser og effektmål". Desuden er der igangsat udvikling af forandringsteorier, der på den teoretiske side styrker kausaliteten mellem effektmål, ydelser og organisation til brug for det videre implementeringsarbejde.

Herunder beskrives, hvorledes effektmålene er udledt af helhedsplanens mission og vision:

1.2 Helhedsplanens mission

Missionen for indsatsen i Gellerupparken og Toveshøj tager udgangspunkt i, at "områdets monofunktionalitet og fysiske udtryk kombineret med beboernes ringe tilknytning til arbejdsmarkedet og gennemgående lave indkomster, de mange børn uden støttende forbilleder, en nettilflytningen af folk udenfor arbejdsmarkedet og med lave indkomster samt et dårligt omdømme medfører en risiko for, at området udvikler sig til et afsondret parallelsamfund i forhold til det øvrige Århus.

Dette er udfordringen. Målet med helhedsplanen er at hindre, at dette sker" (side 3).

1.3 Helhedsplanens vision

Visionen for indsatsen i Gellerupparken og Toveshøj er, at: "Ændre Gellerupparken og Toveshøj fra et socialt udsat boligområde til en attraktiv bydel" (side 1).

Helhedsplanen konkretiserer en attraktiv bydel som: "En multifunktionel bydel med erhverv, uddannelsesinstitutioner, arbejdspladser osv., der åbner sig mod resten af Århus" (helhedsplanen, side 4).

Siden er helhedsplanens definition suppleret med ønsket om, at bydelen tillige bliver socialt bæredygtig, at beboerne trives og føler sig trygge samt at sundhedstilstanden forbedres væsentligt. Effektmålene dækker således både den sociale og den fysiske forandring i Gellerup

og Toveshøj, og indrammer herved helhedsplanens betragtning om, at den fysiske forandring må gå hånd i hånd med en social og beskæftigelsesmæssig indsats for at opnå en optimal effekt. Der sigtes i arbejdet med ydelser dog udelukkende til de fysiske omdannelser af området, som kan hjælpe processen frem og på sigt opfylde effektmålene. De særlige sociale og beskæftigelsesmæssige tiltag der ligeledes er nødvendige for at komme i mål, må derfor som hidtil ske i de relevante magistratsafdelinger.

2. Effektmål og indikatorer

I Figur 1 ses *målhierarkiet* illustreret. Modellen viser, hvorledes effektmål og indikatorers målopfyldelse bidrager til opfyldelsen af helhedsplanens overordnede målsætning om en attraktiv bydel. Modellen er udarbejdet som en tidslinje over perioden 2010 til 2030, hvorved det illustreres at indikatorer vedrørende en multifunktionel bydel kommer forud for de endelige effektmål (beskæftigelse, levealder m.v.). Denne kausalrækkefølge vil blive yderligere styrket ifm. udarbejdelsen af forandringsteoriene.

Nedenfor beskrives de enkelte effektmål og indikatorer i vilkårlig rækkefølge. For hvert indsatsområde (beskæftigelse, uddannelse, tryghed & trivsel, demokratisk medborgerskab, sundhed, image, kultur & fritid, en fysisk åben bydel og en blandet boligsammensætning) fastsættes effektmål og indikatorer. Modellen åbner mulighed for, at der i forbindelse med forandringsteoriprocessen eventuelt kan udvikles supplerende indikatorer på indsatsområderne. Dokumentationen for hvert mål fremgår fortsat (i kursiv).

Beskæftigelse

Effektmål 1:	Andelen af områdets voksne beboere i beskæftigelse, svarer til andelen i Århus Kommune
Effektmål 2:	Andelen af områdets voksne beboere som er selvforsørgende, svarer til andelen i Århus Kommune
Indikator:	Området har erhvervsliv og offentlige institutioner svarende til 1.000 nye lokale arbejdspladser

Effektmålet tager udgangspunkt i Programbestyrelsens konklusion om, at beskæftigelse er nøglen til det danske samfund. Det anbefales, at kommunerne med fordel kan supplere den ordinære beskæftigelsesindsats med særlige beskæftigelsesprogrammer rettet mod beboerne i de udsatte boligområder,

herunder også særlige foranstaltninger for at fastholde beboerne i udsatte områder i beskæftigelse. Målet søger ligeledes at imødekomme helhedsplanens blødere formuleringer om forbilleder til børn og unge – disse forbilleder skabes bl.a. qua uddannelses- og beskæftigelsesmæssig aktivitet i lokalområdet.

I programbestyrelsen angives følgende: "For at bryde boligområdernes ensartede præg og bringe flere funktioner end beboelse ind i områderne, bør boligorganisationerne benytte sig af de muligheder, der er for at udleje til erhverv, tilføre uddannelsesinstitutioner og kultur, under hensyntagen til en driftsmæssig realistisk anvendelse af lokalerne. Hvis boligorganisationerne skal have en reel mulighed for at påvirke erhvervslivet i de udsatte boligområder, er der behov for, at det offentlige arbejdsmarked går forrest og bryder isen, når der skal etableres erhverv og jobs i de udsatte områder. Kommunerne bør tilstræbe, at eksisterende eller nye arbejdspladser bliver placeret i de udsatte boligområder."

Uddannelse

Effektmål: Andelen af områdets unge, som har gennemført en ungdomsuddannelse, svarer til andelen i Århus Kommune

Effektmålet er en kopi af budgetmålet på området. At være i gang med en ungdomsuddannelse eller i beskæftigelse anses for at være helt centralt for den senere tilknytning til arbejdsmarkedet, ligesom det virker socialt stabiliserende. En undersøgelse publiceret på www.nyidanmark.dk viser således, at der er en signifikant sammenhæng mellem gennemførelse af en erhvervsfaglig eller gymnasial uddannelse og den efterfølgende beskæftigelsesfrekvens og derved i sidste ende en bedre integration af beboerne.

Målet imødekommer desuden helhedsplanens blødere formuleringer om forbilleder til børn og unge – disse forbilleder skabes bl.a. qua uddannelses- og beskæftigelsesmæssig aktivitet i lokalområdet.

Tryghed & trivsel

Effektmål 1: Andelen af 0-18 årige i området som er sigtet for kriminelle forhold, svarer til andelen i Århus Kommune eller derunder

Effektmål 2: Andelen af 0-18 årige i området som er dømt for kriminelle forhold, svarer til andelen i Århus Kommune

- Indikator 1: Andelen af beboere der føler sig trygge i området er stigende.
- Indikator 2: Andelen af beboere i området der oplever at de trives, er stigende.
- Indikator 3: Andelen af udsatte børn i området svarer til andelen i Århus Kommune.

Beboerundersøgelser i udsatte byområder viser, at tryghed er den helt afgørende faktor for at området opfattes som velfungerende. Ligeledes viser undersøgelser, at utryghed er den hyppigste årsag til fraflytning fra udsatte boligområder. Helhedsplanen peger på nødvendigheden af en kriminalpræventiv renovering i området. Programbestyrelsen fremhæver, at kedsomhed er en af de væsentlige grunde til, at børn og unge involverer sig i kriminalitet. Derfor er det vigtigt at engagere dem i aktiviteter, som kan stimulere mentalt og fysisk, samt bidrage med nogle positive oplevelser og større indhold i hverdagen.

Demokratisk medborgerskab

- Indikator 1: Andelen af områdets beboere, der oplever at have indflydelse (lokalt/kommunalt/nationalt), er stigende.
- Indikator 2: Andelen af områdets beboere der deltager i valg – kommunalt og nationalt - er stigende.
- Indikator 3: Andelen af områdets beboere, der har tillid til kommunale institutioner er stigende.
- Indikator 4: Andelen af områdets beboere, der oplever at være en del af fællesskaber (lokalt/kommunalt) er stigende.

Medborgerskab handler om at være et fuldgyldigt og ligeværdigt medlem af samfundet, og henviser til grupperes rettigheder og muligheder for samfundsdeltagelse (Goul Andersen, 2004). Indeholdt i begrebet medborgerskab findes tre dimensioner: Rettigheder, deltagelse og identitet. Rettigheder bl.a. forstået som tillid til velfærdsinstitutionernes evne og kapacitet til at handle, når der er behov, der skal tilgodeses. Deltagelse i samfundslivet skal forstås bredt, både i forhold til lokalsamfund, uddannelse, arbejde, foreningsliv, skole- og boligbestyrelse, politik og i forhold til at indgå i sociale fællesskaber med andre mennesker. Man kan betone både faktisk deltagelse i en række institutio-

ner og selve oplevelsen af at tage del i samfundet. Fokus i målet er på oplevet deltagelse, dvs. at tage del i samfundet i bred forstand – herunder også en følelse af tilknytning og fællesskab. Faktisk deltagelse er repræsenteret i øvrige mål om beskæftigelse, uddannelse foreningsdeltagelse m.v. Fokus på oplevet deltagelse fanger således essensen af demokratisk medborgerskab, som ikke blot handler om faktisk deltagelse, men om, hvilke muligheder man mener, at man har for at spille en rolle, og om man igennem sin deltagelse tildeles ansvar, opnår anerkendelse og indflydelse. Identitet omfatter borgernes relationer til hinanden, social tillid og tolerance samt fællesskab. Fællesskab er her defineret som værende både lokalt, som fx fællesskab i dagligdagen/fritiden med kolleger, studiekammerater, bekendte mv. og kommunalt, som fællesskab ved at være en del af det århusianske samfund.

Sundhed

Effektmål: Den gennemsnitlige levealder i området svarer til den gennemsnitlige levealder i Århus Kommune

Levealder er en god og let målbar indikator for den generelle sundhedstilstand i en given population. Et godt helbred for den enkelte medborger er en forudsætning for succes i forhold til mange af de andre indsatsområder. Skal man aktivt deltage i lokalområdet/samfundet, uddanne sig, tage vare på sine børn osv. er det en forudsætning, at man ikke hæmmes af helbredsproblemer. Det er evident, at området i dag har en generel sundhedstilstand som er dårligere end i kommunen generelt. Området har en overrepræsentation af livsstilssygdomme som sukkersyge og hjertekarsygdomme, og i en anden boldgade post-traumatisk stresssyndrom – set i forhold til resten af kommunen.

Image

Indikator: Andelen af borgere i Århus Kommune der ser Gellerup/Toveshøj som et attraktivt sted at bo, er stigende.

Udsatte boligområder, som Gellerup og Toveshøj, er udsat for en betydelig stigmatisering (stempling). Karakteristisk er, ifølge Programbestyrelsen, at omdømmet er langt ringere, end hvad kvaliteten af området og livet i dem berettiger til. En helhedsorienteret kommunikationsstrategi er ifølge programbestyrelsen et effektivt middel til at bearbejde imaget. Tilsvarende viser erfaringer fra bl.a. udsatte bydele i Holland, at fysiske ændringer i området i form af for eksempel nye "landmarks" har betydning for områdets image.

Kultur og Fritid

Indikator: Andel af områdets unge i 5. og 9. klasse, der er medlem af en forening eller fritidsklub, svarer som minimum til andelen i Århus Kommune.

Et indholdsrigt fritidsliv med faste ramme og positiv kontakt til voksne og jævnaldrende anses som værende af stor betydning for at give børn og unge en bedre hverdag. Områdets udbud af idræts- og fritidsaktiviteter bør så vidt muligt matche børn og unges behov og ønsker for at nå ud til de grupper, der ellers ikke er aktive i idræts- og foreningslivet. Der skal især tænkes i nye baner for at få flere nydanske piger ind, da de ifølge Programbestyrelsen ofte har en ringe kontakt til det organiserede idræts- og foreningsliv.

En fysisk åben bydel

Indikator: Området er åbnet fysisk op i forhold til den øvrige by for så vidt angår vejføring og fællesarealer

Effektmålet er afledt dels af helhedsplanens ønske om at åbne området for omverdenen, bl.a. ved etablering af en bygade, og dels af Programbestyrelsens anbefaling af, "at man via offentlig transport, veje, stier og anden infrastruktur investerer i at forbedre forbindelsen og cirkulationen mellem det udsatte område og den øvrige by, og at man forsøger at udviske grænserne mellem det udsatte område og de omkringliggende områder."

En blandet beboersammensætning

Indikator 1: Andelen af almene boliger i Gellerup/Toveshøj reduceres til ca. 30 pct. fra de nuværende 90,4 pct.

Indikator 2: Andelen af tilflyttere der får tildelt en lejlighed i Gellerup og Toveshøj igennem fleksibel udlejning stiger til 50 pct. fra det nuværende niveau.

Indikator 3: Befolkningssammensætningen i området skal nærme sig kommunens gennemsnit.

I helhedsplanen angives, at Århus Kommune og Brabrand Boligforening er enige om, at det er nødvendigt at blande ejerformerne i Gellerupparken og Toveshøj. Formålet er at skabe nye kvarterer og opnå en mere alsidig beboersammensætning. Det er endvidere angivet i helhedsplanen, at virkemidlerne til at blande ejerformerne er omdannelse og tilpasning af de eksisterende boliger. I Programbestyrelsens rapport fremgår samme argument: "Det er et gennemgående træk for områderne, at de med deres ensartede præg og en-

tydige ejerform appellerer til en snæver gruppe boligsøgende og har haft svært ved at fastholde og tiltrække beboere, der er i arbejde". Af dommerbetænkningens anbefalinger fremgår det endvidere, at området skal være kendetegnet af en betydelig mere varieret boligsammensætning. Beboersammensætningen skal understøtte målsætningerne i Århus Kommunes Integrationspolitik.

Brabrand Boligforening har mulighed for at benytte fleksibel udlejning i Gellerup og Toveshøj, der giver fortrinsret til ressourcestærke borgere på ventelisterne. Flexibel udlejning benyttes ikke i nævneværdigt omfang på nuværende tidspunkt i Gellerup og Toveshøj, da der pt. ikke er ventelister i de pågældende afdelinger. I takt med at området bliver mere attraktivt, er der dog en forventning om, at ventelisterne vil vokse, hvilket vil gøre fleksibel udlejning til en effektiv måde at påvirke beboersammensætningen på.

Ved at måle på i hvilket omfang fleksibel udlejning bliver benyttet, fås et overordnet billede af tilstrømningen af ressourcestærke borgere til området og en indikator på om området udvikler sig i en mere attraktiv retning.

Figur 1

