



SOCIALE VICEVÆRTER

– en effektevaluering af
sociale viceværters arbejde
mod fogedudsættelser

SOCIALE VICEVÆRTER

– en effektevaluering af sociale viceværter arbejder mod fogedudsættelser

Kristine Larsen, projektleder

Lasse Kjeldsen

Stephanie Bernth Ahrenkiel

ISBN-NR 978-87-92798-49-7

© 2017 Center for Boligsocial Udvikling

Center for Boligsocial Udvikling

Sadelmagerporten 2A

2650 Hvidovre

Tlf: 28 35 58 85

E-mail: info@cfbu.dk

www.cfbu.dk

FEBRUAR 2017

Fotos: Kristian Brasen har været på besøg hos de sociale viceværter Pi Salander og Ruben Riisager i "Beboerprojekt Puls" på Lærkevej i København NV. Alle rettigheder tilhører CFBU.

Udgivelsen kan frit hentes på www.cfbu.dk

CFBU's udgivelser kan frit citeres med tydelig kildegengivelse



er en selvejende institution under Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. Centrets overordnede formål er at undersøge effekten af sociale indsatser i udsatte boligområder, at indsamle erfaringer fra nationale og internationale boligsociale indsatser og at yde kvalificeret rådgivning og processtøtte til centrale aktører indenfor det boligsociale område.

INDHOLD

Indledning.....	4
Konklusioner og anbefalinger	5
Sådan har vi gjort.....	9
Fogedudsættelser – omfang og årsager.....	12
Præsentation af indsatsområderne	16
Brobyggeren	20
Organisering og samarbejde.....	26
En økonomisk effektiv indsats?.....	30
Reformer kan give flere udsættelser	36
Litteratur.....	38
Bilag A	40

INDLEDNING

En social vicevært er en opsøgende medarbejder, der har særligt fokus på socialt udsatte og ressourcesvage beboere. Den sociale vicevært skal blandt andet sikre, at beboerne får den støtte og rådgivning, de har brug for. En række sociale viceværter arbejder blandt andet med at forhindre fogedudsættelser. Det kan potentielt spare boligorganisationerne, kommunerne og samfundet for mange penge.

I mange af de boligområder, der har en helhedsplan med boligsocialt indhold (herefter bare "helhedsplan"), er der særlige indsatser målrettet socialt udsatte. Årsagen er, at der i nogle boligområder er en større koncentration af sårbare beboere som for eksempel isolerede psykisk syge, misbrugere mv. (Foldgast et al. 2015; Frederiksen et al. 2016). Sociale viceværter er en sådan indsats.

I denne undersøgelse ønsker Center for Boligsocial Udvikling (CFBU) at pege på, hvordan sociale viceværter kan skabe positive ændringer i boligområderne. De sociale viceværter, denne rapport fokuserer på, er sociale viceværter, der arbejder i helhedsplaner med et særligt fokus på at hjælpe socialt udsatte beboere. De sociale viceværter kan karakteriseres ved at være opsøgende medarbejdere, der arbejder både for at tage hånd om de problemstillinger, som den enkelte måtte have og for at fremme den udsatte beboers trivsel. Denne type vicevært adskiller sig således fra sociale viceværter i startboliger, skæve boliger og inklusionsboliger, der knytter sig til en lovbestemt boligtype, hvor konceptet er, at der er bostøtte i form af sociale viceværter. På samme måde adskiller den sociale vicevært sig fra den fremskudte rådgivning af udsættelsestruede lejere, der er støttet af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets pulje til forebyggelse af udsættelser af lejere.

I rapporten ligger vores fokus primært på, hvorvidt sociale viceværter kan mindske antallet af fogedudsættelser. Det skyldes dels at fogedudsættelser er meget omkostningsfulde for alle involverede – både i en menneskelig og økonomisk målestok. Og dels at de beboergrupper, de sociale viceværter arbejder med, har særlig høj risiko for at blive sat ud af deres lejligheder.

Vi tager udgangspunkt i fire udvalgte boligområder, der alle har haft sociale viceværter ansat i to år eller mere. Her undersøger vi, om de sociale viceværter har nedbragt antallet af fogedudsættelser og om indsatsen i givet fald har været pengene værd – set fra et økonomisk perspektiv. Desuden vil vi i undersøgelsen se nærmere på, hvordan viceværterne i praksis bidrager til at forebygge fogedudsættelser, hvordan indsatsen kan organiseres samt hvilke centrale samarbejdspartnere, man skal have fat i.

TAK TIL

En stor tak skal lyde til boligorganisationerne KAB, AAB, 3B og Boligforeningen Ringgården for at stille data til rådighed og til medarbejdere fra de udvalgte boligområder for jeres tid og input til analysen. Vi vil også gerne takke vores tilknyttede følgegruppe, der har bidraget med konstruktive kommentarer. Følgegruppen har bestået af projektleder i Trigeparken Helle Lykke Jørgensen, projektleder i Beboerprojekt Puls Christina Udesen, projektleder i Lundtoftegade Dorthe Fensbo, projektleder i Sammen om Sydhavnen Christina Al-Aani, udviklingskonsulent i AAB Line Skovgaard og konsulent i Landsbyggefonden Julie Trøjborg. Hertil kommer en særlig tak til Pi og Ruben i "Beboerprojekt Puls", der har haft CFBU's fotograf på besøg.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Undersøgelsen konkluderer at sociale viceværter har en positiv effekt på antallet af fogedudsættelser. I det første år reduceres antallet af fogedudsættelser med 2 procentpoint, mens der året efter er reduceret med 23 procentpoint. Det svarer til, at man gennem indsatsens andet år undgår 2,4 fogedudsættelser pr. 1.000 lejemål. Færre fogedudsættelser betyder færre tab for boligorganisationerne



KONKLUSIONER

SOCIALE VICEVÆRTER KAN FOREBYGGE FOGEDUDSÆTTELSE

Det kan konkluderes, at de sociale viceværter i de fire indsatsområder har haft succes med at reducere antallet af fogedudsættelser. I indsatsens første år er effekten dog beskeden, idet det kun lykkes at nedbringe antallet af fogedudsættelser med 2 procentpoint. I det følgende år stiger effekten dog til 23 procentpoint, hvilket svarer til 2,4 fogedudsættelse pr. 1.000 lejemål. Undersøgelsen peger således på, at sociale viceværter kan være en virksom metode til at forebygge fogedudsættelser, men at det tager tid at etablere en effektiv indsats.

INDSATSEN HAR ØKONOMISK POTENTIALE

Forebygges eller afværges fogedudsættelser, vil det have en positiv betydning for de udsættelsestruede beboere, der kan blive i deres hjem, men også for boligorganisationen og kommunen. Vores beregninger peger på, at en fogedudsættelse i gennemsnit koster ca. 54.000 kr. for boligorganisationen alene. Dertil kommer omkostninger for kommunen, som det ikke har været muligt at prissætte.

Det betyder, at ser vi alene på boligorganisationens økonomi, så kan de sociale viceværter arbejde med forebyggelse af fogedudsættelser spare boligorganisationen for 130.000 kr. pr. 1.000 lejemål, når indsatsen er etableret. Dertil kommer en større men ukendt

besparelse for kommunen. Det kræver dog, at man er villig til at investere i indsatsens første leveår, hvor indsatsen skal udvikles og etableres, men hvor effekten på antallet af udsættelser er beskednen.

BROBYGGEREN – DEN SOCIALE VICEVÆRT

De sociale viceværter arbejder ud fra en brobyggen- de tilgang, med et holistisk og individorienteret fokus på særligt socialt udsatte beboere. Indsatsen har til formål at tage hånd om de problemstillinger, som den enkelte måtte have og forbedre beboerens trivsel. En central opgave er at bygge bro mellem beboerne i området og det offentlige system med henblik på at sikre, at beboerne får den hjælp, de behøver, for at få hverdagen til at fungere og økonomien til at hænge sammen. Her udgør forebyggelse af fogedudsættelser ét blandt flere væsentlige fokuspunkter, der også tæller at opstarte sociale aktiviteter i boligområdet eller indgå i konflikthåndtering- og mægling.

ORGANISERING OG SAMARBEJDE

I de fire indsatsområder har vi identificeret to forskellige måder at finansiere og forankre indsatsen: en tværgående organisering, hvor den sociale vicevært er forankret i kommunen men arbejder inden for rammerne af helhedsplanen; og en separat organisering, hvor den sociale vicevært er forankret i og finansieret af helhedsplanen. Der er et stort potentiale i at tilstræbe en tværgående organisering, da der her naturligt skabes mere koordinering og synergi mellem indsatser i helhedsplan og kommunen.

SOCIAL VICEVÆRTERS ARBEJDE MOD FOGEDUDSÆTTELSER

De sociale viceværter bruger ca. 8 timer om ugen pr. 1.000 lejemål til at forebygge fogedudsættelser, mens den resterende arbejdstid bruges på andre aktiviteter. Arbejdet med at nedbringe antallet af fogedudsættelser sker således i et samspil med andre aktiviteter som individuel rådgivning og opsøgende arbejde.

Ruben Riisager og Pi Salander arbejder som sociale viceværter i "Beboerprojekt Puls" på Lærkevej i København NV. Her er de på besøg hos boligområdets varmemester Heino. Foto: Kristian Brasen, alle rettigheder tilhører CFBU.



Samtidig er et tæt samarbejde med boligorganisation og kommune essentielt. Samarbejdet med boligorganisationen drejer sig blandt andet om identifikation af beboere, der behøver hjælp. Det sker blandt andet gennem deling af restancelister og samarbejde med driftsmedarbejderne fra de lokale afdelinger, som har daglig kontakt til mange beboere. Ift. kommunen handler samarbejdet om at sikre koordinering med de forskellige kommunale tilbud, så brobygningen styrkes og parallelindsatser undgås.

ANBEFALINGER

I det følgende gives anbefalinger til, hvilke forhold, der er vigtige for at skabe en virksomhedsfuld indsats med sociale viceværter. Anbefalingerne tager sit afsæt i de forudsætninger det er vigtigt at være opmærksom på ved etablering af en social vicevært indsats.

TÆNK LANGSIGTET

En social vicevært kan forebygge fagedudsættelser, men effekten er størst efter to år. Det er således først i indsatsens andet år, at arbejdet med at forebygge fagedudsættelser begynder at vise sin virkning. Vil man bruge de sociale viceværter til at forebygge fagedudsættelser, bør man således tænke langsigtet og være parat til at investere i indsatsens etableringsfase uden at kunne høste en økonomisk gevinst på kort sigt.

INDSATSEN SKAL SKABE SYNERGI

De sociale viceværter bruger i gennemsnit 8 timer om ugen pr. 1.000 lejemål til forebyggelse af fagedudsættelser. Den resterende arbejdstid bruges på andre aktiviteter. Det er i den forbindelse CFBU's anbefaling, at indsatsen etableres med fokus på at skabe et samspil mellem flere aktiviteter. Med dette menes, at de øvrige aktiviteter bør indgå som en integreret del af forebyggelsesarbejdet i forhold til arbejdet mod fagedudsættelser, da der opstår synergier mellem arbejdet med forebyggelse af fagedudsættelser og de øvrige områder en social vicevært arbejder inden for. Et samspil mellem flere aktiviteter tilknyttet den sociale vicevært skaber således synergi i indsatsen.

En social vicevært bør derfor have et bredt fokus på områder som:

- Individuel hjælp og rådgivning.
- Huslejerestance og fogsager.
- Opsøgende arbejde i boligområdet.
- Sociale aktiviteter.
- Konflikthåndtering- og mægling.

TÆT SAMARBEJDE MED KOMMUNE OG BOLIGORGANISATION

CFBU anbefaler, at der fra start af etableres tætte samarbejder med boligorganisation og kommune. Dette vil sikre at der fra start dannes grobund for at der etableres en virksomhedsfuld indsats, hvor den sociale vicevært har mulighed for at arbejde på tværs af systemer.

Der skal samarbejdes tæt med følgende parter:

- Administration i boligorganisation: Samarbejde om restancelister.
- Driftsmedarbejdere i boligorganisation: Samarbejde om identifikation af beboere, der behøver hjælp.
- Kommunale medarbejdere: Koordinere og brobygge til de forskellige kommunale tilbud og derved undgå, at der laves parallelindsatser.

TVÆRGÅENDE ORGANISERING SKABER TÆT SAMARBEJDE MED KOMMUNEN

Indsatsen ses organiseret på to forskellige måder; en tværgående organisering og en separat organisering. CFBU anbefaler, at man ved etablering af indsatsen tilstræber en tværgående organisering, da der her naturligt skabes mere koordinering og bedre samarbejde mellem helhedsplan og kommune. En tværgående organisering stiller dog også krav til de kommunale aktører om at yde en særlig prioriteret indsats i de områder, hvor problemer med for eksempel fagedudsættelser er særligt store.

En tværgående organisering er karakteriseret ved:

- Den sociale vicevært er fysisk placeret i boligområdet, men helt eller delvist ansat i kommunen, ligesom den sociale vicevært har adgang til de kommunale systemer.
- Samarbejdet skaber tættere sammenhæng og bygger bro mellem beboerne i helhedsplanen og de kommunale tilbud.

SOCIAL VICEVÆRT MED DE RETTE KOMPETENCER

Det er CFBU's anbefaling, at der ansættes sociale viceværter med en kombination af personlige og faglige kompetencer, der rusten den sociale vicevært til arbejdet med udsatte beboere i boligområdet:

- Menneskelige kompetencer; åbenhed, imødekommerhed og empati.
- Faglige kompetencer; socialfaglig baggrund og indblik i det kommunale system.
- Et godt netværk; der skal arbejdes for et stærkt netværk blandt relevante samarbejdspartnere.



SÅDAN HAR VI GJORT

Undersøgelsen er baseret på et litteraturstudie af relevant forskningslitteratur, kvalitative interviews med sociale viceværter og samarbejdspartnere samt en kvantitativ evaluering af indsatsens effekt på fogedudsættelser og de økonomiske konsekvenser heraf.

LITTERATURSTUDIE

Som et afsæt for undersøgelsen har vi gennemgået relevant dansk forskningslitteratur. Litteraturen omfatter dels tidligere evalueringer af forsøg med sociale viceværter og indsatser mod fogedudsættelser, samt forskningslitteratur om årsager til og konsekvenser af fogedudsættelser.

KVALITATIVE INTERVIEWS

For at afdække erfaringerne med indsatsen har vi udvalgt fire udsatte boligområder, der alle har en helhedsplan med en social vicevært ansat. De udvalgte områder er:

- Sammen om Sydhavnen, Kgs. Enghave i Københavns Kommune.
- Lundtoftegade, Lundtoftegade i Københavns Kommune.
- Beboerprojekt Puls, Fuglekvarteret i Københavns Kommune.
- Trigeparken, Trige i Aarhus Kommune.

Der er foretaget kvalitative interviews med fem sociale viceværter, syv driftsmedarbejdere og tre kommunale medarbejdere. Gennem interviews med de sociale viceværter har vi fået indblik i deres arbejdsopgaver, arbejdsgang, arbejdstid, samarbejdsrelationer og udfordringer. Den kvalitative del skal således beskrive de sociale viceværter arbejder med fogedudsættelser med det formål, at der kan gives anbefalinger til boligområder, der overvejer en indsats med en social vicevært.

EFFEKTEVALUERING

OG COST-SAVINGS-ANALYSER

I effektevalueringen undersøger vi, hvilken effekt indsatsen har haft på antallet af fogedudsættelser i indsatsområderne sammenlignet med udvalgte kontrolområder. Derudover gennemføres en såkaldt *cost-savings* analyse, der afdækker om indsatsen gennem de opnåede effekter har kunne tjene sig selv hjem: Det vil sige om de penge, der spares via et eventuelt fald i antallet af fogedudsættelser, er nok til at finansiere indsatsen. Effektevalueringen bygger på data på fogedudsættelser indhentet fra boligorganisationerne KAB, AAB, 3B og Boligforeningen Ringgården. Hertil kommer data på omkostninger ved fogedudsættelser hentet fra tidligere undersøgelser, samt data på udgifter til sociale viceværter og det antal timer, der effektivt bliver brugt på at forebygge fogedudsættelser, hentet fra de fire helhedsplaner i indsatsområderne.

I effektevalueringen betragtes de fire boligområder under ét. Det skyldes at det tilfældige udsving fra år til år i antallet af fogedudsættelser i de enkelte områder er relativt store, hvilket gør det vanskeligt at analysere på områderne hver for sig. Da områderne ligner hinanden og har modtaget en sammenlignelig indsats, vurderer vi, at det er rimeligt at foretage en aggregeret analyse.

FORUDSÆTNINGER FOR UNDERSØGELSEN

I denne undersøgelse ser vi afgrænset på sociale viceværter forebyggelsesindsats overfor fogedudsættelser. Vi undersøger effekten af indsatsen ved at se på, hvor mange udsættelser der forebygges. Og vi forsøger at give et billede af de økonomiske effekter af indsatsen. Det er et analytisk valg, der bygger på en række afgrænsninger og forudsætninger:

1. Vi fokuserer alene på *økonomiske* omkostninger og gevinster.
2. Vi ser afgrænset på den del af de sociale viceværter arbejde, der handler om forebyggelse af fogedudsættelser.
3. Vi skelner mellem indsatsens første og andet år.
4. Vi tager afsæt i de rammebetingelser, som gælder i de fire udvalgte indsatsområder.

Disse forudsætninger vil vi beskrive nøjere i det nedenstående.

1. En fogedudsættelse er mere end blot "en udgift"

I denne undersøgelse ser vi nærmere på effekten af de sociale viceværter forebyggende indsats mod fogedudsættelser, herunder de økonomiske effekter af indsatsen. Det gør vi for at undersøge, om en investering i sociale viceværter kan give en effekt ift. forebyggelse af fogedudsættelser, samt om investeringen kan være økonomisk rentabel. Vi fokuserer især på de økonomiske konsekvenser for boligorganisationerne, men forsøger også at inddrage kommunerne i vurderingen.

Det er imidlertid vigtigt at understrege, at fogedudsættelser ofte har langt mere vidtrækkende konsekvenser – både menneskeligt og økonomisk. Særligt for de mennesker, der rammes, kan en fogedudsættelse have store personlige følger. Eksempelvis går hver tredje familie i opløsning efter en fogedudsættelse. Knap hver tiende udsatte beboer bliver hjemløs, mens 16 procent må bo hos familie og venner. Et år efter fogedudsættelsen er 18 procent stadig boligløse (Høst et al. 2012).

Rent økonomisk kan konsekvenserne heller ikke begrænses til boligorganisationer og kommune. Dels kan en fogedudsættelse have store privatøkonomiske konsekvenser for den udsatte lejer. En udsættelse medfører en nedgang i indkomst, og mange udsatte lejere mister helt eller delvist deres tilknytning til arbejdsmarkedet. De betyder også, at den personlige gæld fortsætter med at stige (Christensen 2008; Høst et al. 2012). Vi har imidlertid valgt ikke at medtage de privatøkonomiske konsekvenser af en udsættelse i de videre analyser. Det skyldes, at vi ønsker at fokusere på de parter, der evt. kan tænkes at finansiere de sociale viceværter forebyggende indsats mod fogedudsættelser, særligt boligorganisation og kommune.

Også samfundsøkonomisk er fogedudsættelser en bekostelig affære. Dels er der konkrete udgifter til Fogedretten samt til politiet i forbindelse med effektivering af fogedudsættelserne. Derudover er der afledte omkostninger. F.eks. kan det forhold, at mange udsatte ender i hjemløshed, medføre store omkostninger for samfundet som for eksempel øgede sundhedsudgifter, misbrugsbehandling. Og når mange udsatte mister tilknytningen til arbejdsmarkedet, medfører det tabte skatteindtægter, udgifter til overførselsindkomster mv. Disse afledte omkostninger er dog ganske vanskelige at prissætte, og det har ikke været muligt indenfor ram-

merne af denne undersøgelse. Derfor er de samfundsøkonomiske omkostninger ikke medtaget i de videre analyser.

2. Sociale viceværter gør mere end at forebygge fogedudsættelser

Sociale viceværter laver meget andet end at forebygge fogedudsættelser. Faktisk er det kun en mindre del af arbejdstiden, der bruges på fogedsager. Når de sociale viceværter ikke arbejder med udsættelsestruede lejere, laver de sociale aktiviteter, arbejder med psykisk syge og misbrugere, laver beskæftigelsesprojekter, løser nabokonflikter og meget mere.

I denne undersøgelse fokuserer vi på den del af indsatsen, der handler om at forebygge fogedudsættelser. Det betyder for det første, at vi ikke regner på nytteværdien af de øvrige arbejdsopgaver, de sociale viceværter udfører. Og for det andet, at vi derfor heller ikke medregner lønudgifter mv., der ikke kan henføres til arbejdet med at forebygge fogedudsættelser. Denne undersøgelse udgør altså en *cost-savings* analyse af sociale viceværter, hvis afgrænsning er det arbejde, der handler om forebyggelse af fogedudsættelser.

I forlængelse heraf skal man være opmærksom på, at der formentlig opstår synergier mellem arbejdet med forebyggelse af fogedudsættelser og de øvrige aktiviteter. Hvis den sociale vicevært *kun* skulle arbejde med fogedudsættelser, er det ikke sikkert, der kunne opnås de samme effekter som vist i denne undersøgelse, idet man således ikke vil opnå eventuelle synergieffekter. Det betyder samtidig, at denne undersøgelses beregninger af indsatsens rentabilitet bygger på, at den sociale vicevært er meningsfuldt beskæftiget med andre opgaver såsom konfliktmægling, sociale aktiviteter, beskæftigelsesfremmende aktiviteter eller arbejde med isolerede og sårbare beboere i den tid, der ikke bruges på at forebygge fogedudsættelser.

3. Indsatsens første og andet år

I undersøgelsen skelnes mellem indsatsen første og andet år, og der foretages *cost-savings* analyser for hvert år separat. Det skyldes, at det første år betragtes som en etableringsfase, hvor samarbejdsrelationer og kontaktheder skal opbygges og indsatsens metoder skal udvikles. Det er således undersøgelsens antagelse, at det første år er et "særligt" år, mens de efterfølgende år i højere grad vil være "driftsår". Det antages således, at der efter indsatsens andet år også fremover vil kunne opnås effekter på samme niveau som i indsatsens andet leveår. På den baggrund finder vi det mest rimeligt at opgøre indsatsens effekter for første og andet år separat.

4. Kan resultaterne overføres?

Endelig skal man være opmærksom på, at undersøgelsen er foretaget med udgangspunkt i fire konkrete boligområder. Der er tale om boligområder, der samlet set har relativt mange fogedudsættelser. Det betyder samtidig, at der i disse områder har været meget at hente gennem en fokuseret indsats mod fogedudsættelser. I boligområder med færre fogedudsættelser, er det ikke sikkert at det er muligt at opnå de samme effekter som dem, der beskrives i denne undersøgelse.

FOGEDUDSÆTTELSE – OMFANG OG ÅRSAGER

En fogedudsættelse betyder, at en lejer opsiges fra et lejemål og med Fogedrettens hjælp fjernes fra boligen. Fra forskningen ved vi, at bestemte sårbarhedsfaktorer har betydning for risikoen for at blive udsat. Særligt er lejere med langsigtede økonomiske problemer, lavtuddannede, enlige mænd samt enlige kvinder med børn i risiko for en fogedudsættelse.

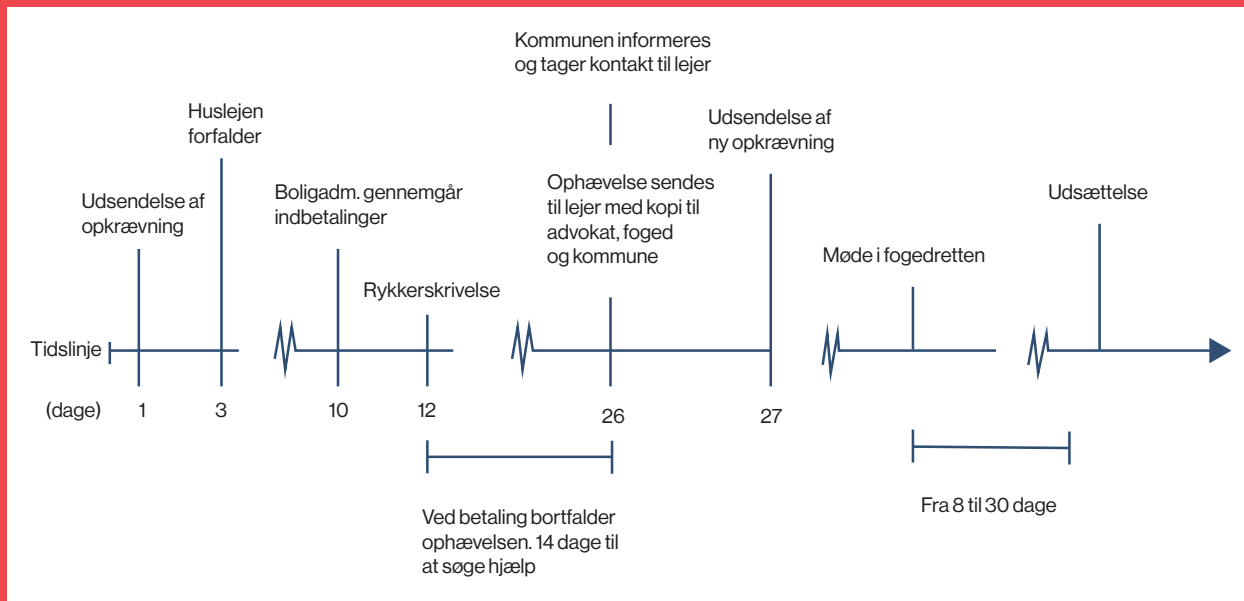
HVAD ER EN FOGEDUDSÆTTELSE?

Man kan skelne mellem fogedsager og effektive fogedudsættelser (herefter bare "udsættelse") (Høst et al. 2012). Fogedsager er alle udsættelsessager, der er behandlet ved Fogedretten. De effektive udsættelser er de sager, hvor lejer efterfølgende udsættes fra sin bolig med Fogedrettens bistand. De fleste udsættelser

skyldes, at der ikke er betalt husleje, men kan i nogle tilfælde også skyldes overtrædelse af husordenen eller anden form for misligholdelse af lejekontrakten. Tre ud af fire udsættelser sker fra almene lejeboliger, og problemet er særligt stort i København og de fire største provinsbyer - Aarhus, Odense, Aalborg og Esbjerg (Christensen et al. 2008; Høst et al. 2012).



ET TYPISK UDSÆTTELSESFORLØB

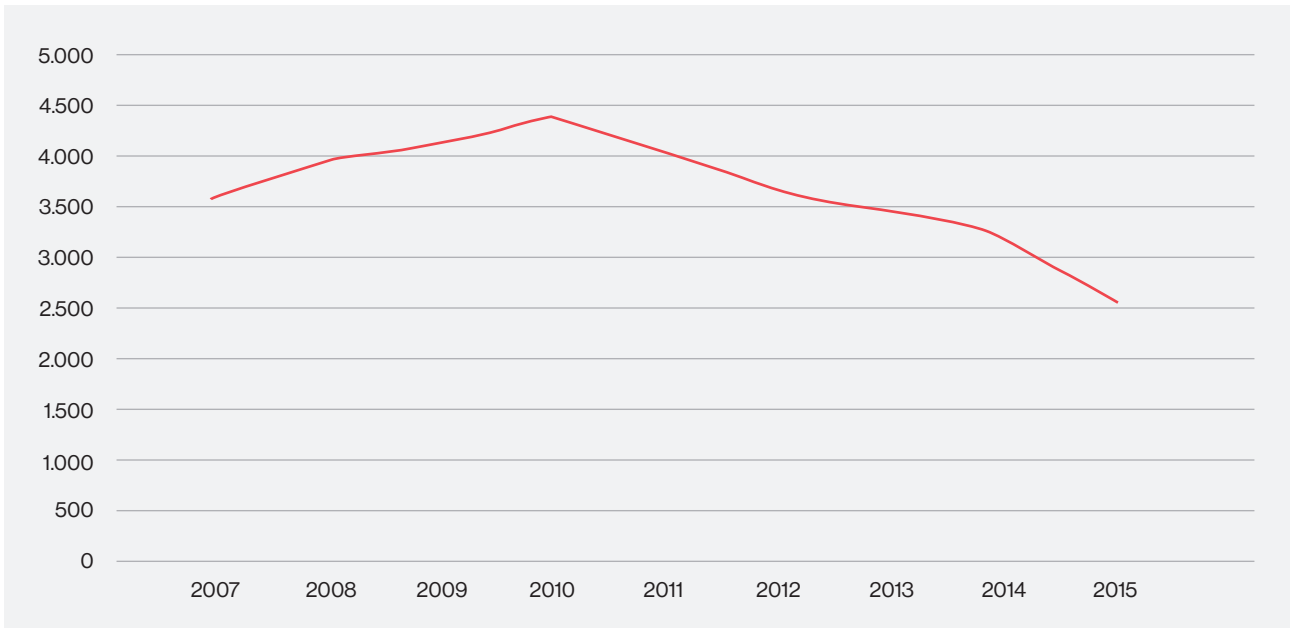


Figur 1. En typisk udsættelse forløber som beskrevet nedenfor (KL & BL, 2012):

Figur 1 beskriver et typisk udsættelsesforløb. Et udsættelsesforløb starter typisk med, at lejer undlader at betale husleje og derfor modtager en rykkerskrivelse fra boligorganisationen. Fra lejer modtager rykkeren, er der minimum 14 dage til at betale det pligtige beløb. Hvis fristen overholdes, sker der ikke yderligere. Hvis beløbet ikke betales, ophæves lejekontrakten. Samtidig sendes sagen til Fogedretten og kommunen adviseres (KL & BL, 2012). Før en lejer kan udsættes med fogedens hjælp, skal Fogedretten afgøre, om ophævelsen er gyldig. I de fleste retskredse indkaldes derfor til et møde i Fogedretten. Efter mødet har udlejer mulighed for at begære lejer udsat, hvorefter Fogedretten berammer udsættelsen. En effektiv udsættelse af lejer vil derefter ske fra otte til 30 dage efter mødet i Fogedretten. Lejer kan også af egen drift fraflytte lejemålet. I så fald vil der ikke være tale om en effektiv udsættelse.

Undersøgelser fra SFI peger på, at ud af de fogedsager, der indsendes til Fogedretten, bliver omkring halvdelen tilbagekaldt, afvist eller på anden måde afsluttet uden retsmøde. Blandt de resterende sager er det omkring 50 procent, der afsluttes med en effektiv udsættelse. Derudover er der omkring 13 procent af sagerne, der resulterer i, at lejerne af sig selv fraflytter lejemålet inden fogeden når at effektuere udsættelsen (Høst et al. 2012; Christensen et al. 2015). I de resterende 37 procent af sagerne, må det formodes at der findes en løsning efter mødet i Fogedretten men inden udsættelsen når at blive effektueret, f.eks. i form af huslejebetaling, afdragsordning eller lignende.

Opgørelser over antallet af effektive udsættelser viser, at tallet er stigende frem til 2010, hvor der var knap 4.400 effektive udsættelser på landsplan. I figur 2 kan vi se, at siden 2010 er antallet faldet stødt. I 2015 var der godt 2.500 effektive udsættelser på landsplan (Christensen et al. 2015; Domstolsstyrelsen, 2016).



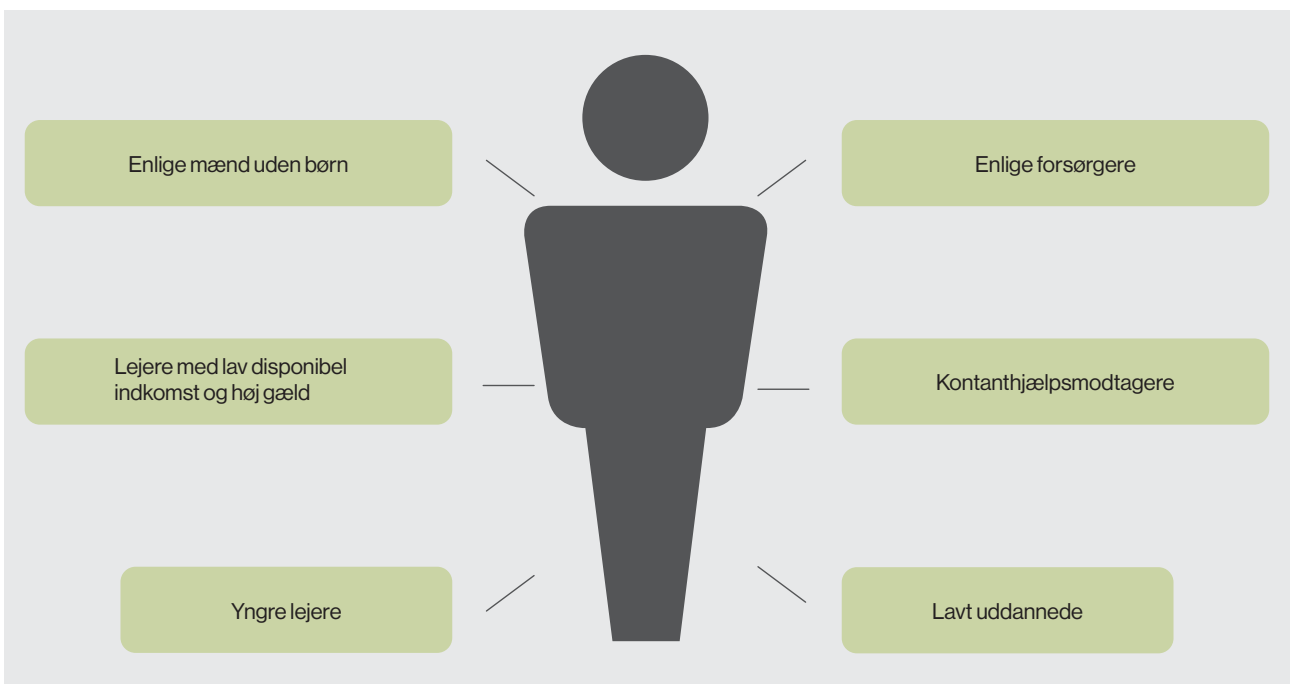
Figur 2. Antal udsættelser.

Kilder: 2007-2013 bygger på Christensen m.fl. (Christensen et al. 2015). 2014-2015 bygger på data fra Domstolsstyrelsen (Domstolsstyrelsen, 2016).

HVEM BLIVER UDSAT?

Fra forskningen ved vi, at bestemte sårbarhedsfaktorer og kombinationer af flere sårbarhedsfaktorer har betydning for risikoen for at blive udsat (Christensen et

al. 2008; Høst et al. 2012; Christensen et al. 2015). Det betyder, at nogle grupper af lejere har større risiko for at blive udsat. Disse grupper har vi beskrevet i figur 3.



Figur 3. Hvem bliver udsat?

Den vigtigste årsag til udsættelser er dårlig økonomi. Dels har de lejere, der udsættes, oplevet en dårlig indkomstudvikling over flere år – sammenlignet med andre lejere. Derudover har de ofte stor gæld og meget få likvide midler. Det betyder, at de ikke har mulighed for at reagere hurtigt på økonomiske problemer (Christensen et al. 2008).

Derudover har særligt enlige mænd uden børn en forhøjet risiko for at blive sat ud. Det samme gælder enli-

ge forsørgere, hvilket samtidig betyder, at en del børn rammes af konsekvenserne af udsættelser. Hver femte udsat er et barn under 18. Yngre lejere er ligeledes overrepræsenteret blandt udsatte lejere, og risikoen for en udsættelse falder alt andet lige med alderen. Endelig er lavt uddannede overrepræsenteret blandt de udsatte. 57 procent har grundskolen som højeste uddannelse, og risikoen for en udsættelse falder, jo højere uddannelse man har (Høst et al. 2012; Christensen et al. 2008).



PRÆSENTATION AF INDSAT SOMRÅDERNE

Indsatsområderne er karakteriseret ved en relativt høj andel af beboere i risiko for en udsættelse. Der er mange enlige, mange med korte uddannelser og mange med lav indkomst og ringe tilknytning til arbejdsmarkedet. Dette gælder dog også for kontrolområderne. Både i indsats- og kontrolområderne er beboersammensætningen generelt forbedret en smule over de seneste år.

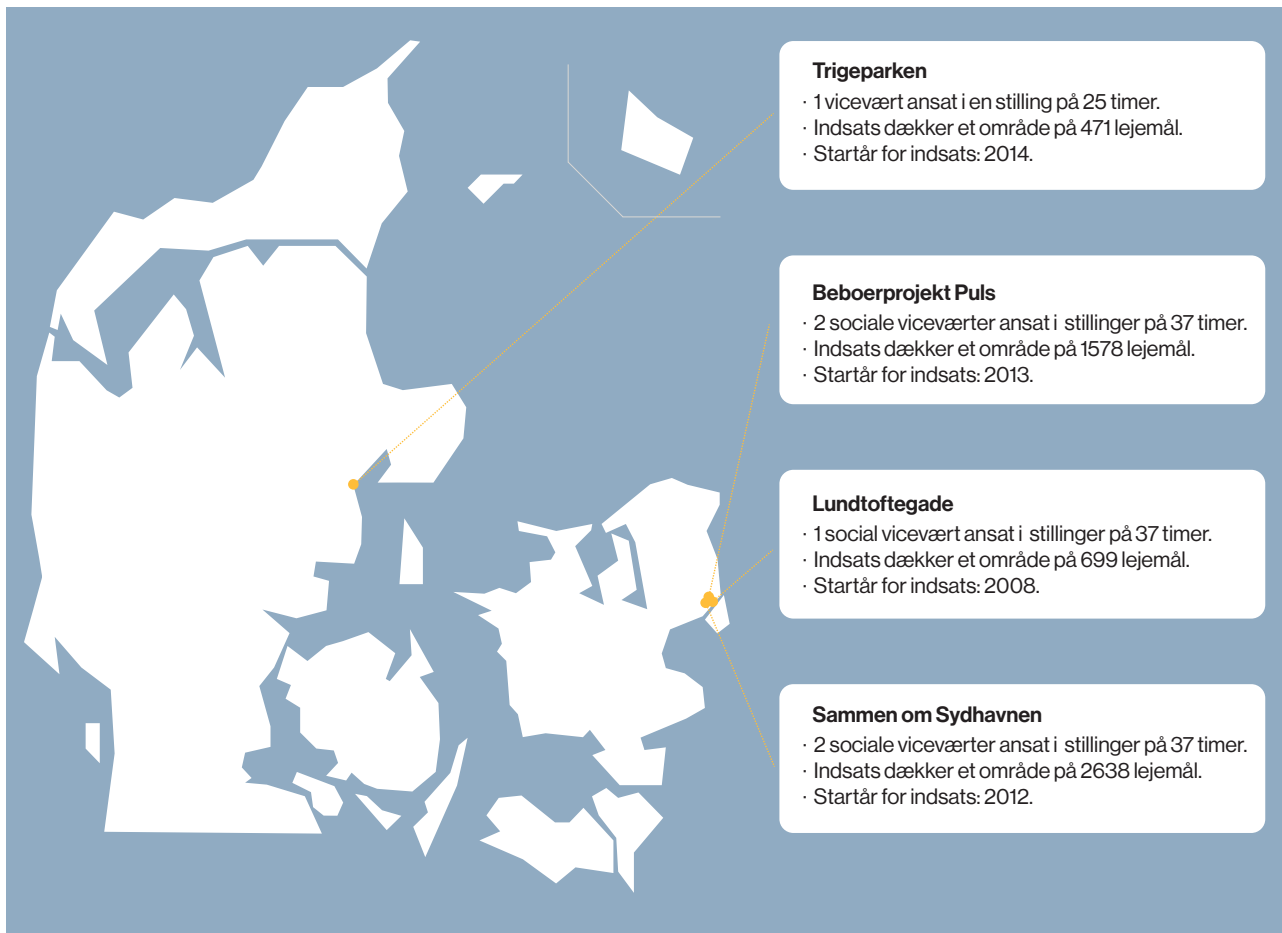


I dette kapitel undersøger vi beboersammensætningen i de fire indsatsområder samt i kontrolområderne, ligesom vi beskriver, hvordan beboersammensætningen har ændret sig i løbet af indsatsperioden. Det gør vi dels for at afdække, om der er tale om en særligt udsat beboergruppe. Og dels for at undersøge, om eventuelle ændringer i beboersammensætningen kan forventes at påvirke antallet af udsættelser.

Undersøgelsen omfatter fire indsatsområder, der alle har arbejdet med sociale viceværter gennem to år eller mere (se figur 4). Det er i de fire indsatsområder meget forskelligt, hvor meget der arbejdes med udsættelser.

I Sammen om Sydhavnen og Lundtoftegade fylder fogsager en stor del af det daglige arbejde. I Trigeparken har den sociale vicevært derimod primært fokus på beskæftigelsesfremmende projekter. I Beboerprojekt Puls har der været mindre fokus på udsættelser, men til gengæld er der blevet arbejdet tæt sammen med projekt Råderummet¹, der netop har taget sig af fogsager.

¹ I perioden 2013-2015 blev projekt Råderummet gennemført i dele af de områder Beboerprojekt Puls dækker (Følner et al. 2015). Indsatsen mod udsættelser overgik sidenhen til de sociale viceværter. Det er således den samlede virkning af Råderummet og Beboerprojekt Puls' arbejde mod udsættelser, vi undersøger i denne evaluering.



Figur 4. Indsatsområderne

De fire områder er forskellige i størrelse, men er alle karakteriseret ved en stor andel af socialt udsatte beboere. Det betyder samtidig, at der er mange beboere med sårbarhedsfaktorer, der øger risikoen for en udsættelse. Derudover er områderne alle beliggende i de største byer, København og Aarhus, hvor problematikken omkring udsættelser er størst (Høst et al. 2012).

I det nedenstående beskriver vi beboersammensætningen i de fire områder. Vi fokuserer på beboere i alderen 18 år og ældre, idet vi antager, at beboere under 18 som regel ikke selv vil stå som lejere af lejlighederne og dermed heller ikke have betydning for antallet af udsættelser. Analyserne er baseret på et udtræk fra forskellige registre fra Danmarks Statistik (se Bilag A).

I analyserne sammenligner vi med udvalgte kontrolområder. Kontrolområderne består af afdelinger under de berørte boligorganisationer, der ikke har haft en indsats mod udsættelser. Der er udelukkende valgt

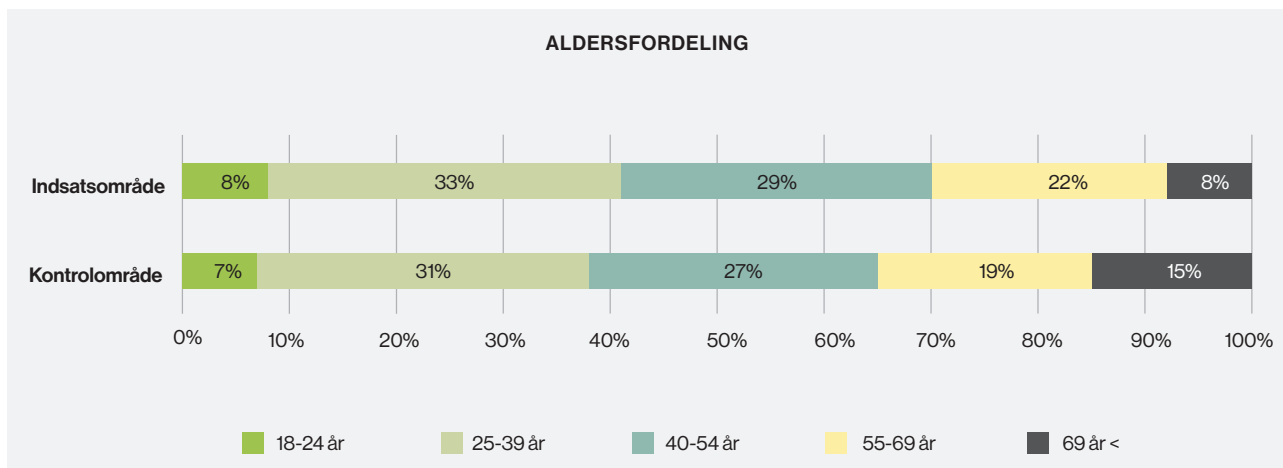
kontrolområder fra Københavns og Aarhus Kommune. Udvælgelsen er nærmere beskrevet i Bilag A.

CIVILSTAND OG ALDER

Enlige mænd uden børn og enlige forsørgere har særligt stor risiko for at blive sat ud. Vores analyser viser, at knap en tredjedel af beboerne tilhører disse grupper (ikke vist i figur). Det er et par procent mere end i kontrolområderne.

Set over tid er antallet af enlige kvinder med børn steget i både indsatsområderne og kontrolområderne, mens antallet af enlige mænd uden børn er faldet en smule. Samlet set er der dog kommet flere beboere indenfor de pågældende grupper.

Yngre lejere har også større risiko for en udsættelse. I indsatsområderne er 41 procent af beboerne i alderen



Figur 5. Aldersfordeling

18-39 år, hvilket er 3 procent flere end i kontrolområderne. Udviklingen over tid går dog i retning af færre lejere i de yngste aldersgrupper, og dette fald er større i indsatsområderne end i kontrolområderne.

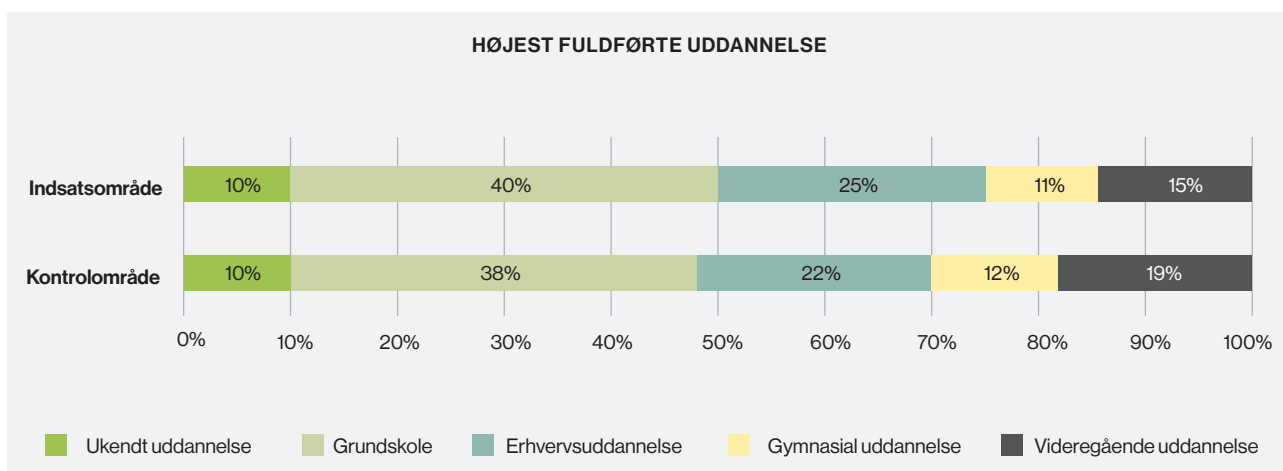
UDDANNELSE OG INDKOMST

Lav disponibel indkomst er også en risikofaktor ift. udsættelser. 49 procent af beboerne i indsatsområderne har en disponibel indkomst på mindre end 200.000 om året, hvilket dog er en smule færre end i kontrolområderne (ikke vist i figur). Både i indsats- og kontrolområ-

der sker der dog et fald på omkring tre procent over tid i andelen af beboere med lav indkomst.

Uddannelsesmæssigt er det i indsatsområderne hver anden, der kun har grundskole eller hvis uddannelse er ukendt. I kontrolområderne er dette lidt mindre. Både i indsats- og kontrolområderne sker der et fald i andelen af lavtuddannede over tid.

If. indkomst og uddannelse tyder analyserne altså på, at der sker et lille fald i gruppen af beboere, der er i høj risiko for at blive udsat.



Figur 6. Uddannelse

BESKÆFTIGELSE

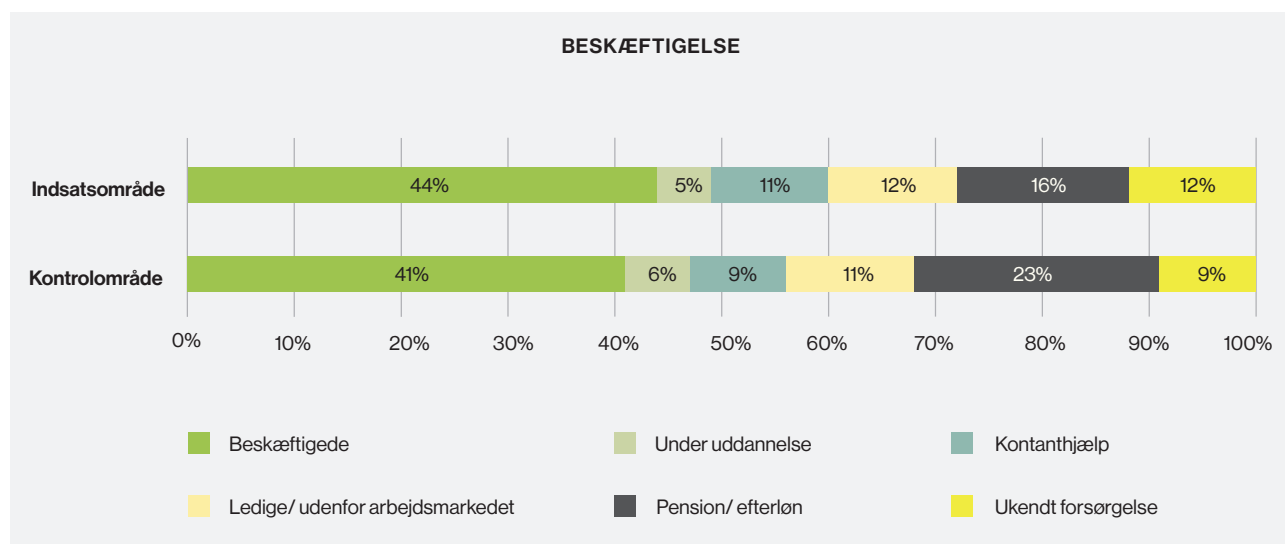
Nedenstående figur viser, hvordan beboerne i de fire boligområder er beskæftiget. 49 procent af beboerne i indsatsområdet er enten i beskæftigelse eller uddannelse, mens 13 procent er på pension eller efterløn. Blandt de resterende er 11 procent på kontanthjælp, mens der ikke er noget kendt forsørgelsesgrundlag for 12 procent af beboerne. De sidstnævnte grupper er især i risiko for at blive udsat.

Til sammenligning er der i kontrolområderne flere pensionister og færre beskæftigede.

Ser vi på udviklingen over tid for både indsatsområderne og kontrolområderne, ligger antallet af beskæftigede og pensionister stabilt, mens antallet af kontant-

hjælpsmodtagere og uddannelsessøgende har været stigende. Samlet set betyder det, at beboersammensætningen på disse parametre formentlig hverken har fået større eller mindre risiko for udsættelse.

I ovenstående kan vi se, at befolkningen i indsatsområderne i høj grad har de karakteristika, vi ved øger risikoen for en udsættelse. Det samme gælder kontrolområder, der dog på nogle punkter er en smule bedre stillet. Set over tid er der en svag tendens til, at der bliver færre beboere i de mest udsatte grupper. Denne udvikling ses både i indsats- og kontrolområderne. Baseret på den demografiske udvikling må vi forvente, at der over tid vil være lidt færre fogedudsættelser, og at denne tendens vil slå igennem både i indsats- og kontrolområderne.



Figur 7. Beskæftigelse

BROBYGGEREN

En social vicevært arbejder særligt for at hjælpe udsatte beboere med at få den hjælp de har brug for og ret til, men som de har svært ved selv at opsøge. Indsatsen tager sit udgangspunkt i en koordinerende og brobyggende tilgang, med et holistisk og individorienteret fokus på beboerne.



BAGGRUND OG FORMÅL

Den første sociale vicevært ansat i en helhedsplan blev ansat i 2008 i Lundtoftegade i et treårigt forsøg (KAB, 2014). Evalueringen af dette forsøg viser i forhold til fogedsager, at den sociale vicevært over en periode på seks måneder har været involveret i 19 forløb, hvor huslejerestancer var sendt videre til fogeden. I halvdelen af disse sager lykkedes det for den sociale vicevært at afværge en udsættelse (Sørensen, 2011). På den baggrund blev indsatsen udbredt til flere forskellige boligafdelinger rundt omkring i Danmark. I dag findes der mindst syv igangværende indsætter med sociale viceværter i udsatte boligområder med helhedsplaner.

Indsatsen har både til formål at forebygge utryghed og konflikter imellem beboere, men også at tage hånd om de problemstillinger, som den enkelte måtte have, for at forbedre beboerens sociale situation. Her udgør forebyggelse af udsættelser bare ét blandt flere væsentlige fokuspunkter. En central opgave for de sociale viceværter er at bygge bro mellem beboerne i området og det offentlige system med henblik på at sikre, at beboere får den hjælp, de har behov for, for at få hverdagen til at fungere og økonomien til at hænge sammen. Da flere af de udsatte beboere er isolerede og sjældent går ud af lejligheden, er opgaven for den sociale vicevært ligeledes at motivere beboere til at bryde isolation.

I det nedenstående giver vi først en beskrivelse af målgruppen for indsatsen. Derefter ser vi nærmere på, hvordan de sociale viceværter arbejder, herunder hvordan de medvirker til at forebygge udsættelser.

MÅLGRUPPEN FOR INDSATSEN

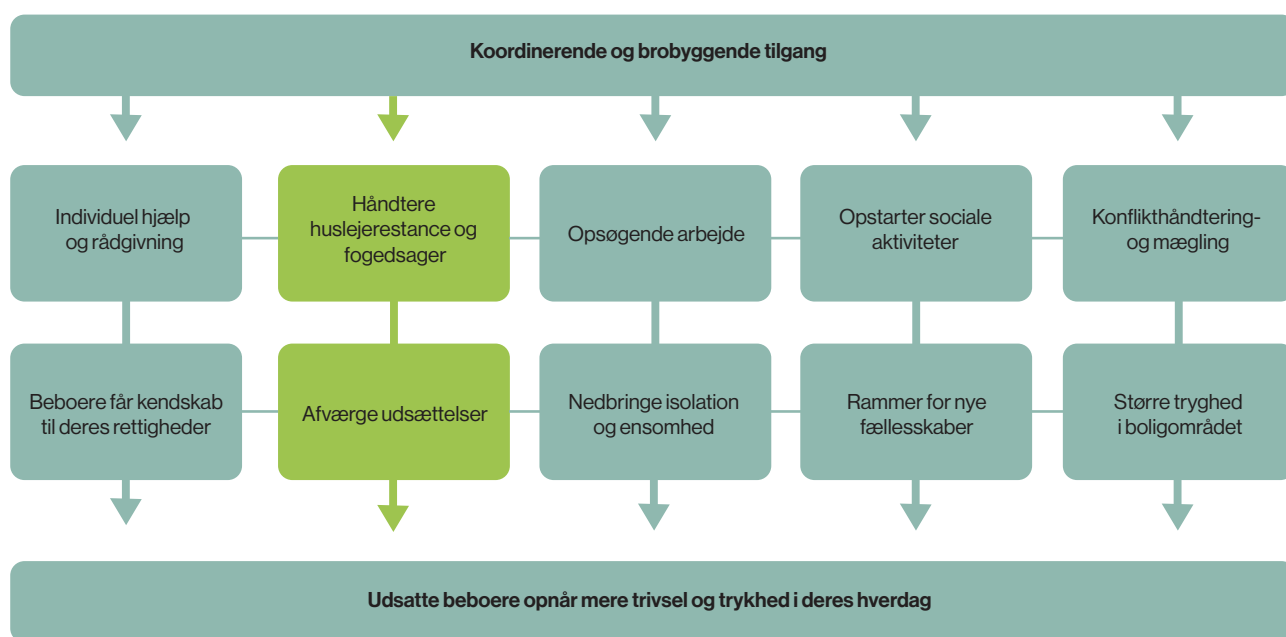
En social vicevært hjælper alle beboere i boligområdet, men har et særligt fokus på socialt udsatte beboere, der kan være ensomme og isolerede, tidligere eller nuværende misbrugere, fysisk eller psykisk syge, enlige forsørgere, udsatte familier, skrøbelige ældre eller marginaliserede etniske grupper. Hos nogle af de udsatte beboere ses et overlap mellem flere problemstillinger – et samspil mellem en lavere uddannelse, familiemæssige, fysiske, psykiske, økonomiske eller misbrugsproblemer (Graversen, 2011).

Mange i målgruppen er lavtuddannede med en marginaliseret position på – eller helt uden for – arbejdsmarkedet. Disse beboergrupper oplever oftere problematikker i forhold til at have økonomiske vanskeligheder, og det kan være vanskeligt for dem at skabe et økonomisk overblik (Rhod et al. 2014; Frederiksen et al. 2015). Det kan give beboerne problemer med huslejerestancer, og i værste fald kan beboerne ende med en udsættelse.

HVAD LAVER DE SOCIALE VICEVÆRTER?

Den sociale vicevært indsats i de fire indsatsområder rummer en række fællestræk, men er samtidig tilpasset områderne de udspiller sig i. Det betyder at de enkelte indsatsers fokuspunkter i høj grad tager udgangspunkt i boligområdet og de aktiviteter, det giver bedst mening at tilbyde beboerne i boligområdet. I nogle områder har man således lagt mere vægt på det opsøgende arbejde, mens der andre steder er mere fokus på at tilbyde økonomisk rådgivning og afværge udsættelser.

For at skabe et overblik over indsatsens fokuspunkter har vi lavet en forsimplet forandringsteori (figur 8), der giver et billede af de sociale viceværter arbejdsopgaver. I denne evaluering har vi som nævnt særligt fokus på muligheden for at nedbringe antallet af udsættelser og gevinsten herved. Dette fokuspunkt er markeret med grønt i figuren. Det er dog vigtigt at understrege, at den sociale viceværts øvrige arbejdsopgaver, som for eksempel opsøgende arbejde og individuel rådgivning, indgår som en integreret og uundværlig del af forebyggelsesarbejdet i forhold til udsættelser.



Figur 8. Forsimplet forandringsteori

AFVÆRGE UDSÆTTELSE

De sociale viceværter arbejder med at nedbringe antallet af udsættelser sker typisk i et samspil med andre aktiviteter som individuel rådgivning og opsøgende arbejde. I rådgivningen tilbydes beboere anonym hjælp og rådgivning, der udover at handle om fogedsager også kan omfatte hjælp til privatøkonomi, breve fra kommunen, konfliktløsning, flytning til anden bolig, ensomhed, sygdom, dødsfald, sorg eller andre livskriser. I rådgivningen forsøger den sociale vicevært ud fra et individuelt og helhedsorienteret perspektiv at finde frem til den løsning, der passer bedst til den pågældende beboer. De beboere, der ønsker at få hjælp, tilbydes typisk en gennemgang af økonomien, oprettelse af budget, indgåelse af afdragsordninger med boligorganisationen, ansøgninger om tilskud fra kommunen eller private fonde. Typisk vil man i forbindelse med for eksempel manglende indbetalinger af huslejerestancer kunne hjælpe med at søge enkeltbetalinger eller indgå afdragsordninger med boligorganisationen. Rådgivningen kan foregå i beboerens hjem eller i den sociale viceværts kontorlokaler. Alternativt kan den sociale vicevært hjælpe beboeren videre til økonomiske rådgi-

vere i for eksempel boligorganisationen eller kommunen, der kan yde en mere specialiseret hjælp.

Det opsøgende arbejde er ligeledes centralt i forhold til at nedbringe antallet af fogedsager, da de sociale viceværter gennem det opsøgende arbejde kan identificere ensomme og isolerede beboere, der kan være i risiko for at ende i en udsættelse. Det opsøgende arbejde er en langstrakt proces, da opbygningen af relationer, tillid og udredningen af beboeres behov kan tage tid. Det kræver derfor tålmodighed og vedholdenhed og det kan være nødvendigt at opsøge de udsatte beboere flere gange, før kontakten er skabt (Sørensen, 2011). Gennem det opsøgende arbejde skabes en lokal synlighed og tilgængelighed, der kan danne grobund for en tillidsfuld relation til beboerne. Den lokale placering betyder, at den sociale vicevært kan reagere hurtigt, og dermed yde en forebyggende indsats i boligområdet i forhold til at nå de allermost udsatte og isolerede beboere, der kan være i risiko for at ende i en fogedsag.

ANDRE FORMÅL

Som vist i figur 8 laver de sociale viceværter meget an-

OVERLAP TIL ANDRE INDSATSER

Sociale viceværter udfører mange af de samme arbejdsopgaver som for eksempel en beboerrådgiver og en beboerguide, ligesom der kan drages paralleller til indsatsen Blå Ressourcer, hvor ejendomsfunktionærer uddannes til at håndtere kontakten med socialt udsatte beboere, således at de kan indgå i boligorganisationens og det boligsociales arbejde med at tage hånd om beboernes problemstillinger (Frederiksen et al. 2016). I denne undersøgelse er fokus dog afgrænset specifikt til helhedsplaner, der arbejder med sociale viceværter.

Sociale viceværter er langt fra den eneste indsats, der arbejder for at forebygge udsættelser. I 2011 og 2012 blev afsat satspuljemidler til "Pulje til forebyggelse af udsættelser af lejere" med henblik på at igangsætte forsøg med fremskudt rådgivning af udsættelsestruede lejere i udvalgte almene boligområder. Efterfølgende har man i 2016 besluttet at afsætte 10 mio. kr. til at støtte en forebyggende og rådgivende indsats i almene boligorganisationer, hvor der er behov for at hjælpe udsættelsestruede lejere. Projekt Råderummet er finansieret af denne pulje.

Navnet "sociale viceværter" optræder ligeledes inden for ældreområdet (Nygaard, 2007) og i forbindelse med startboliger, skæve boliger og inklusionsboliger, der knytter sig til en lovbestemt boligtype, hvor konceptet er, at der er bostøtte i form af sociale viceværter (Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, 2015; Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet & Pluss, 2016; Højen-Sørensen et al. 2016). Sociale viceværter inden for ældreområdet og i forbindelse med startboliger, skæve boliger og inklusionsboliger har en række fælles-træk til den sociale viceværts indsats man ser i helhedsplanerne, men er grundlæggende forskellige i forhold til målgruppen og hvordan der arbejdes med denne.

det end at beskæftige sig med udsættelser. En social vicevært kan ligeledes arbejde for at opstarte sociale aktiviteter i boligområdet eller indgå i konflikthåndtering- og mægling. I Lundtoftegade og Beboerprojekt Puls er de sociale viceværter for eksempel tilknyttet en café i boligområdet, der fungerer som et samlingssted for både udsatte beboere, men også mere ressourcestærke beboere, der kan komme og få hjælp af den sociale vicevært og samvær med andre beboere fra området.

I forhold til nabostridigheder kan den sociale vicevært løse konflikter ved at tale med parterne i konflikten og indgå aftaler, som alle parter er indforståede med. Konfliktforebyggelsen bidrager til en større tryghed i boligområdet, da inddragelsen af en social vicevært som mægler eller tredjepart i en konflikt typisk hjælper til at øge forståelsen mellem parterne (Sørensen, 2011; Larsen et al. 2016).

En social vicevært kan således medføre flere positive effekter i et boligområde i forhold til for eksempel at modvirke af isolation, ensomhed og nabostridigheder (Sørensen, 2011). I en evaluering fra 2011 konkluderes det, at den sociale vicevært i Lundtoftegade har formået at skabe kontakt til grupper af mere isolerede beboere. Gennem sin måde at møde beboerne på – med menneskelighed og respekt – har den sociale vicevært kunne påtage sig den omfattende koordinerende rolle med at skaffe beboerne den nødvendige hjælp samt guide beboerne med i de fælles aktiviteter i området (Sørensen, 2011). På samme måde har den sociale vicevært reduceret antallet af klager ved at tale med de stridende parter og indgå aftaler, som alle er indforståede med. For beboerne betyder det, at langvarige forstyrrelser og konflikter forsvinder, hvilket opleves som en stor forbedring af deres hverdag og livskvalitet, og samtidig øger deres tilfredshed med at bo i byggeriet (Sørensen, 2011).

Det er således væsentligt at nævne, at man ved ansættelse af en social vicevært får meget andet for pengene, end blot en nedbringelse af antallet af udsættelser.

IDENTIFIKATION AF MÅLGRUPPEN

Det er afgørende at den sociale vicevært formår at få fat i de beboere, der er udsættelsestruede, hvis den sociale vicevært skal nedbringe antallet af udsættelser i boligområdet. Den sociale vicevært opnår sædvanligvis kontakt til målgruppen gennem det opsøgende arbejde, som vi har omtalt tidligere. En anden måde at identificere udsættelsestruede beboere kan være ved at få adgang til restancelister fra boligorganisationen.

RESTANCELISTER

Restancelister viser, hvilke beboere der ikke har betalt husleje og hvor boligorganisationen derfor er tæt på at indlede en fogedsag. I forhold til at identificere udsættelsestruede lejere, er restancelisten det absolut mest effektive og målrettede værktøj. Restancelisten giver nemlig den sociale vicevært mulighed for at kontakte beboere, der er i huslejerestance, allerede når det første rykkerbrev sendes ud – frem for at skulle vente på, at sagen går til fogedretten. Dermed vinder man dyrebar tid i bestræbelserne på at undgå en udsættelse.

Det er imidlertid vigtigt at undersøge, hvordan restancelisterne lovligt kan deles mellem boligorganisationen og den sociale vicevært. Afhængig af den sociale viceværts ansættelsesforhold og det organisatoriske setup, vil der nemlig være forskellige regler, der gør sig gældende. De vigtigste principper er beskrevet i nedenstående faktaboks.

Det er således op til hver enkelt boligorganisation at vurdere, om man kan og vil indgå en aftale med helhedsplanen om at videregive de månedlige restancelister, og det er ikke alle indsatsområder, der har indgået en sådan aftale.

REGLER FOR DELING AF RESTANCELISTER

Videregivelse af oplysninger om beboere er omfattet af persondatalovens regler. Når man videregiver oplysninger til f.eks. en helhedsplan, skal man være opmærksom på :

- At boligorganisationen ved hver eneste videregivelse af oplysninger skal foretage en konkret vurdering af, om reglerne for videregivelse i persondataloven er opfyldte. Hvilken af de 4 regler om videregivelse, der skal bruges, afhænger af hvilke oplysninger, der udveksles.
- Restancelisten bør kun indeholde de oplysninger, som er absolut nødvendige for, at helhedsplanen kan udføre sin opgave.
- Boligorganisationen skal sikre sig, at de overfor beboeren har overholdt reglerne i Kapitel 8 i persondataloven.
- Helhedsplanen skal ved modtagelse af oplysningerne overholde meddelelsespligten i persondatalovens § 29.

Hvis Boligorganisationen ikke videregiver oplysningerne, men bruger de oplysninger, som man allerede er i besiddelse af, til økonomirådgivning, skal Boligorganisationen vurdere om brugen af oplysningerne er forenelig med det oprindelige formål jf. persondatalovens § 5, stk. 2. Hvis boligorganisationen vurderer, at brugen er uforenelig med det oprindelige formål, skal boligorganisationen finde et nyt særskilt behandlingsgrundlag i persondataloven.

Kilde: BL - Danmarks Almene Boliger.



ORGANISERING OG SAMARBEJDE

I de fire indsatsområder har vi identificeret to forskellige måder at finansiere og forankre indsatsen. Ved den tværgående organisering er den sociale vicevært forankret i kommunen, mens den separate organisering er kendetegnet ved at den sociale vicevært er forankret i helhedsplanen finansieret af midler fra helhedsplanen.

I dette kapitel beskriver vi to måder at organisere de sociale viceværter arbejde, henholdsvis den tværgående organisering og den separate organisering. Derefter ser vi nærmere på, hvilke kompetencer den sociale vicevært bør besidde, samt hvilke samarbejdspartnere, der er centrale for indsatsen.

TVÆRGÅENDE ORGANISERING

En tværgående organisering er kendetegnet ved at den sociale vicevært er forankret i helhedsplanen, men finansieret af midler udefra, for eksempel gennem puljemidler eller gennem midler fra kommunen som en del af kommunens medfinansiering. Argumentet for denne organisering lyder, at det skal sikre mere koordinering og samarbejde samt skabe synergieffekter mellem helhedsplan og kommune. De sociale viceværter kan således understøtte kommunen på flere områder ved at bygge bro mellem beboerne og de forskellige kommunale tilbud. Der er stort fokus på at koordinere med medarbejdere i kommunen, der kan hjælpe beboerne, for derved at undgå at lave parallelindsatser.

Organiseringen er tværgående idet den sociale vicevært er placeret i boligområdet, mens vedkommendes leder er placeret i kommunen, ligesom it-udstyr mv. er udlånt af kommunen. Det betyder, at den sociale vicevært har adgang til kommunens systemer. Det kan dels lette kommunikationen med de kommunale samarbejdspartnere, og giver desuden den sociale vicevært

mulighed for at "slå beboere op" i systemet. Dette beskrives som en fordel for informationsniveauet såvel som for samarbejdet.

Det kan dog også være en udfordring for de sociale viceværter at navigere i denne organisering, hvor de har "et ben i hver lejr". Dels kan det skabe forvirring for beboeren, både at være den lokale sociale vicevært og samtidig er medarbejder fra kommunen. Derudover betyder den tværgående organisering på godt og ondt, at den sociale vicevært må afstemme sin indsats med kommunens øvrige aktører. Det begrænser til tider den sociale viceværts manøvrerum. For eksempel kan ventetid i de kommunale tilbud betyde, at indsatsen "går i stå", idet den sociale vicevært ikke kan skride frem på egen hånd af hensyn til den arbejdsdeling, der er aftalt. En tværgående organisering stiller således også krav til de øvrige kommunale aktører om at yde en særlig prioriteret indsats i de områder, hvor problemer med for eksempel udsættelser er særligt store.

SEPARAT ORGANISERING

Ved en separat organisering er indsatsen organiseret ved at de sociale viceværter er finansieret og forankret i helhedsplanen. I denne organisering er den sociale viceværts leder placeret i helhedsplanen og den sociale vicevært arbejder i boligområdet på samme vilkår som andre boligsociale medarbejdere. Et væsentligt særkende ved denne organisering er, at den har en

markant lokal forankring i det udsatte boligområde tæt på beboere, og at de sociale viceværter ikke er kommunalt ansatte, men boligsociale medarbejdere.

Dette skal ikke forstås sådan, at kommunen er ude af billedet og uden indflydelse i de sociale viceværter arbejde, men derimod at samarbejdet med kommunen ikke bliver en naturlig del af organiseringen. Det betyder at samarbejdet med kommunen i høj grad baseres på de sociale viceværter eget initiativ og netværk. Samarbejdet kan således karakteriseres ved at de kommunale medarbejdere åbner dørene til kommunen for den sociale vicevært – mens den sociale vicevært åbner dørene til beboerne, hvis det kan være vanskeligt for de kommunale medarbejdere at få kontakt (Sørensen, 2011).

Styrken ved denne organisering er, at den sociale vicevært har større frihedsgrader i forhold til at tilrettelægge sin indsats. Udfordringen er dog at undgå at skabe en parallelindsats til de kommunale tilbud, da der ikke er den samme tætte koordinering med kommunen, som det er tilfældet i den tværgående organisering.

Med udgangspunkt i disse to organiseringsformer, er det CFBU's vurdering at organiseringen af en social vicevært indsats skal ske i et tæt samarbejde med relevante samarbejdspartnere. Det er derfor CFBU's anbefaling, at man ved etablering af indsatsen tilstræber en tværgående organisering, da der her naturligt skabes mere koordinering og bedre samarbejde mellem helhedsplan og kommune.

MEDARBEJDERNES KOMPETENCER

Succes med indsatser til udsatte beboere kræver at der ansættes sociale viceværter med de rette personlige og faglige kompetencer. Man kan her skelne mellem menneskelige kompetencer, faglige kompetencer og netværk:

1. Menneskelige kompetencer

- Den sociale vicevært skal være åben, imødekommende og empatisk. Disse kompetencer er afgørende for at kunne skabe tillidsfulde relationer til særligt udsatte grupper. Det er vigtigt, at den sociale vicevært kan håndtere kontakten til meget udsatte og sårbare mennesker, "tør" lave den opsøgende indsats samt at overskride den grænse, det kan være, at træde ind i et fremmed menneskes liv i en meget sårbar og kompliceret situation.

2. Faglige kompetencer

- Det kan være en god ide at ansætte en social vicevært, der har en baggrund som socialrådgiver, da de derved vil have lettere ved at navigere i det kommunale system og centrale lovgivninger på området.

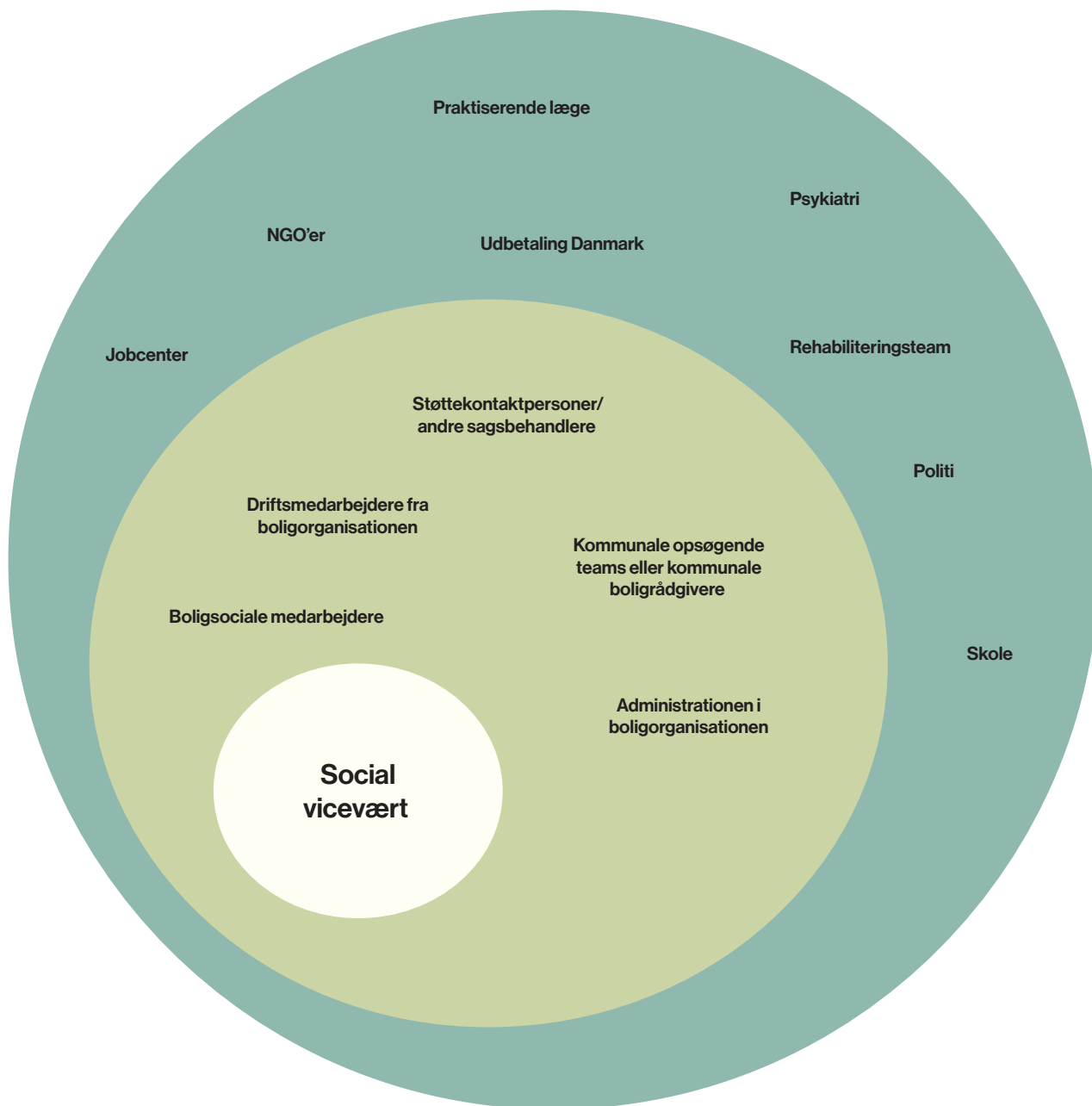
3. Netværk

- Den sociale vicevært skal desuden vide, hvem de skal have fat i, hvor og hvornår, og i den sammenhæng kan det være en stor hjælp, at have et etableret netværk blandt relevante samarbejdspartnere, som for eksempel boligrådgivere og støttekontaktpersoner, som de kan trække på efter behov.

Med en kombination af ovenstående styrker vil en social vicevært stå stærkt i forhold til at hjælpe beboere i boligområdet.

CENTRALE SAMARBEJDSPARTNERE

En social vicevært arbejder på tværs af systemet og indgår i en lang række formelle og uformelle samarbejder med relevante aktører i og omkring boligområdet. Det kræver et godt netværk. Som figur 9 illustrerer, er de mest centrale samarbejdspartnere for den sociale vicevært typisk boligsociale medarbejdere samt medarbejdere fra boligorganisation og kommunale medarbejdere. Undersøgelsen viser, at samarbejdet i høj grad er baseret på de sociale viceværter eget initiativ. Det betyder, at der er stor forskel på omfanget og karakteren af de forskellige samarbejdsrelationer. I det følgende vil vi se nærmere på de samarbejdspartnere, der har betydning for den sociale viceværter arbejde.



Figur 9: Samarbejdspartnere til den sociale vicevært.

DE BOLIGSOCIALE MEDARBEJDERE I HELHEDSPLANEN

De øvrige boligsociale medarbejdere tilknyttet andre arbejdsområder i helhedsplanen, er den sociale viceværts tætteste kolleger. Typisk afholdes der faste ugentlige møder og i alle fire indsatsområder deles både kontor og et dagligt socialt fællesskab med de øvrige boligsociale medarbejdere. Den sociale vicevært kan opleve, at være meget alene i selve funktionen og i forhold til de fleste arbejdsopgaver, og derfor kan det være helt centralt at de samtidig er en del af

et fagligt og socialt fællesskab, hvor de "hører til" og kan dele sine oplevelser (Sørensen, 2011). Der er dog grænser for, hvad der kan deles, idet den sociale vicevært er underlagt tavshedspligt.

SAMARBEJDE MED BOLIGORGANISATIONEN

En central samarbejdspartner for den sociale vicevært er boligorganisationen, det vil sige administrationen i boligorganisationen og ejendomskontorets driftsmedarbejdere, der er tilknyttet de lokale afdelinger og sørger for vedligeholdelse af disse.

ADMINISTRATIONEN I BOLIGORGANISATIONEN

Administrationen i boligorganisationen er en central samarbejdspartner, da de kan bidrage med oversigter over huslejerestancer i forbindelse med udsættelse af lejere. I blandt andet Lundtoftegade har man et tæt samarbejde med restancegruppen i KAB om deling af restancelister. Her kontakter en medarbejder fra restancegruppen den sociale vicevært, når restancerne går til fogeden – eller når hun oplever beboere, som hun mener, kunne have behov for hjælp (Sørensen, 2011). Den sociale vicevært kan derefter indgå aftaler med restancekontoret om afdragsordninger eller at stille sagen lidt i bero, mens man forsøger at finde en løsning (Sørensen, 2011).

DRIFTSMEDARBEJDERE

Driftsmedarbejderne ansat på de lokale ejendoms-kontorer har daglig kontakt til mange beboere og har en finger på pulsen i forhold til, hvad der sker i bolig-området. De kommer rundt i lejlighederne i forbindelse med reparationer o.l. og kan derfor være dem, som beboeren først vælger at dele sine bekymringer med – eller dem som først får øje på et behov for hjælp hos beboere (Sørensen, 2011). Driftsmedarbejderne kan derefter kontakte den sociale vicevært. Typisk afholdes faste møder mellem den sociale vicevært og driftsmedarbejdere, hvor vidensdeling om beboere er et fast punkt. Et element i samarbejdet mellem driften og de sociale viceværter er ligeledes at opkvalificere driften og give dem indsigt i, hvordan man håndterer og hjælper udsatte beboere med deres problemstillinger.

SAMARBEJDE MED KOMMUNEN

Kommunen har ligeledes indsats målrettet beboere, der er i risiko eller som er udsættelsestruede. Den sociale vicevært samarbejder derfor ligeledes tæt med kommunale opsøgende teams, kommunale boligrådgivere, støttekontaktpersoner og andre sagsbehandlere, som vi fremadrettet vil samle under betegnelsen ”kommunale medarbejdere”.

KOMMUNALE INDSATSER MOD UDSÆTTELSE

Kommunale medarbejdere arbejder ligeledes for at modvirke udsættelser blandt udsatte beboere (Høst et al. 2012). Kommunerne kontakter alle udsættelsestruede beboere, som kommunen via den almene boligorganisation får besked om ikke har betalt deres husleje til tiden via standardbreve, med information om retten til at søge enkeltydelse samt retten til råd og vejledning (Høst et al. 2012). Hvis den udsættelsestruede er kendt af kommunen i forvejen, tages der telefonisk kontakt eller der sendes et standardbrev.

Hvis en beboer ikke reagerer på kommunens henvendelser kan de gøre brug af det opsøgende arbejde og tager på hjemmebesøg hos beboeren, for at finde ud af, hvorfor vedkommende hverken tager telefonen eller reagerer på kommunens henvendelser (Høst et al. 2012). Det er særligt i forhold til denne del, at der samarbejdes med de sociale viceværter, da den sociale vicevært, med deres lokale placering, er til stede lokalt i boligområderne og kan se og agere på ting, som kommunen ikke kan. Den sociale vicevært har en bedre forudsætning for at opbygge tillidsfulde relationer til de allermest udsatte og isolerede beboere, og kan dermed reagere hurtigt i forhold til at nå de beboere der er i risiko eller er i en fogedsag. Den sociale vicevært kan således åbne døre til beboere, som det kan være vanskeligt for de kommunale medarbejdere at få kontakt til (KAB, 2014).

EN EFFEKTIV INDSATS?

De sociale viceværter har i de fire indsatsområder reduceret antallet af udsættelser. I det første år er effekten begrænset, men i indsatsens andet år er antallet af fagedudsættelser nedbragt med 23 procentpoint.

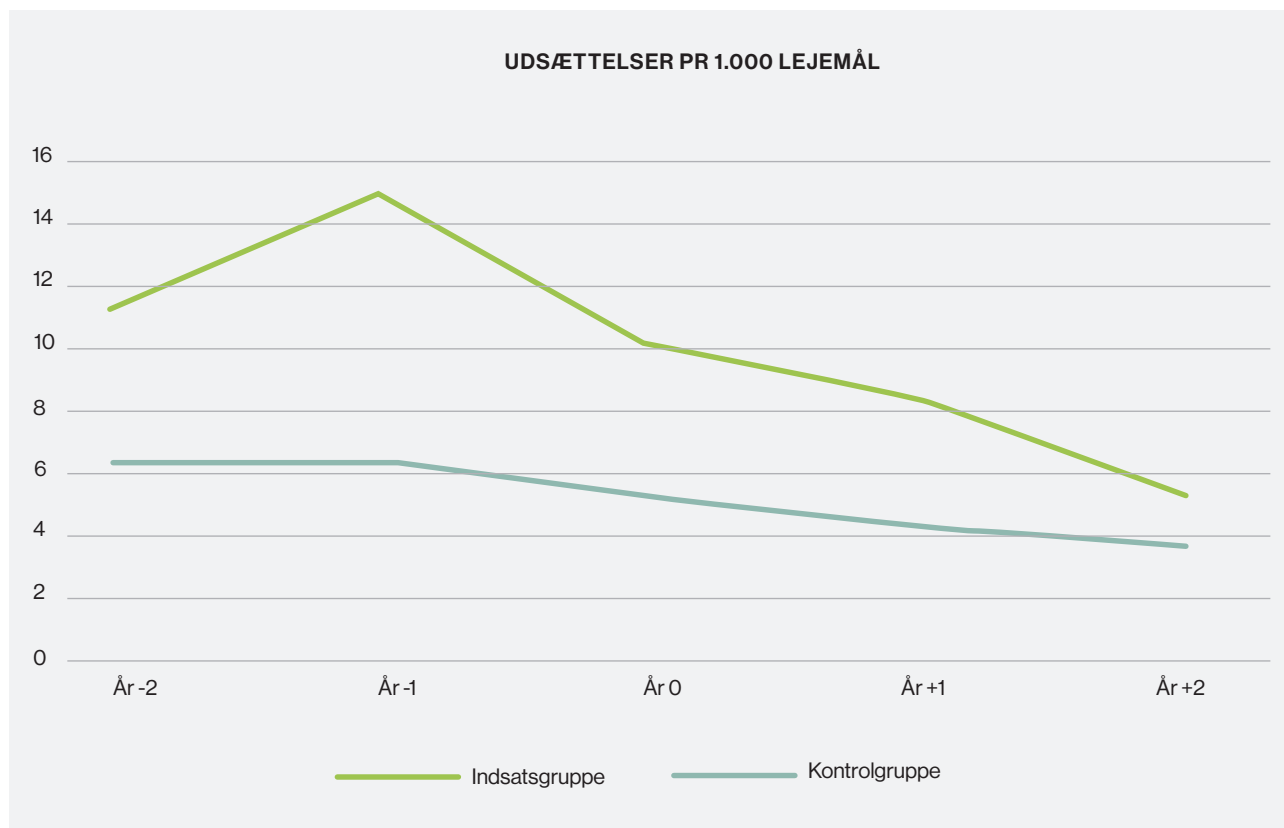


I dette afsnit undersøger vi, om ansættelsen af sociale viceværter har medført et reduceret antal udsættelser i indsatsområderne. Da antallet af udsættelser på landsplan generelt har været faldende siden 2010, er det imidlertid ikke nok at se på indsatsområderne isoleret. Vi må også inddrage kontrolområder i analysen, så vi på den måde kan kontrollere for, hvor meget antallet af udsættelser ville være faldet, hvis der ikke havde været en indsats med sociale viceværter. Udvælgelse af indsats- og kontrolområder er nærmere beskrevet i Bilag A.

EFFEKTER AF INDSATSEN PÅ UDSÆTTELSE

Figur 10 viser antallet af udsættelser pr. 1.000 lejemål i indsats- og kontrolområderne. Figuren tager højde for, at indsatserne starter på forskellige tidspunkter (se Bilag A). Det første år, hvor der er en social vicevært, har vi kaldt "År 1". "År 0" er det sidste år, hvor der ikke var en social vicevært i området. I kontrolområderne har vi foretaget samme justering¹.

¹ Som det fremgår af figur 10, er der langt flere udsættelser pr. 1.000 lejemål i indsatsområderne. Det skyldes, at indsatsen netop er givet til områder, som blandt andet har særlige problemer med udsættelser. Pga. denne grundlæggende forskel, anvendes i denne undersøgelse et såkaldt difference-in-difference design til at vurdere effekten af indsatsen. Metoden er nærmere beskrevet i Bilag A.

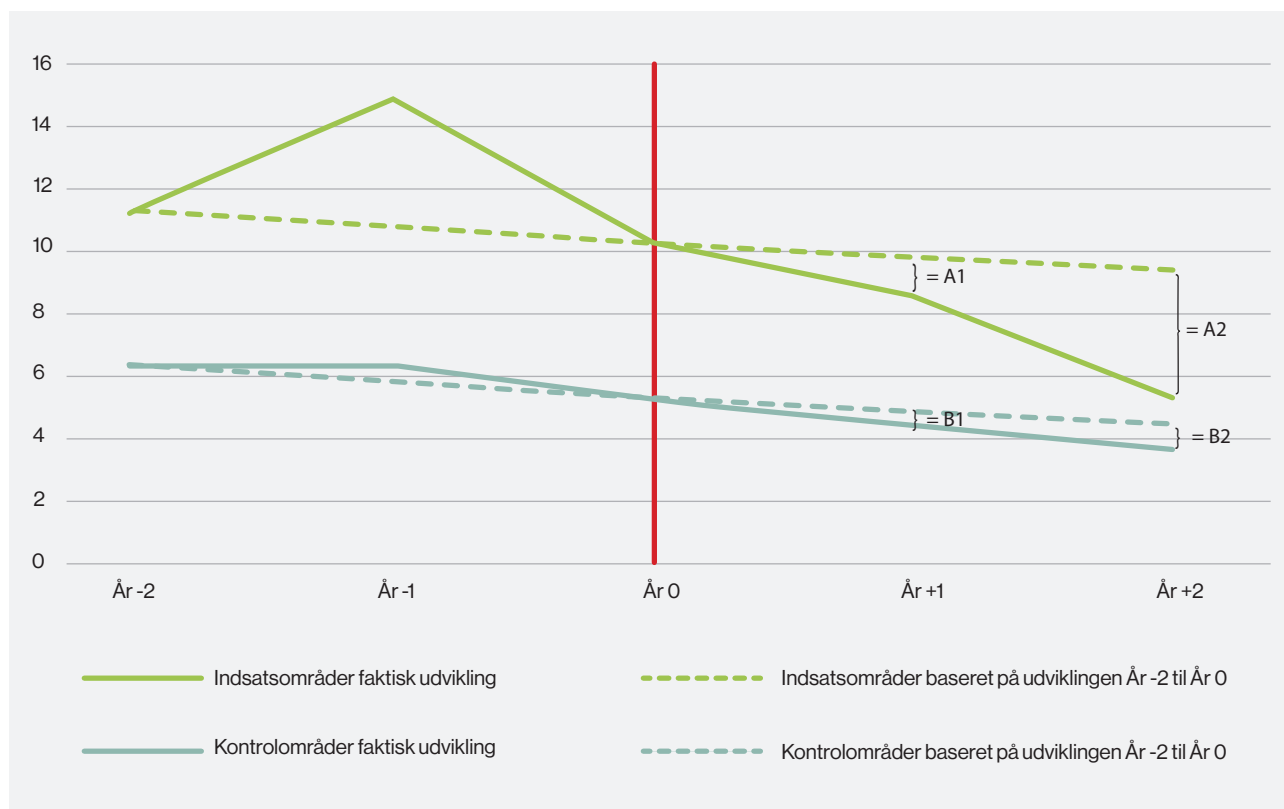


Figur 10. Udsættelser pr. 1.000 lejemål

Som det fremgår af figur 10, er der sket et fald i antallet af udsættelser både i indsats- og kontrolområderne. Figuren tyder dog også på, at indsatsområderne i perioden nærmer sig niveauet for udsættelser i kontrolområderne. Ydermere ser det ud til, at faldet i antallet af udsættelser falder mere i "År +2" end i "År +1", hvilket kan skyldes, at indsatsen på dette tidspunkt er fuldt implementeret. Endelig tyder figur 10 på, at antallet af udsættelser udviste en faldende tendens allerede inden indsatsen starter op.

For at vurdere, om faldet i antallet af udsættelser kan tilskrives indsatsen, har vi sammenlignet udviklingen *før* indsatsen blev iværksat (år -2 til 0) med perioden *efter* indsatsen kom til (år 0 til +2) både i kontrol- og indsatsområderne. Formålet med analysen er at vurdere, hvordan antallet af udsættelser ville have set ud, hvis indsatsen ikke var kommet til. Det gør vi ved at beregne hældningskoefficienten for perioden År -2 til År 0 og derefter estimere antallet af udsættelser, hvis denne kurve var fortsat.

Disse estimater er vist som stiplede linjer i figur 11 på næste side. De fuldt optrukne linjer repræsenterer den faktiske udvikling.



Figur 11. Udsættelser pr. 1.000 lejemål med hældningskoefficient

For perioden "År -2" til "År 0" faldt antallet af udsættelser i indsatsområderne i gennemsnit med 0,5 udsættelser pr. 1.000 lejemål. Hvis denne udvikling var fortsat, ville antallet af udsættelser være faldet med hhv. fire procent i "År +1" og ni procent i "År +2" målt i forhold til "År 0".

Det faktiske niveau er imidlertid noget lavere. I "År +1" faldt antallet af udsættelser til 8,6 pr. 1.000 lejemål, hvilket svarer til et fald på 17 procent. Og i "År +2" faldt antallet yderligere til 5,4 udsættelser pr. 1.000 lejemål, svarende til et fald på 48 procent set i forhold til "År 0". Det faktiske antal udsættelser falder altså mere end man kunne have forventet baseret på den hidtidige udvikling – helt præcist 13 procentpoint mere i "År +1" og 39 procentpoint mere i "År +2". Disse forskelle er markeret som hhv. A_1 og A_2 i figuren.

Det er dog ikke sikkert hele denne forskel skyldes de sociale viceværter. Det kan også skyldes, at andre forhold har ændret sig og dermed påvirket antallet af udsættelser. Det kan f.eks. være den generelle udvikling på boligmarkedet, i samfundsøkonomien eller beskæftigelsen. .

For at tage højde for disse ændringer har vi også undersøgt udviklingen i kontrolområderne før og efter "År 0".

I perioden "År -2" til "År 0" faldt antallet af udsættelser i kontrolområderne ligesom i indsatsområderne i snit med 0,5 udsættelser pr. 1.000 lejemål om året. Det svarer til ca. otte procent om året. Hvis denne udvikling var fortsat, ville antallet af udsættelser således være faldet med otte procent i "År +1" og 16 procent i "År +2" set i forhold til "År 0".

Det faktiske fald er imidlertid noget større. I "År +1" faldt antallet af udsættelser til 4,3 pr. 1.000 lejemål, svarende til et fald på 18 procent. I "År +2" faldt antallet yderligere til 3,7 udsættelser pr. 1.000 lejemål, hvilket svarer til et fald på 32 procent i forhold til "År 0". Antallet af udsættelser faldt altså 10 procentpoint mere end man kunne have forventet i "År +1", mens det i "År +2" faldt 16 procentpoint mere, end man kunne have forventet baseret på den hidtidige udvikling. Disse forskelle er markeret som B_1 og B_2 i figuren.

Når vi vurderer effekten af de sociale viceværter, tager vi højde for, at faldet i udsættelser i kontrolområderne også har været større end forventet baseret på den hidtidige udvikling. Denne tendens til et øget fald i udsættelser trækker vi således fra, når vi vurderer effekten af indsatsen.

Effekten af indsatsen er således faldet i antal udsættelser fratrukket det fald, vi ville have forventet baseret på den hidtidige udvikling og fratrukket den øgede reduktion i udsættelser i kontrolområderne.

I "År +1" var effekten af de sociale viceværter således:

Effekt "År +1" = $A_1 - B_1 = 16$ procentpoint - 4 procentpoint - 10 procentpoint = 2 procentpoint

I "År +2" øges effekten til:

Effekt "År +2" = $A_2 - B_2 = 48$ procentpoint - 9 procentpoint - 16 procentpoint = 23 procentpoint

Ovenstående analyser peger altså på, at antallet af udsættelser er faldet i indsatsområderne såvel som kontrolområderne, men at faldet er større i indsatsområderne. Vi vurderer på den baggrund, at de sociale viceværter har medvirket til at nedbringe antallet af udsættelser.

Analysen peger desuden på, at effekten af indsatsen er størst i "År +2", hvor antallet af udsættelser er reduceret med 23 procentpoint ift. det forventede, mens effekten i "År +1" er beskedent. Det tyder på, at der er nogle etableringsomkostninger forbundet med indsatsen. Som beskrevet i kapitlerne "Brobyggen" og "Organisering og samarbejde" skal der først etableres relationer til beboere og samarbejdspartnere, ligesom der skal udvikles metoder og procedurer til at identificere og hjælpe udsættelsestruede beboere. Det kan betyde, at det i det første år ikke er muligt at opnå den fulde virkning af indsatsen, og dermed heller ikke høste de ønskede gevinster. Det ser vi nærmere på i de følgende afsnit.



HVAD KOSTER EN UDSÆTTELSE?

De sociale viceværter kan efter ovenstående resultater nedbringe antallet af udsættelser med to procentpoint i det første indsatsår, og 23 procentpoint det følgende år. Det svarer til 0,2 udsættelser pr. 1.000 lejemål i indsatsens første år, stigende til 2,4 udsættelser pr. 1.000 lejemål det følgende år. Spørgsmålet er, hvad det svarer til i kroner og øre?

En udsættelse kan nemlig have store økonomiske konsekvenser, som dog også varierer meget fra sag til sag. Dertil kommer at der i litteraturen kun i begrænset omfang er regnet på, hvilke og hvor store omkostninger, der er tale om.

FOR BOLIGORGANISATIONEN

For boligorganisationerne påhviler der i forbindelse med udsættelse af en lejer en række udgifter. Først og fremmest er der huslejerestancer. Det gælder dels den huslejerestance, der giver anledning til udsættelsen, men også husleje, der burde være betalt i udsættelsesperioden, hvor lejer typisk stopper med at betale husleje. Derudover kan der være udgifter til istandsættelse af lejligheden samt udgifter til advokat, Fogedret, administration, inkasso mv. De fleste udgifter kan i princippet videresendes til lejer, men i de fleste tilfælde vil de ikke være mulige at inddrive. I sidste ende vil udgifterne derfor havne hos boligorganisationen og dermed de øvrige lejere.

Kun når der er tale om anviste lejere, kan boligorganisationen være sikker på at inddrive en del af sit tilgodehavende, idet kommunen i så fald dækker eventuel misligholdelse og påkrævet istandsættelse ved flytning.

I forhold til hvad en udsættelse i gennemsnit koster boligorganisationen, har vi taget udgangspunkt i 5 forskellige bud fra tidligere undersøgelser (se Bilag A). I denne undersøgelse anvendes et gennemsnit af de forskellige estimater, nemlig 54.000 kr.

FOR KOMMUNEN

Kommunens omkostninger ved fogedudsættelser består blandt andet i, at de som nævnt garanterer for istandsættelsen, hvis den ikke dækkes af indskuddet². Det er ligeledes kommunen, der må stå for at fjerne og opmagasinere lejers indbo hos hittegodskontoret, indtil der eventuelt kan findes en ny bolig. Dertil kommer administrations- og sagsbehandlingsudgifter i forbindelse med udsættelsen. Endelig kan der være udgifter til herberg, krisecenter eller anbringelse af børn, som i mange tilfælde kan være betragtelige. Københavns Kommune har i 2011 vurderet, at en fogedudsættelse kan koste kommunen helt op til 200.000 kr. (Københavns Kommune, 2011).

Der findes imidlertid ikke tilstrækkeligt med pålidelige opgørelser over kommunernes gennemsnitlige omkostninger ved fogedudsættelser. Det betyder, at der heller ikke kan foretages en samlet økonomisk vurdering af, hvilken gevinst en kommune gennemsnitligt vil have ved at forebygge en fogedudsættelse.

I nedenstående vurdering af indsatsens økonomiske effekt, antager vi derfor, at der er en positiv økonomisk gevinst for kommunerne, men at vi ikke kan sige med sikkerhed, hvor stor den er.

OMKOSTNINGER VED INDSATSEN

For at kunne vurdere den økonomiske effekt af indsatsen, må vi også vide, hvad det koster at have en social vicevært. I denne evaluering har vi indhentet budgetter fra hver af de fire indsatsområder omfattende lønudgifter samt udgifter til husleje, administration, kontorudgifter mv. (også kaldet overhead) (se Bilag A).

Det er dog karakteristisk for de sociale viceværter, at de laver meget andet end at beskæftige sig med fogsager og forebyggelse af huslejeudsættelser. Vi har derfor bedt helhedsplanerne estimere, hvor mange timer ugentligt den sociale vicevært anvender til

2. Kommunen garanterer ikke for ubetalt husleje, men huslejerestancer kan modregnes i indskuddet ved fraflytning, så der bliver færre midler til istandsættelse.

forebyggelse af udsættelser³. Der er anlagt et konservativt skøn, idet vi antager at opgaven med at forebygge udsættelser netop sker i synergi med mange af de andre aktiviteter, den sociale vicevært udfører (se tabel 1). Endelig medtages i beregningen, at de sociale viceværter dækker et forskelligt antal lejemål i de forskellige områder og er ansat med forskelligt timetal. Opgøres udgifter og timeforbrug pr. 1.000 lejemål, viser det sig at de sociale viceværter pr. 1.000 lejemål i gennemsnit bruger 8 timer om ugen på aktiviteter, der kan relateres til forebyggelse af udsættelser. Det giver en samlet udgift på 149.000 om året inkl. overhead.

Udgifter til sociale viceværter til forebyggelse af udsættelse	
Timer/uge til forebyggelse af udsættelser (pr. 1.000 lejemål)	8 timer
Lønudgifter samt overhead pr. år (gennemsnit)	149.000 kr.

DEN ØKONOMISKE EFFEKT AF SOCIALE VICEVÆRTER

Som vist tidligere kan sociale viceværter forventes at bidrage til at reducere antallet af udsættelser med to procentpoint det første år og 23 procentpoint det efterfølgende år. Det svarer til hhv. 0,2 udsættelser og 2,4 udsættelser pr. 1.000 lejemål.

En udsættelse koster i gennemsnit 54.000 kr. for boligorganisationen samt et større men ukendt beløb for kommunen. Når der forebygges 0,2 udsættelser i indsatsens første år, svarer det til en besparelse på 13.000 kr. for boligorganisationen plus en mindre besparelse for kommunen. I det andet år er forebygges 2,4 udsættelser. Det svarer til en besparelse på 130.000 for boligorganisationen samt et større men stadig ukendt beløb for kommunen. Den gevinst skal sammenholdes med, at indsatsen som beskrevet koster 149.000 kr. om året. Resultatet af analysen er vist i tabellen.

3. For Beboerprojekt Puls medregnes, at der i en stor del af perioden har været en fuldtidsansat i Råderummet til at håndtere fogedsager. Disse timer er medtaget i beregningerne. For de respektive områder er timestimatet således: 1) Trigeparken (471 lejemål): 5 timer ugentligt; Lundtoftegade (699 lejemål): 10 timer ugentligt; Sammen om Sydhavnen (2.638 lejemål): 15 timer ugentligt; Beboerprojekt Puls og Råderummet (1.578 lejemål): 18,5 timer ugentligt.

Den økonomiske effekt af sociale viceværter pr. år (pr. 1.000 lejemål)		
	År +1	År +2
Udgifter til sociale viceværters forebyggelsesindsats	149.000 kr	149.000 kr
Forebyggelseeffekt (antal udsættelser)	0,2 udsættelser	2,4 udsættelser
Boligorganisationens tab pr. udsættelse	54.000 kr	54.000 kr
Boligorganisationens besparelse	13.000 kr	130.000 kr
Kommunens tab pr. udsættelse	Ukendt	Ukendt
Kommunens besparelse	Ukendt	Ukendt

Da vi ikke har kunnet estimere kommunens tab ved fogedudsættelser, har vi i stedet foretaget en såkaldt break-even beregning, dvs. en beregning af, hvor meget kommunen som minimum skal spare, for at indsatsen hviler i sig selv økonomisk.

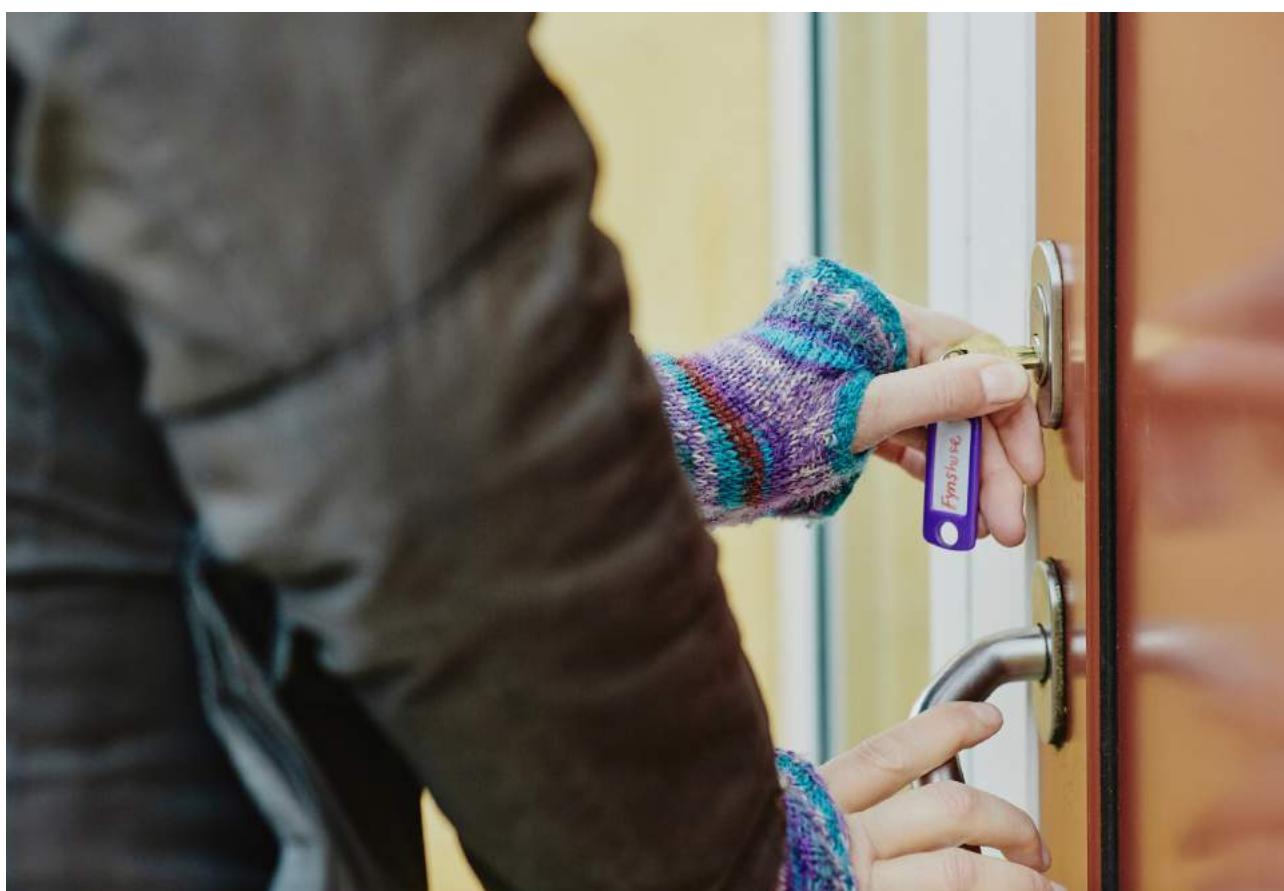
I det første år er forebyggelseeffekten lille. Her er indsatsen i en etableringsfase, hvor relationerne til samarbejdspartnere og beboere skal etableres og metoderne til at identificere og hjælpe udsættelsestruede beboere skal udvikles. For boligorganisationen og kommunen er der tale om en investering, der ikke hentes hjem igen på den korte bane.

Men i indsatsens andet leveår går det bedre, og det lykkes for de sociale viceværter at mindske antallet af udsættelser med 23 procentpoint. Det betyder, at boligorganisationen sparer 130.000 kr., sammenholdt med de 149.000 kr. indsatsen koster. Det betyder, at hvis indsatsen skal hvile i sig selv økonomisk, skal kommunens besparelse i andet indsatsår være på mindst 19.000 kr. Det svarer til en besparelse på 8.000 kr. pr. udsættelse.

Som tidligere beskrevet, skal man i effektvurderingen bemærke, at vi alene fokuserer på de økonomiske gevinster for boligorganisation og kommune, mens de samfundsøkonomiske gevinster samt ikke mindst gevinsten for de berørte lejere ikke er medregnet i analysen (læs om forudsætninger i kapitlet "Sådan har vi gjort").

REFORMER KAN GIVE FLERE UDSÆTTELSE

I vores undersøgelse ser vi, at der gennem de seneste år generelt har været et fald i antallet af udsættelser. Et samspil af reformer kan imidlertid betyde, at antallet af udsættelser i de udsatte boligområder vil begynde at stige igen.



I denne undersøgelse har vi vist, at udsættelser af lejere kan være en bekostelig affære, både for lejerne, boligorganisationen, kommunen og samfundet som helhed. Vi har også vist, at antallet af udsættelser kan nedbringes gennem en forebyggende indsats med sociale viceværter.

Generelt har antallet af udsættelser været faldende siden 2010. Der er dog grund til at være opmærksom på, om den positive udvikling fortsætter. Den 1. juli 2016

blev kredsen af modtagere af integrationsydelsen udvidet fra kun at dække nytilkomne flygtninge til også at gælde et stort antal flygtninge og udlændinge, som har boet i Danmark i flere år (Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, 2015; Rosenkilde, 2016). Den 1. oktober 2016 trådte regeringens moderne kontanthjælpsloft i kraft, hvilket reducerer særligt boligstøtten til et stort antal enlige såvel som forsørgere på kontanthjælp (Beskæftigelsesministeriet, 2016). Samtidig fik 225-timers-reglen virkning, der betyder, at personer i

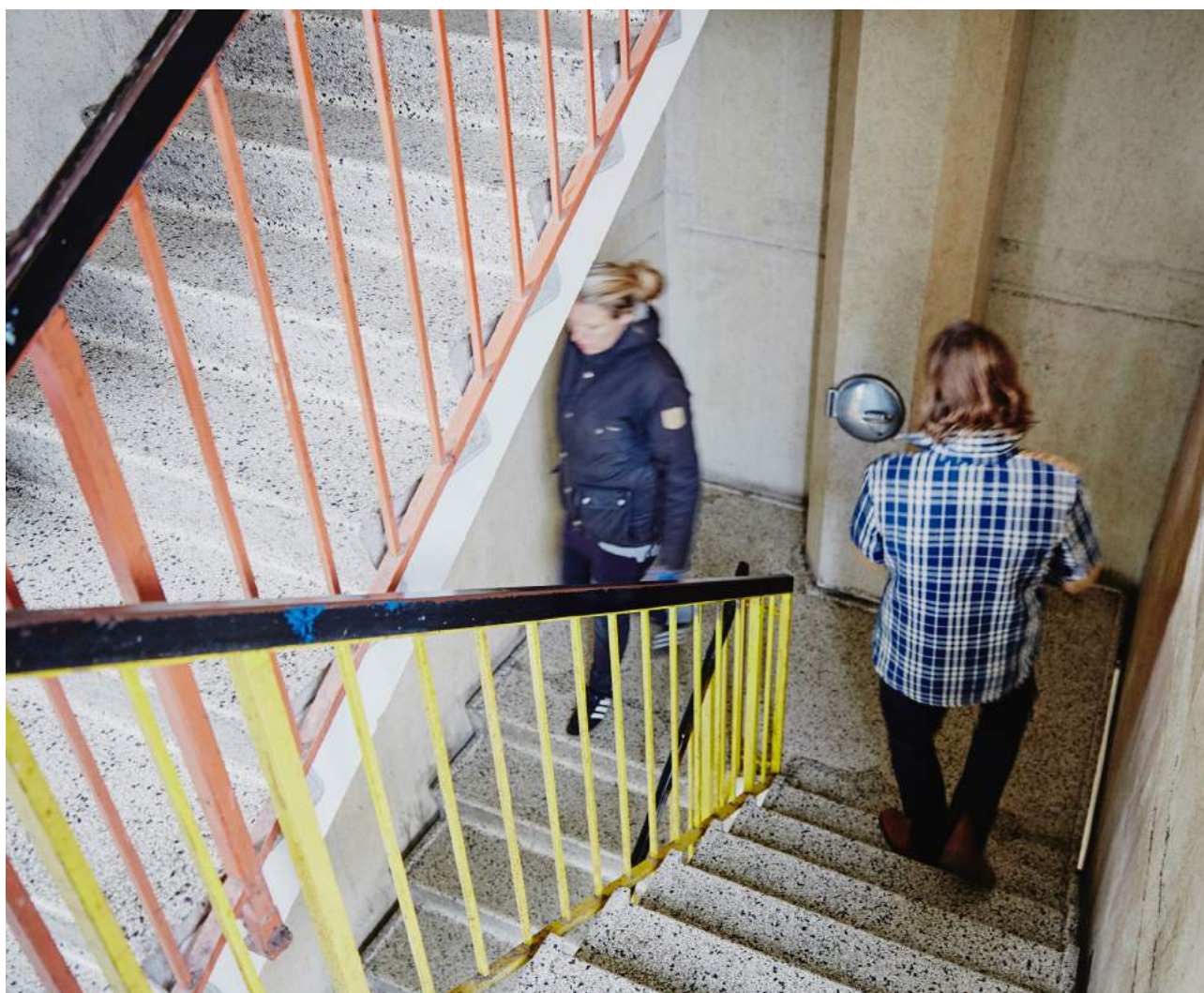
kontanthjælpssystemet skal arbejde 225 timer om året for at fastholde den fulde kontanthjælp (Beskæftigelsesministeriet, 2016).

Begge reformer er målrettet kontanthjælpsmodtagere. Kontanthjælpsloftet berører særligt enlige forsørgere og kontanthjælpspar med flere børn, mens integrationsydelsen især berører husstande – både enlige og par – uden børn (BL, 2016). Ifølge BL er 30.000 familier berørt af de to reformer, 13.000 af de berørte familier består af enlige forsørgere (BL, 2016). Hovedparten bor i den almene sektor.

En lignende situation oplevede man i juli 2002 i forbindelse med reduktion i introduktionsydelsen og indførelse af starthjælpen samt i januar 2004, hvor kontanthjælpsloftet trådte i kraft (Høst et al. 2012). En

undersøgelse af betydningen af disse reformer foretaget af Anders Høst m.fl. i 2012, konstaterer at starthjælpen forøgede risikoen for en fogedsag med ca. to procent for nytilkomne familier. Kontanthjælpsloftet medførte, at andelen af par med en fogedsag er godt og vel fordoblet. Samlet set var der tale om hhv. 50 og 30 familier pr. år. Resultatet tyder således på, at lovændringerne har virket som en økonomisk destabiliserende faktor for de familier, der berøres heraf (Høst et al. 2012).

Det er således værd at være opmærksom på, om vi også denne gang vil se et stigende antal udsættelser i de udsatte boligområder. Er det tilfældet, vil sociale viceværter være et af de redskaber, der kan bidrage til at forebygge udsættelser og hjælpe beboerne til at tilpasse sig den nye økonomiske situation.



LITTERATUR

BL, 2015: *Almene boliger for alle – Dansk. BL – Danmarks Almene Boliger.*

BL, 2016: *4216 - Nyttig viden om de nye regler for integrationsydelse og kontanthjælp – henvendt til ansatte i almene boligorganisationer.* Hentet på internettet den 7/11-2016 fra

<https://bl.dk/bl-informerer/2016/8/4216-nyttig-viden-om-de-nye-regler-for-integrationsydelse-og-kontanthjaelp-henvendt-til-ansatte-i-almene-boligorganisationer/>

Beskæftigelsesministeriet, 2016: *Folketinget har vedtaget kontanthjælpsloft.* Hentet på internettet den 29/6-2016 fra <http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2016/03/Folketinget%20har%20vedtaget%20kontanthjaelpsloft.aspx>

Christensen et al. 2007: *Lejere der bliver sat ud af deres bolig. En foreløbig status.* Arbejdsrapport. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Christensen et al. 2008: *Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig. Og konsekvensen af en udsættelse.* SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Christensen et al. 2015: *Benchmarking af udsættelser i kommunerne. Midtvejsnotat.* SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Domstolsstyrelsen, 2016: *Statistik for fogedsager.* Hentet på internettet den 30/6-2016 fra <http://www.domstol.dk/om/talogfakta/statistik>

Engberg, 2015: *Evaluering af projekt "Stop udsættelser".* SBI forlag.

Foldgast et al. 2015: *Naboskab i udsatte boligområder. En måling af naboskabet i udsatte boligområder sammenlignet med andre boligområder i Danmark.* CFBU - Center for Boligsocial Udvikling.

Frederiksen et al. 2015: *Fokus på sårbare familier. En kortlægning af problemstillinger og indsatser.* CFBU - Center for Boligsocial Udvikling.

Frederiksen et al. 2016: *Inspirations- og videnskatalog til boligsociale indsatser- implementering og virkning af 40 boligsociale aktiviteter støttet af Landsbyggefonden.* CFBU - Center for Boligsocial Udvikling.

Følner et al. 2015: *Evaluering af projekt Råderummet – færre udsættelser på Bispebjerg.* Als Research.

Graversen, 2011: *Tættere på arbejdsmarkedet? Om effektmåling af beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige.* SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Højen-Sørensen et al. 2016: *Lige muligheder – udsatte børn og unge. Afsluttende evaluering*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Høst et al. 2012: *Når fogeden banker på. Fogedsager og effektive udsættelser af lejere*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

KAB, 2014: *Guidelines for sociale viceværter*. KAB – Bedre boliger for alle.

KL & BL, 2012: *Begrænsning af udsættelser – i samarbejde mellem kommune og boligorganisationer*. KL & BL - Danmarks Almene Boliger.

Københavns Kommune, 2011: *Af rapportering – arbejdsgruppe om forebyggelse af udsættelser*. Socialforvaltningen – Center for mål og rammer.

Larsen et al. 2016: *Potentialer i konfliktmægling – Erfaringer med konfliktmægling som løsningsform i almene boligområder*. CFBU - Center for Boligsocial Udvikling.

Nygaard, 2007: *Sammen i Sydhavnen – med en social vicevært*. Ny-journalistik.

Rhod et al. 2014: *Boligsocialt overblik. Strategier, metoder og aktiviteter i Landsbyggefondens 2006-2010 midler*. CFBU – Center for Boligsocial Udvikling.

Rosenkilde, 2016: Kommuner forbereder sig på flere udsættelser. Altinget: by og bolig. Hentet på internettet den 29. juni 2016 fra <http://www.altinget.dk/by/artikel/kommuner-forbereder-sig-paa-flere-udsættelser>

Sønderby, 2014: *Bag Facaderne – En antologi om boligsocialt arbejde i udsatte by og boligområder*. Boligsocialnet.

Sørensen, 2011: *Evaluering af forsøg med social vicevært i AKB-Lundtoftegade*. KAB – Bedre boliger for alle.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, 2015: *Indførelse af integrationsydelse pr. 1. september 2015*. Hentet på internettet den 29. juni 2016 fra <http://uibm.dk/nyheder/2015-09/indforelse-af-integrationsydelse-pr-1-september-2015>

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, 2015: *Boliger til hjemløse og socialt udsatte borgere. Notat fra den 21. oktober 2015*. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, Kontoret for Almene Boliger.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet & Pluss, 2016: *Startboligordningen. Evalueringsrapport*. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet & Pluss.

BILAG A

Dette bilag gennemgår metoder og metodiske valg, den kvantitative undersøgelse bygger på. I bilaget vil vi gennemgå:

- Indsats- og kontrolområder
- Dataindsamling
- Registerudtræk
- Effektevaluering

INDSATS- OG KONTROLOMRÅDER

Denne undersøgelse bygger på et indsats-/kontrolområde design. Formålet med at inddrage kontrolområder er, at vi ønsker at kunne isolere effekten af de sociale viceværter fra de øvrige faktorer, der generelt påvirker antallet af udsættelser i samfundet som helhed – herunder den økonomiske udvikling og ændringer i relevante love og regler.

Undersøgelsen bygger på data fra de boligorganisationer, der har et indsatsområde med en social vicevært. For at sikre sammenlignelighed i opgørelsen af data, har vi som kontrolområder valgt de pågældende boligorganisationers øvrige afdelinger, der ikke er omfattet af sociale viceværtordninger. Samtidig har vi frasorteret afdelinger i kontrolgruppen, som vi positivt ved har modtaget en anden indsats målrettet udsættelser. Ungdomsboliger eller ældreboliger er ikke frasorteret under den antagelse, at lejere i disse afdelinger også kan blive sat ud og at de er normalfordelt i alle kontrolområder.

I analyserne medtager vi områder, som er omfattet af kommunernes og boligorganisationernes generelle tilbud om økonomisk rådgivning og boligrådgivning. Det sker ud fra en betragtning om, at disse tilbud også er gældende i indsatsområderne. Det, vi undersøger, er altså mer-effekten ved at der – ud over de generelle tilbud om gælds- og boligrådgivning – er en social vicevært placeret i området.

Der er store geografiske og kommunale forskelle i, hvordan antallet af udsættelser udvikler sig (Christensen et al. 2008; Christensen et al. 2015). Dette problem har vi løst ved udelukkende at inddrage kontrolområder beliggende i samme kommuner som indsatsområderne, det vil sige København og Aarhus Kommune.

Nedenstående tabel viser, hvilke indsats- og kontrolområder, der indgår i cost-savings analysen, samt hvilke år vi har valgt som startår:

Indsatsområde	Kontrolområde	Startår for indsats	Første hele indsatsår	Forklaring
Beboerprojekt Puls og Råderummet	3B København AAB København SAB København	2013	2014	Projekt Råderummets opstartes juni 2013, derfor regnes 2014 som første hele indsatsår.
Sammen om Sydhavnen	KAB København	2013	2013	Sammen om Sydhavnen opstarter indsatsen i januar 2013 og vi regner derfor første hele indsatsår som 2013.
Lundtoftegade	KAB København	2008	2011	Lundtoftegade startede med at have sociale viceværter i 2008, men først fra oktober 2010 begyndte man at arbejde med udsættelser. Derfor regnes 2011 som første hele indsatsår.
Trigeparken	Boligforeningen Ringgaarden, Aarhus	2014	2014	Trigeparken opstarter indsatsen i april 2014 og vi regner derfor første hele indsatsår som 2014.

DATAINDSAMLING

Indsamling af data er sket via forskellige kilder:

- **Landsbygefondens "Regnskabsdatabasen" (<http://regnskab.lbf.dk/>):** Regnskabsdatabasen har bidraget med antallet af lejeboliger i hver enkelt boligorganisation samt i afdelinger der udgør indsatsområderne.
- **Boligorganisationerne AAB, 3B, Boligforeningen Ringgården og AKB-København:** Boligorganisationerne har bidraget med antallet af udsættelser så langt tilbage de har registreret disse, både for kontrolområderne og indsatsområderne.
- **Helhedsplaner, herunder også de sociale viceværter:** Hver helhedsplan har bidraget med oplysninger om antallet af ansatte sociale viceværter, antallet af timer de er ansat til om ugen og hvor mange timer de bruger på udsættelsesrelaterede opgaver om ugen. Derudover har vi også fået indblik i de sociale viceværter's årsløn og andre udgifter i forbindelse med at have en social vicevært ansat.
- **Registerdatabase:** CFBU har adgang gennem Danmarks Statistiks forskerservice til baggrundsdata omkring vores indsatsområder. Med udgangspunkt i de sårbarhedsfaktorer der er beskrevet tidligere er der udtrukket data på udviklingen i antallet af beboere med disse sårbarhedsfaktorer. Der er udtrukket data fra registre BEF, BOPA, RAS og UDDA.

De forskellige kilder har bidraget med forskellige data, der i de efterfølgende afsnit vil blive gennemgået.

REGISTERUDTRÆK

Til kapitlet "Præsentation af indsatsområderne" er beboersammensætningen i indsatsområderne analyseret. Denne analyse er foretaget på baggrund af CFBU's registerdatabase hos Danmarks Statistik.

Udviklingen af de bestemte sårbarhedsfaktorer er udregnet som beboere med den enkelte sårbarhedsfaktor som andel af alle beboere i området over 18 år.

Antallet af personer med sårbarhedsfaktorer og personer der bor i indsatsområderne, er beregnet på baggrund af en opgørelse på ældre helhedsplaner. Det vil sige at antallet af personer dette udtræk er baseret på, er usikkert i forhold til antallet af personer, der er inkluderet i de nuværende helhedsplaner og dermed indsatsområder. Udtrækket vurderes dog at være præcist nok til at vise udviklingen i boligområderne.

Udviklingen i kontrolområderne er også medtaget. I registerdatabaseen er det ikke muligt at søge på afdelinger i den enkelte boligorganisation, derfor er kontrolområderne udsøgt ved at søge efter de pågældende boligorganisationer i enten Århus eller Københavns kommuner eksklusive indsatsområderne. Det har derfor ikke været muligt at frasortere de afdelinger, der har haft en anden lignende indsats. Dog er der tale om meget få afdelinger, så til formålet med udvikling i beboersammensætning i kontrolområderne er det vurderet, at den valgte metode alligevel giver et retvisende billede.

EFFEKTEVALUERING

Udgangspunktet for vores evaluering af de sociale viceværterers økonomiske effekt er en *difference-in-difference* analyse.

Difference-in-difference bruges når det ønskes at undersøge en effekt af en indsats, ved at sammenligne før og efter effekter i både et indsatsområde og et kontrolområde. Det betyder at der kigges på forskellen i forskellen mellem indsatsområderne og kontrolområderne. Difference-in-difference metoden er særligt anvendelig, når det – som i denne undersøgelse – ikke er muligt at udvælge kontrolområder, der er direkte sammenlignelige med indsatsområderne, da metoden undersøger forskellen på indsats- og kontrolområderne.

ANTAL UDSÆTTELSE I INDSATS- OG KONTROLOMRÅDER

Antallet af udsættelser i indsatsområderne og kontrolområder kan ses i nedenstående tabeller. Årene med kursiv er det sidste år inden indsatsen bliver indført.

Beboerprojekt Puls (Fuglekvarteret)						
AAB, 3B, SAB	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Indsatsområde	17	31	35	28	21	12
Kontrolområde	253	243	246	200	141	108

Lundtoftegade								
AKB – København (KAB)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Indsatsområde	4	1	8	4	4	3	2	2
Kontrolområde	22	25	30	38	38	36	34	19

Sammen om Sydhavnen								
AKB-København (KAB)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Indsatsområde	11	21	24	43	17	19	13	16
Kontrolområde	22	25	30	38	38	36	34	19

Trigeparken								
Ringgården	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Indsatsområde	7	2	3	3	2	3	2	0
Kontrolområde	8	11	14	14	8	5	7	8

Antallet af lejemaal ændrer sig med få lejemaal i den periode vi har kigget på. I nedenstående tabel kan det samlede antal lejemaal for alle indsatsområder og kontrolområder ses.

Her er årene opgjort således at år nul er de kursiverede år i tabellerne over antal udsættelser.

Alle boligområder					
Antal lejemaal	-2	-1	0	1	2
Indsatsområde	5.498	5.443	5.442	5.380	5.386
Kontrolområde	48.791	49.292	51.222	51.040	51.478

Herefter har vi udregnet antal udsættelser per 1.000 lejemaal ved at dividere det samlede antal udsættelser, med det samlede antal lejemaal og derefter gange med 1.000. Således får vi nedenstående resultater.

Antal udsættelser per 1.000 lejemaal for alle boligorganisationer					
Udsættelser	-2	-1	0	1	2
Indsatsområde	11,3	14,9	10,3	8,6	5,4
Kontrolområde	6,3	6,4	5,3	4,3	3,7

OMKOSTNINGER VED UDSÆTTELSE

For at kunne beregne gevinsterne ved de færre udsættelser skal vi finde ud af hvad en udsættelse koster. På grund af undersøgelsens rammer har vi ikke selv været ude og indsamle data på dette punkt. I stedet har vi benyttet os af tidligere undersøgelser, der har estimeret disse udgifter. I denne undersøgelse anvendes et gennemsnit af de skøn, der er fremkommet i disse undersøgelser.

Der foreligger ikke fyldestgørende undersøgelser af kommunernes gennemsnitlige omkostninger ved en faged-udsættelse. Derfor har vi desværre ikke kunne medregne kommunernes udgifter i de økonomiske analyser. Oversigten på næste side indeholder derfor udelukkende undersøgelser af boligorganisationernes omkostninger.

Hvad koster en udsættelse – data fra litteraturen	
Projekt/rapport	Udgift pr. udsættelse
Engberg, 2015: Evaluering af projekt "Stop udsættelser". SBI forlag.	53.600 kr.
Sørensen, 2011: Evaluering af forsøg med social vicevært i AKB-Lundtoftegade. KAB – Bedre boliger for alle.	58.730 kr.
Sammen om Sydhavnen (internt notat)	45.000 kr.
Følner et al. 2015: Evaluering af projekt Råderummet – færre udsættelser på Bispebjerg. Als Research.	63.451 kr.
Sønderby, 2014: Bag Facaderne – En antologi om boligsocialt arbejde i udsatte by og boligområder. Boligsocialnet.	50.000 kr.

Der er udregnet et gennemsnit i forhold til ovenstående bud på omkostninger for boligorganisationen ved en fagedudsættelse. Det beløber sig til 54.000 kr. per udsættelse (afrundet).

HVAD KOSTER EN SOCIAL VICEVÆRT?

For at kunne finde ud af om indsatsen med sociale viceværter er en rentabel indsats, skal omkostningerne ved at have en social vicevært også udregnes.

Første skridt er at finde ud af hvor mange timer hver social vicevært er ansat. Dette har vi bedt de pågældende viceværter give et konservativt bud på, hvor mange timer om ugen de bruger på aktiviteter, der direkte og indirekte forebygger udsættelser, dette bud spænder fra 5 til 18,5 time om ugen. Ud fra dette er det regnet ud at det gennemsnitlige antal timer per 1.000 lejemaal de sociale viceværter på udsættelsesrelaterede opgaver er 8 timer. Da de fleste sociale viceværter er ansat på fuld tid, antager vi at kan findes meningsfuld beskæftigelse for dem i de resterende 29 timer om ugen. På samme tid kan det ikke udelukkes at de resterende 29 timer bruges til opgaver der kan forebygge udsættelser. Det er gennem de øvrige opgaver og aktiviteter, der opbygges netværk og viden om beboerne samt legitimitet omkring den sociale viceværter, som gør det muligt at agere i forhold til udsættelsesproblematikker.

Det er en forudsætning for resultaterne, at de 8 timer de sociale viceværter bruger på udsættelsesrelaterede opgaver, overholdes.

Derudover har vi fået indblik i de enkelte viceværters årsløn og boligorganisationernes øvrige omkostninger i forhold til at have en social vicevært ansat. Af hensyn til de sociale viceværter offentliggør vi ikke omkostningerne forbundet med hver enkelt vicevært, men den gennemsnitlige omkostning inkl. overhead udgør ca. 660.000 kr. årligt pr. 1.000 lejemaal. Heraf kan 149.000 kr. henføres til arbejde med forebyggelse af udsættelser.

Der er en forudsætning for resultaterne, at løn og overhead omkostninger overholdes.