

## RESUMÉ: BOLIGSOCIALE INDSATSER OG HUSLEJESTØTTE. MIDTVEJSEVALUERING AF LANDSBYGGEFONDENS 2006-2010-PULJE

Denne rapport er en midtvejsrapport i en længerevarende evaluering af Landsbyggefondens 2006-10-pulje. Evalueringen består dels af en effektevaluering og dels af en procesevaluering med fokus på organisering og samarbejde. Denne midtvejsrapport indeholder elementer af både proces- og effektevalueringen, og den belyser dermed de foreløbige resultater og effekter af de boligsociale indsatser og huslejestøtte samt undersøger, hvilke forhold i organiseringen der fremmer og hæmmer en stærk implementering af de boligsociale indsatser.

### RESULTATER

Effektevalueringen viser, at Landsbyggefondens 2006-10-pulje har haft en positiv (foreløbig) effekt på andelen af beboere i beskæftigelse samt på den gennemsnitlige husstandsækvivalerede indkomst i de boligområder, hvor indsatserne er implementeret først. Disse positive effekter skyldes primært ændringer i tilflytternes socioøkonomiske sammensætning.

En survey blandt projektledere, kommunale medarbejdere, afdelingsbestyrelser samt forretningsførere viser, at disse centrale aktører samstemmende vurderer, at de boligsociale indsatser har haft en positiv betydning for trivsel og tryghed blandt beboerne, for antallet af sociale aktiviteter i områderne og for samarbejdsrelationerne mellem boligsociale aktører. Samtidig vurderer de, at indsatserne kun i ringe grad eller slet ikke har hjulpet beboere i arbejde eller øget deres sundhed.

Det er således de brede og trivselsorienterede indsatsområder med relativt bløde formål, som aktørerne vurderer, der i højest grad er skabt resultater inden for. For de "hårdere" indsatsområder, såsom "beskæftigelse", er det vanskeligere at skabe resultater for målgruppen. Det skyldes dels, at personerne i målgruppen i højere grad er præget af eksterne forhold såsom konjunkturer på arbejdsmarkedet. Dels peger evalueringen på, at indsatsområder, som ligger tæt op ad den kommunale kernerdrift, er mere udfordrede på det organisatoriske plan. Således er der inden for disse områder et større behov for koordinering og samarbejde mellem kommune og boligorganisation for at opnå de ønskede resultater.

Helt overordnet peger procesevalueringen på, at der ikke er én organisering af det boligsociale arbejde, som er den bedste. Hvilken organisering der er bedst afhænger blandt andet af helhedsplanen og kommunens størrelse, og af hvilke indsatsområder der arbejdes inden for. Der kan dog udledes nogle overordnede

kriterier, som har betydning for implementeringen af helhedsplanen.

Fælles målsætninger og et tæt samarbejde mellem kommuner og boligorganisationer, såvel i udarbejdelsen som i implementeringen af den boligsociale helhedsplan, har betydning. Et sådant samarbejde understøttes bl.a. af den rette ledelsesmæssige forankring i boligorganisation og kommune med klare grænseflader og rolleforståelser. Samarbejdet synes også styrket af tværgående projektsekretariater, hvor kommunale og boligsociale medarbejdere samarbejder på daglig basis.

Inden for indsatsområder, som er målrettet det sociale liv i den brede beboergruppe og beboerdemokrati, er inddragelse og forankring hos beboere og afdelingsbestyrelser af særlig stor betydning. Her vil en styrket lokal afklaring af afdelingsbestyrelsernes rolle og samarbejdsprocesser med projektsekretariater være en fordel.

Overordnet peger evalueringen på et behov for at styrke helhedsplanernes målstyringspraksis yderligere bl.a. ved at sikre den tilstrækkelige opkvalificering og processtøtte. Ikke mindst områdesekretariaterne har potentiale til at spille en vigtig rolle i den forbindelse. Generelt er erfaringerne med områdesekretariaternes indsats gode, især på strategisk og taktisk niveau, dog i mindre grad på det udførende niveau. Områderne synes at have potentiale til – hvis deres mandat og beslutningssfære tydeliggøres – at styrke samarbejdet mellem kommune og boligforeninger og mellem de lokale helhedsplaner.

## PERSPEKTIVER

Rapporten tydeliggør behovet for, at man både lokalt i helhedsplanerne og centralt i Landsbygefonden i endnu højere grad fokuserer på at klarlægge og explicitere, hvilke typer af resultater man forventer at opnå inden for de forskellige indsatsområder i den boligsociale indsats. Evalueringen peger også på, at der er behov for en øget formalisering af organisering og rolle- og ansvarsfordeling mellem boligorganisation og kommune, især for at lykkes med at gennemføre de tungere indsatser rettet mod beskæftigelse, uddannelse og sundhed. Desuden peger evalueringen på, at det kan være nyttigt at skelne klarere mellem forskellige typer af indsatsområder, dels når målene for den boligsociale indsats defineres og dels i forhold til organiseringen af det boligsociale arbejde. I indsatsområder, som har fælles mål med de kommunale kerneopgaver, er udfordringer omkring rolle- og ansvarsdeling særligt store. Her kan det være en fordel at skabe en klarere definition af det boligsociale arbejdes rolle og kompetencer, både lokalt i den enkelte helhedsplan og på et generelt niveau fra Landsbygefondens side. Endelig viser effektevalueringen, at ændringer i beboersammensætning sandsynligvis bedst opnås gennem redskaber som huslejestøtte og anvisningsforsøg. Disse understøttes muligvis af de lokalt

baserede boligsociale indsatser.

Rapportens resultater er relevante for praktikere inden for det boligsociale arbejde, både på det strategiske og det udførende niveau. Resultaterne kan bidrage til en større bevidsthed, både hos kommunale- og boligsociale medarbejdere, om vægten af en præcisering af ansvarsområder og en formalisering af samarbejdsrelationer for at opnå de tilsigtede resultater. Derudover peger evalueringen på betydningen af, at allerede ved uddeling af midler og i ansøgningsfasen skal der opstilles mål for, hvilke typer af resultater man forventer at opnå med den boligsociale indsats.

Med tildeling af midler til det store antal områder, som har fået tildelt midler i denne pulje, er det muligt at gennemføre en reel effektmåling. Effektmålingen i denne rapport er dermed én af de første danske effektmålinger på det boligsociale område. Rapportens resultater bekræfter dog i hovedtræk resultater fra andre danske evalueringer på det boligsociale område, som peger på tilsvarende organisatoriske udfordringer, udfordringer i forhold til målsætning og målstyring samt udfordringer i forhold til at skabe resultater med lokalt baserede indsatser inden for tematikker, som er stærkt påvirkede af eksterne forhold.

Effektevalueringen i denne rapport er foreløbig, da den er baseret på registerdata frem til 2009. Det betyder, at virkningsperioden af de boligsociale indsatser, som vi måler effekten af, maksimalt er tre år. Det er derfor muligt, at de effekter af de boligsociale indsatser og huslejestøtte, vi identificerer i denne kortsigtede evaluering, vil skille sig ud fra eventuelle langsigtede effekter, der vil blive kortlagt i den afsluttende rapport i 2016.

Vi har valgt at supplere effektanalyserne med centrale aktørers vurderinger af, hvilke resultater der er blevet opnået med de boligsociale indsatser. Svarprocenten er i gennemsnit knap 70 pct. Hvis der er systematiske forskelle mellem de aktører, der har besvaret, og de, der ikke har besvaret, begrænser det repræsentativiteten for hele gruppen af centrale aktører. Procesevalueringen er baseret på casestudier i 13 boligområder og 4 områdesekretariater. I udvælgelsen af områderne er der lagt vægt på at sikre en relativ stor variation i rammevilkårene. Områderne er dog ikke repræsentative for alle boligområder, der er blevet bevilget støtte. Så vidt muligt er konklusionerne fra casestudierne dog forsøgt generaliseret gennem survey-undersøgelsen.

## GRUNDLAG

- Undersøgelsen bygger på registerdata, survey med centrale aktører samt casestudier.

- I registerdata indgår data for perioden 2005-2009 for ca. 770.000 individer i ca. 500 boligafdelinger i 162 helhedsplaner.
- Vi anvender et differences-in-differences-design for at identificere effekterne af de boligsociale indsatser.
- I surveydata indgår besvarelser fra 186 forretningsførere, 125 projektledere, 139 kommunale medarbejdere samt 266 afdelingsbestyrelsesmedlemmer i de 162 helhedsplaner og ca. 500 boligafdelinger, der indgår i evalueringen.