

Boligsociale indsatser – kort fortalt

Af Gunvor Christensen, Chefanalytiker

Formålet med dette hæfte er at give en kort introduktion til, hvad boligsociale indsatser er, og til den viden, der på nuværende tidspunkt foreligger om virkninger af boligsociale indsatser.

Hvad er boligsociale indsatser?

En boligsocial indsats er en social indsats givet til et afgrænset boligområde og dets beboere. Den boligsociale indsats bliver givet både for at bidrage til en positiv udvikling af selve boligområdet og for at bidrage til at understøtte en udvikling hos de beboere, der har udfordringer i at agere som aktive medborgere.

En boligsocial indsats tilrettelægges og implementeres ud fra, at den skal understøtte de muligheder, der gives med velfærdssamfundet, for, at beboere fuldfører en uddannelse, kommer ind på arbejdsmarkedet samt tager del i demokratiske processer, der vedrører beboeren selv og samfundet som helhed.

Boligsociale indsatser er både de, der igangsættes af Landsbyggefonden for midler finansieret af den almene sektor, og de, der igangsættes af midler fra eksempelvis fonde samt boligorganisationer og kommuner i eget regi og ikke i regi af Landsbyggefonden. I resten af hæftet fokuseres alene på de boligsociale indsatser, der finansieres af Landsbyggefonden.

Det er boligaftaler, der ligger til grund for, at Landsbyggefonden bevilliger boligsociale indsatser. I boligaftalerne lægges der vægt på, hvilke problemer der skal håndteres med de boligsociale indsatser. Disse politiske definerede problemer kan således variere i de forskellige boligaftaler. Den indgåede boligaftale, der fastsætter, hvilke problemer der skal gives indsatser til, samt fastsætter den økonomiske ramme, udmøntes af Landsbyggefonden i en vejledning og et regulativ, som ligger til grund for, at boligorganisationerne kan ansøge om at få midler til en boligsocial helhedsplan.

Hvorfor har vi boligsociale indsatser?

Boligsociale indsatser bliver givet til udsatte boligområder, fordi der er en koncentration af beboere, der

har en svag tilknytning til uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet, eller som står helt uden for arbejdsmarkedet. Denne koncentration er et resultat af den socioøkonomiske segregering, der er på boligmarkedet (Iversen, Hansen, Hansen & Stephensen, 2019; Andersson, Bråmås & Holmquist, 2010; Andersen, 2002, 2005; Andersen & Ærø, 1999; Massey, Gross & Shibuya, 1994).

Den almene boligsektor har til formål at tilbyde kvalitetsboliger til alle borgere, herunder til samfundets udsatte grupper. De bor fortrinsvis i en række bestemte boligområder, der fra 1980'erne og frem har udviklet sig til at være udsatte boligområder med en koncentration af beboere, der socialt og økonomisk har vanskeligere ved at klare sig, end de fleste har.

Det overordnede politiske mål med boligsociale indsatser er både at forebygge og afhjælpe, at der er almene boligområder, der udvikler eller har udviklet sig i en negativ retning, hvor der er store udfordringer med, at der er en:

- Stor andel af beboere uden for uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet
- Stor andel af beboere, der ikke deltager i det etablerede fritids- og foreningsliv
- Synlig asocial opførsel: kriminalitet, optøjer, vandalisme, narkotika, alkoholisme og støjende adfærd
- Utryghed og manglende trivsel
- Sociale og etniske problemstillinger/udfordringer
- Mangel på netværk og sociale relationer
- Høj fraflytning og social ustabilitet
- Faldende efterspørgsel fra boligsøgende
- Dårligt omdømme – stigmatisering af boligområdet og beboerne.

Disse udfordringer er ikke unikke i en dansk sammenhæng. Vi ved fra international forskning, at det er problemer, der generelt kendetegner udsatte boligområder, uagtet om det er boligområder drevet af boligorganisationer som i Danmark, om det er ejerboliger som fx i Norge eller privat og offentlig udlejning som fx i England.

Hvad ved vi om, hvordan boligsociale indsatser virker?

Vi ved efterhånden temmelig meget om, hvordan boligsociale indsatser virker. En række forskellige vidensmiljøer (fx VIVE, SBI, Rambøll, CFBU) beskæftiger sig nemlig med at undersøge, hvordan indsatserne virker. Virkninger er dog et bredt begreb, der

dækker over, at der blandt beboerne og i boligområderne sker forandringer, der tilskrives indsatsen, uden det dog testes, og at der er effekter af indsatsen, hvor antagelsen om, at det er indsatsen, der skaber effekten, testes. Der er flest undersøgelser, der siger noget om forandringer af indsatsen (uden test af, om det er indsatsen), og færre undersøgelser, der siger noget om effekter (med test af, om det er skabt af indsatsen). At der kun er få effektstudier på det boligsociale område, er ikke enestående for det boligsociale område, men kendetegner hele det sociale område.

Forebyggelse og forældrekompetencer

På baggrund af boligaftalen i 2010 blev tidlig forebyggelse og forældrekompetencer et indsatsområde i udelingen af de boligsociale indsatser for Landsbyggefondens 2011-14-midler. Tidlig forebyggelse handler om småbørnsområdet, der er et af de velfærdsområder i Danmark, hvor der er den største og mest omfattende kontakt mellem velfærdsleverandører og borgere. Alle småbørnsfamilier får som udgangspunkt besøg af en sundhedsplejerske; en såkaldt universal velfærdsindsats. Det er et område, hvor der er en stærk lovgivning, og hvor den kommunale myndighedsopgave er klar og tydelig.

Undersøgelser af indsatser rettet mod tidlig forebyggelse og forældrekompetencer finder, at den boligsociale indsats bidrager til at øge forældres kompetencer til at gøre brug af deres rettigheder, og i praksis deres mulighed for at tage ansvar og handle som aktive og kompetente forældre (Christensen m.fl., 2018c).

De boligsociale medarbejdere har fokus på tidlig opsporing og hjælper med at skabe kontakt og forståelse mellem familierne og det offentlige system, eksempelvis til sagsbehandling, dagtilbud og sundhedsplejersken. Det kan styrke forældrene i at spille en større og mere aktiv rolle i at øge den generelle trivsel hos børnene og udvikling af deres personlige, sociale og faglige kompetencer (Christensen m.fl., 2018c; Breau, Frederiksen & Riemenschneider, 2015).

Kriminalitet

Boligsocialt arbejdes der helhedsorienteret med kriminalitetsforebyggelse, hvor den boligsociale indsats arbejder med den tidlige forebyggelse; altså på det tidspunkt i børn og unges liv, hvor de kan være i risiko for at lave noget kriminelt, men endnu ikke har gjort det, eller kun har gjort det i lille skala. Fra 2011

og frem finder vi, at der sker et fald i antallet af registreringer blandt 10-14-årige. Det vil sige registreringer af handlinger, som ville medføre en sigtelse, hvis de var over 15 år. Det sammenholdt med, at tilbagefaldsprocenten for denne aldersgruppe reduceres i samme periode, giver indikationer af, at det i de udsatte boligområder lykkes at sætte ind med tidlig forebyggelse (Christensen m.fl., 2019). Dette fald kan formentlig tilskrives en samlet koordineret indsats, hvori de boligsociale indsatser indgår sammen med den kommunale og politimæssige indsats (Christensen m.fl., 2019; Kjeldsen, Lunar, Riemenschneider & Breau, 2018).

Det boligsociale bidrag til kriminalitetsforebyggelse består i, at de boligsociale indsatser arbejder resourcefokuseret med tidlig forebyggelse af kriminalitet. Der arbejdes med at styrke selvværd, motivation, trivsel i skolen, mindske fraværet, samt med, at de unge afslutter grundskolen, kommer i gang med en ungdomsuddannelse og fastholder et fritidsjob (Christensen m.fl., 2019; Sonne-Frederiksen, Lunar, Nielsen & von Holck, 2017).

Andre undersøgelser af konkrete aktiviteter, som mentorindsatser, peger ligeledes på, at disse indsatser kan lykkes med at forebygge og reducere de unges kriminalitet, men kun, hvis der gribes tidligt ind (Glad, Kjeldsen, Larsen & Foldgast, 2018).

Uddannelse og beskæftigelse

Både politisk og boligsocialt er der et stort fokus på, at børn og unge gennemfører deres skolegang og kommer videre i en uddannelse, da det er afgørende for at komme ind på arbejdsmarkedet. I den boligsociale indsats arbejdes der med at øge børn og unges sociale, faglige, personlige og handlemæssige kompetencer. Det er kompetencer, der er vigtige, for at der i skolen kan arbejdes med de faglige kompetencer (Christensen m.fl., 2018a, 2018b; Madsen, Kuipers & Glad, 2017; Nielsen, Lunar & Ahrenkie, 2016).

Centrale aktører på skole- og uddannelsesområdet, som samarbejder med den boligsociale indsats, vurderer, at de boligsociale indsatser har en positiv virkning på børn og unges motivation for uddannelse, deres selvtillid og deres sociale relationer. I forhold til beskæftigelse er vurderingen fra samarbejdsaktørerne, at den boligsociale indsats har en positiv virkning på beboernes kendskab til livet på en arbejds-

plads, på beboernes motivation og troen på egne evner (Christensen m.fl., 2018a, 2018b; Mygind, Foldgast, Lunar & Sonne-Frederiksen, 2016).

Effektmålinger har fundet, at flere unge får et fritidsjob og fastholder det året efter, at de har deltaget i et lommepegeprojekt eller en fritidsjobindsats. Chancen for at få og fastholde et fritidsjob er tre gange større for unge, der deltager i et lommepegeprojekt eller en fritidsjobindsats, i forhold til unge, der ikke gør (Christensen m.fl., 2018b). Vi ved fra den internationale forskning, at et fritidsjob hænger positivt sammen med, at unge fuldfører en skolegang, kommer i gang med en uddannelse, fravælger kriminalitet og på sigt kommer ind på arbejdsmarkedet.

Effektmålinger finder også en tendens til, at boligsociale indsatser generelt og specifikt aktiviteten netværksmødre (også kendt som bydelsmødre) kan bidrage til, at flere kvinder med ikke-vestlig baggrund påbegynder en uddannelse, efter at de er blevet uddannet i netværksmødre-aktiviteten, eller de har deltaget generelt i boligsociale aktiviteter (Christensen m.fl., 2018b).

Endelig viser effektmålinger, at boligsociale indsatser har en effekt på mænds ledighed, således at de er mindre ledige og i højere grad kommer ind på arbejdsmarkedet (Christensen & Geerdsen, 2016; Christensen, 2013).

Tryghed og trivsel

Når de boligsociale helhedsplaner arbejder med tryghed og trivsel, sker det i sammenhæng med de øvrige indsatsområder tidlig forebyggelse, uddannelse, beskæftigelse og kriminalitetsforebyggelse, og ud fra en bestræbelse på at udvikle trygge og attraktive boligområder med fællesskaber både i og uden for boligområderne og at udvikle gode rammer for børn og unge at vokse op i. Trygge og attraktive boligområder ved vi fra forskningslitteraturen er afgørende i forhold til også at tiltrække nye beboere og sikre, at området er attraktivt at blive boende i.

Undersøgelser viser, at tryghed og trivsel er et sammensat fænomen, der består af flere dimensioner som: oplevet tryghed, social sammenhængskraft, kollektiv handlekraft, tillid, tilfredshed med boligområdet og livskvalitet. Disse dimensioner hænger sammen og påvirker hinanden, men kun i mindre omfang. Det vil sige, at afledte effekter af at arbejde målrettet med eksempelvis oplevet tryghed er meget få i forhold til

eksempelvis tillid. Boligsocialt er man nødt til at arbejde målrettet med de dimensioner af tryghed og trivsel, der lokalt er udfordringer med (Christensen & Christensen, 2019; Kjeldsen & Avlund, 2016).

Endvidere finder vi, at tryghed og trivsel varierer hovedsageligt mellem beboere, uanset hvilket boligområde, de bor i, og kun en lille del af forskellene i tryghed og trivsel kan forklares af forskelle mellem områderne. Det vil sige, at selvom omfanget af tryghed og trivsel er forskelligt fra boligområde til boligområde, så er forskellene små. De forskelle, der er, kan skyldes mange forskellige forhold som fx boligområdernes fysiske udtryk, lokale udfordringer med tryghed, mediernes omtale mv.

Forskellene i tryghed og trivsel ses således hovedsageligt mellem forskellige beboere og er dermed primært drevet af den individuelle oplevelse med tryghed og trivsel. Beboere med en lavere grad af tryghed og trivsel er typisk beboere uden uddannelse eller beskæftigelse, mens beboere, der har en højere grad af tryghed og trivsel, typisk er beboere med ikke-vestlig baggrund, ældre og børnefamilier (Christensen & Christensen, 2019).

Undersøgelser af boligsociale indsatser viser, at den boligsociale indsats bidrager til, at flere beboere deltager i boligområdets aktiviteter, at de får et mere positivt syn på hinanden; det vil sige både beboere og professionelle, der har deres gang i boligområdet. De føler sig også sig mere trygge og oplever mindre hærverk og anden kriminalitet. Endelig så oplever beboerne, at deres boligområde i kraft af den boligsociale indsats får et bedre ry (Jakobsen & Larsen, 2016).

Hvordan arbejdes der med boligsociale indsatser?

De boligsociale projektledere og medarbejdere tilrettelægger og implementerer boligsociale aktiviteter ud fra, at de er understøttende, brobyggende og faciliterende i forhold til den kommunale kernerdrift. De boligsociale aktiviteter gennemføres ud fra medborger-skabsperspektiv med fokus på at øge beboernes kompetencer til at handle og tage ansvar som aktive og selvstændige individer. De boligsociale aktiviteter kan tage form af et fast forløb med en bestemt målgruppe eller som et drop-in-baseret tilbud, hvor gruppen af beboere varierer fra gang til gang (Center for Boligsocial Udvikling, 2019).

Undersøgelse af det strategiske arbejde i de boligso-
ciale helhedsplaner viser, at helhedsplanerne i høj
grad har fokus på de tværgående strategier for ud-
satte boligområder i kommunen, og at målene for de
boligsociale indsatser generelt ligger tæt på den kom-
munale kernerdrift og matcher de strategiske mål, der
er fastsat for perioden i Landsbyggefondens regulativ
(SBI 2018:09).

Blandt boligsociale projektledere og bestyrelsesmed-
lemmer, der repræsenterer et højt ledelsesniveau i
kommuner og boligorganisationer, er der en generel
tiltro til, at de boligsociale indsatser medvirker til at
øge kommunernes evne til at løse problemer i ud-
satte boligområder, at styrke samarbejdet mellem
velfærdsinstitutioner i de udsatte boligområder og at
styrke det tværgående samarbejde imellem kom-
mune og boligorganisationer. Der er således bred op-
bakning til den nye organisationsstruktur, der har bi-
draget til at skærpe opmærksomheden på det bolig-
sociale arbejdes styrker og muligheder hos blandt an-
det ledere i kommunen (SBI 2018:09).

Referencer

- Andersen, H.S. (2002): "Can Deprived Housing Areas Be Revitalised? Efforts against Segregation and Neighbourhood Decay in Denmark and Europe". *Urban Studies* 39, s. 767-790.
- Andersen, H.S. (2005): *Den sociale og etniske udvikling i almene boligafdelinger*. Hørsholm: SBI.
- Andersen, H.S. & T. Ærø (1999): "Hvorfor koncentrerer de dårligst stillede i bestemte by- og boligområder? – om segregation og årsagerne til den". *Bypolitik, kvarterløft og velfærd*. Hørsholm: SBI.
- Andersson, R., Å. BråmÅ & E. Holmqvist (2010): "Counteracting Segregation: Swedish Policies and Experiences". *Housing Studies* (2)5, s. 237-256.
- Breau, S.V., N.Ø. Frederiksen & M.J. Riemenschneider (2015): *Boligsociale familiekurser – Erfaringer fra Amagerbro*. Avedøre: Center for Boligsocial Udvikling.
- Center for Boligsocial Udvikling (2019): *Inspirations- og videnskatalog – Viden om boligsociale aktiviteter støttet af Landsbyggefonden*. Avedøre: Center for Boligsocial udvikling.
- Christensen, G. (2013): *Indsatser i udsatte boligområder. Hvad virker, hvorfor og hvordan?* København: Kraks Fonds Byforskning.
- Christensen, G. & M.L. Christensen (2019): *Tryghed og trivsel i de udsatte boligområder. Undersøgelse af den aktuelle trygheds- og trivselssituation i de udsatte boligområder – en del af evalueringen af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2015-18 midlerne*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Christensen, G. & L.P. Geerdsen (2016): *Har områdebaserede indsatser en effekt på beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet?* København: Kraks Fond Byforskning.
- Christensen, G., m.fl. (2018a): *Børn og unges uddannelseschancer - De boligsociale indsatsers bidrag. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14-midlerne*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Christensen, G., m.fl. (2018b): *En vej til arbejdsmarkedet med de boligsociale indsatser - De boligsociale indsatsers bidrag. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14-midlerne*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Christensen, G., m.fl. (2018c): *Boligsociale indsatser til småbørnsfamilier i udsatte boligområder - De boligsociale indsatsers bidrag. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14-midlerne*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Christensen, G., m.fl. (2019): *Boligsociale indsatser bidrag til at forebygge kriminalitet i udsatte boligområder - De boligsociale indsatsers bidrag. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14-midlerne*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Glad, A; L. Kjeldsen, S.B. Larsen & A.M. Foldgast (2018): *Helhedsorienterede gadeplansindsatser med mentoring - En undersøgelse af den langsigtede virkning af mentorindsatser i fire udsatte boligområder 2010-2014*. Avedøre: Center for Boligsocial Udvikling.
- Iversen, A.Ø., J.Z. Hansen, M.F. Hansen & P. Stephensen (2019): *Udsatte boligområder i Danmark. En historisk analyse af socioøkonomisk segregering, flyttemønstre, indkomstforløb og effekt af bosætning i udsatte boligområder*. København: Boligøkonomisk Videnscenter.
- Jakobsen, V. & M.R. Larsen (2016): *Boligsociale indsatser og huslejestøtte. En effektevaluering af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Kjeldsen, L & N. Avlund (2016): *Trygheden i danske byområder 3 - En analyse af trygheden og nabolagsproblemerne i 31 udsatte boligområder sammenlignet med andre byområder i Danmark*. Avedøre: Center for Boligsocial Udvikling.
- Kjeldsen, L., S. Lunar, M. Riemenschneider & S.V. Breau (2018): *Kriminalitetsforebyggelse i netværk - En undersøgelse af netværkssamarbejdet i Tingbjerg-Husum*. Avedøre: Center for Boligsocial Udvikling.
- Madsen, M.F., P.Z. Kuipers & A. Glad (2017): *Robuste unge - Resultater af robusthedskurset UP2U for unge på kanten af uddannelsessystemet*. Avedøre: Center for Boligsocial Udvikling.
- Massey, D., A. Gross & K. Shibuya (1994): "Migration, Segregation, and the Geographic Concentration of Poverty". *Am. Sociol. Rev.* 59, s. 425-445.
- Mygind, R.E., A.M. Foldgast, S. Lunar & A.M. Sonne-Frederiksen (2016): *Håndbog: Samarbejde med skoler og helhedsplaner*. Avedøre: Center for Boligsocial Udvikling.
- Nielsen, H., S. Lunar & S.B. Ahrenkiel (2016): *Idfugle - Evaluering af en aktiveringsindsats for sårbare unge*. Avedøre: Center for Boligsocial Udvikling.
- SBI 2018:09: *Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser under 2015-2018-midlerne. Førmåling og foreløbige resultater*. København: SBI.
- Sonne-Frederiksen, A.M., S. Lunar, H. Nielsen & I. von Holck (2017): *Klubber og væresteder - En kvalitativ undersøgelse af arbejdet med unge i klubber og væresteder i udsatte boligområder*. Avedøre: Center for Boligsocial Udvikling.