

Titel: Evaluering af Den Sociale Retshjælps Fonds gældsrådgivning for borgere på offentlig forsørgelse

Udgivet af: Innovationsafdelingen ved Den Sociale Retshjælps Fond

Udarbejdet af: Vibeke Lincke Madsen (politisk konsulent)

Kan hentes på: socialeretshjaelp.dk

År: 2019

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	3
1.1 Baggrund.....	3
1.2 Konklusion – slutevalueringens vigtigste fund	4
2. Projektets udformning	5
2.1 Målgruppen	5
2.2 Løbende ændringer i projektet	7
3. Projektets strategi	8
3.1 Rådgivningsforløbet for borgeren	9
3.2 Forandringsteorien	10
4. Metode og data	12
4.1 Metodisk tilgang	12
4.2 Registerdata	12
4.3 Spørgeskema	13
4.4 Evalueringsdesign	15
5. Analyse	16
5.1 Klientoversigt.....	16
5.2 Inden rådgivning.....	20
5.3 Rådgivningen	24
5.4 Efter rådgivningen	27
6. Feedback og diskussion.....	29
7. Konklusion.....	31
Efterskrift.....	32
Referencer	33
Bilag	33

1. Indledning

Denne rapport er en evaluering af DSRF's gældsrådgivning for borgere på offentlig forsørgelse (også betegnet "KKG-projektet"). Evalueringen er udarbejdet internt af Innovationsafdelingen ved Den Sociale Retshjælp i efteråret 2018 i forbindelse med projektets afslutning. Rapporten er færdiggjort pr. 18. januar 2019, og indeholder en beskrivelse af projektet, det teoretiske udgangspunkt, tal for projektets omfang samt analysen, der er baggrund for selve evalueringen, hvis hovedkonklusioner opridses i nærværende afsnit.

Formålet med rapporten er at sammenligne de opnåede resultater med indikatorer og succeskriterier i den oprindelige forandringsteori for at vurdere hvorvidt rådgivningsforløbene har haft den ønskede effekt.

1.1 Baggrund

På baggrund af satspuljeforhandlingerne for 2015 udmeldte Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) en pulje til gældsrådgivning for borgere på offentlig forsørgelse med det formål at få borgerne i arbejde eller uddannelse.

Den Sociale Retshjælps Fond (DSRF) søgte puljen og fik bevilget 4.7 mio. kr. til det såkaldte KKG-projekt i samarbejde med Københavns Kommunes Gældsrådgivning (KKG), der tilknyttet Betaling & Kontrol hos Københavns Kommune. Formålet med samarbejdet var at etablere en visitationsordning mellem DSRF og KKG, da KKG som offentlig myndighed ikke må håndtere kontakten til private kreditorer, men som forvaltningsmyndighed er tæt kontakt med målgruppen. Derfor var hensigten, at borgere med privat gæld henvises fra KKG til DSRF og DSRF til gengæld kunne sætte borgere i kontakt med KKG særligt med henblik på at afvikle gæld til Københavns kommune.

Samarbejdet med KKG ophørte inden projektets udløb, hvorefter DSRF fra december 2017 egenhændigt overtog afviklingen af projektet – dog med et nyt, mindre tæt samarbejde med Københavns kommune, Aarhus kommune og Horsens kommune samt diverse jobcentre i kommunerne.

Det er ikke denne evaluerings formål at gå i dybden med projektets implementering idet dette allerede langt hen ad vejen tilfredsstillende er blevet gennemgået af Rambølls midtvejsevaluering af september 2017 og forventes tilstrækkeligt berørt i Rambølls samlede slutevaluering for de seks gældsrådgivningsprojekter, der modtog puljemidler fra STAR.

1.2 Konklusion – slutevalueringens vigtigste fund

Af de KKG-klienter, der deltog i DSRF's spørgeskemaundersøgelse er 70% enten kommet i arbejde, uddannelse eller har fået førtidspension og er således kommet væk fra midlertidige overførselsindkomster såsom sygedagpenge mm.

Projektet peger på at den forventede sammenhæng mellem stor og uoverskuelig gæld og afstand til arbejdsmarkedet holder vand. Med andre ord er der fundet opbakning til, at gældsrådgivning kan bringe målgruppen tættere på arbejdsmarkedet eller uddannelse. Projektet har dog været dyrt relativt i forhold til omkostningerne pr. klient for DSRF's øvrige gældsrådgivning. Dette skyldes formentlig tre faktorer: For det første har målgruppen for dette projekt haft tungere gældsproblematikker relativt til den store gruppe DSRF normalt tilbyder gældsrådgivning. Dernæst har det oprindelige samarbejde med Københavns Kommune givet anledning til at tro at klienterne "ville komme af sig selv" ved visitation fra KKG – dette har ikke været tilfældet, så DSRF har skullet ligge en markant indsats i at udbrede viden om projektets eksistens til relevante borgere. Dernæst forventes at KKG-klienterne at være underrapporterede i DSRF's registre af to grunde. Først og fremmest har de skiftende kriterier for målgruppen forvirret gældsmanagerne, der har den direkte kontakt med klienterne og står for registrering i systemet. Dernæst kan gældsmanagerne sammenlignes med feltarbejderne i det offentlige. De går mere op i at udføre en service for borgeren end hvad de anser for bureaukratiske systemer.

Erfaringerne fra dette projekt peger desuden på, at et langt mere stabilt samarbejde kan opnås med landets jobcentre frem for samarbejder med kommunerne.

2. Projektets udformning

KKG-projektets løbetid var fra 1. juni 2015 og frem til 31. december 2018 med penge fra satspuljeaftalen under Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR)¹. Puljens samlede størrelse var på 16 mio. kr. svarende til 4 mio. kr. årligt fordelt på 6 forskellige projekter. Ud af de 16 mio. blev KKG-projektet bevilliget 4.745.000 kr.

Jævnfør den oprindelige ansøgning til STAR var formålet at lette den økonomiske og sociale byrde først for de gældsplagede borgere, der udgjorde projektets målgruppe samtidig med at høste en samfundsøkonomiske gevinst ved at bringe disse borgere tættere på arbejdsmarkedet og hjælpe dem med at afvikle gæld til det offentlige. Konkret var projektets målsætning, at 1500 borgere skulle modtage rådgivning i løbet af projektperioden.

Det forventes, at gældsrådgivning kan bidrage til en stabilisering af borgerens hverdag, hvorfor forhåbningen er, at disse borgere får hjælp til at genvinde overskud til at komme tilbage på arbejdsmarkedet eller komme i gang med en uddannelse. Denne forventning gælder selvfølgelig kun såfremt, borgerens beskæftigelsesstatus **ikke** er betinget af andre mere permanente forhold.

KKG og DSRF aftalte, at hver part til enhver tid at kunne henvise borgere til den anden, såfremt det skønnes, at denne bedre har mulighed for at rådgive borgeren. DSRF forpligtede sig desuden til udover gældsrådgivning også at yde juridisk rådgivning til borgere henvist af KKG i de tilfælde, hvor dette skønnedes relevant.

2.1 Målgruppen

Potentielle klienter skulle opfylde tre oprindelige krav, der senere er blevet revideret (Se afsnit 2.2 "Løbende ændringer i projektet"). De formelle krav var 1) bopæl i Københavns Kommune, 2) gæld til kommunen, 3) modtager overførselsindkomst. Den oprindelige målgruppe kan opdeles i tre underkategorier, som ses nedenfor i **tabel 1**, hvor det samtidig angives, hvorvidt rådgivningen af de enkelte underkategorier varetages af KKG eller rådgivere ved DSRF. Den oprindelige forventning var, at KKG og DSRF hver ville tage sig af omtrent halvdelen af klienterne hver.

¹ Gældsrådgivning til borgere på offentlig forsørgelse (17.46.67.90)

Tabel 1: Primær målgruppe og rådgivningstrin

Gruppe 1	• Almene borgere ("ressourcestærke"), der oftest selv retter henvendelse pga. markant fald i indtægt i overgangen fra arbejde til overførselsindkomst. Rådgives af KKG, typisk trin 1 sager.
Gruppe 2	• Socialt udsatte borgere som sindslidende, misbrugere etc. Rådgives kun af DSRF, typisk trin 2 og 3 sager.
Gruppe 3	• Indsatte, der oftest er kendetegnet af gæld pga. sagsomkostninger og lav motivation pga. lønindholdelse. Rådgives kun af DSRF, typisk trin 2 og 3 sager.

Sagens omfang svarende til borgerens økonomiske behov inddeles i 3 trin, hvor **trin 1** udgøres af korte og afgrænsede sager, der typisk klares med mundtlig rådgivning og ved en enkelt til to-tre gange kontakt mellem rådgiver og borgere. Dette er borgere, der har forudsætningen for selv eller gennem netværk at håndtere egne gældsmæssige problemstillinger. **Trin 2** udgøres af sager, hvori der indgår en lettere sagsbehandling, et typisk eksempel vil være, hvis borgeren bl.a. har behov for at få lavet et gældsoverblik og identificere sine kreditorer eller udregne sin betalingsevne. **Trin 3** udgøres af sager med udvidet rådgivning samt økonomisk sagsbehandling, hvor klienten modtager en helhedsorienteret rådgivning og hjælp til totaleftersyn af sin økonomi. Typisk kan antallet af gældsposter eller gældens størrelse være med til at bestemme, hvorvidt der er tale om **trin 2** eller **trin 3** sag, hvilket dog altid vil bero på en individuel vurdering af klientens behov. En mere udtømmende beskrivelse af de 3 trin findes i **Bilag 1**. Som det fremgår ovenfor henvises de "tungere" sager til rådgivning i DSRF samt borgere, der har behov for hjælp til at kontakte til private kreditorer.

Som følge af ophøret af samarbejdet mellem KKG og DSRF blev målgruppekriterierne justeret af flere omgange. De endelige formelle kriterier lød på, at potentielle klienter skal opfylde tre overordnede kriterier, før de kan registreres og hjælpes igennem KKG-projektet²:

² DSRF har i perioden ydet juridisk og økonomisk rådgivning igennem flere forskellige projekter, der er finansieret separat fra STARs gældsrådgivningspulje

1. Klienten er ledig og er på overførselsindkomst

- Hvis en klient er i beskæftigelse eller uddannelse, men vurderes til at være i overhængende risiko for at blive ledige, må de også medtælles.

2. Klienten skal have gæld til det offentlige

- Det var tidligere et kriterium, at klienterne skulle have gæld til en kommune for at have relevans for projektet, men dette kriterium er udvidet til offentlig gæld jf. pkt. 2 i DSRF's handleplan for KKG-projektet (**bilag 2**).

3. Klienten er bosat i den respektive kommune

- Projektet stiller krav til, at alle som indgår i det, skal have mulighed for en personlig samtale; derfor dette krav om bopæl i enten Aarhus, København eller Horsens.
- Hvis en klient *ikke* er bosat i samme kommune som det kontor, de henvender sig til, men alligevel har modtaget rådgivning gennem en personlig samtale, vil de indgå i projektet

2.2 Løbende ændringer i projektet

Dette afsnit opridser de løbende ændringer, der har været i projektet. Diskussionen af disses betydning for selve evalueringens validitet og reliabilitet fremgår i **afsnit 4.5**.

En udfordring for projektet var besværet med at opnå de fastlagte kvoter. Jf. **kapitel 2** var rammen fastsat til at være 1500 borgere i hele projektperioden, og dermed krævedes det, at 500 borgere årligt fik hjælp gennem projektet (hvilket fremgår af den oprindelige ansøgning til STAR). Ikke desto mindre blev spørgsmålet om rammen til en afgørende faktor i den diskussion mellem DSRF og KKG og Rambøll om, hvorvidt måltallet senere blev nedjusteret. Forvirringen endte med at KKG trak sig fra samarbejdet med DSRF i december 2017 og forpligtede sig til at tage vare på de 250 borgere, de havde forventet at skulle tage ansvar for.

Dette udgjorde dog en udfordring for DSRF, der ikke havde forventet at skulle bruge ressourcer på opsøgende arbejde, da tanken var, at langt de fleste borgere ville blive henvist igennem visitation ved KKG. Dette udgjorde en fordyrende omstændighed.

For at løse dette problem er erhvervelsen af klienter i løbet af projektperioden dels foregået igennem DSRF's ordinære gældsrådgivningsindsats og dels gennem opsøgende gadearbejde i København således, at det i den endelige afrapportering kun er et mindretal af borgerne, der er blevet visiteret direkte fra kommunen. For at øge antallet af visiterede klienter i 2018 udarbejdede DSRF en handlingsplan (**Bilag 2**). Nedenfor ses et sammendrag af de vigtigste tiltag.

Forbedret procedure for identificering af klienter.

Da inddragelsen af gæld til kommunen er overgået til SKAT, er det ressourcekrævende at fastslå, hvorvidt der er tale om gæld til kommunen eller det offentlige i det enkelte tilfælde, hvor borgeren typisk ikke selv har overblikket. Derfor præciseres målgruppen til at omfatte ledige med offentlig gæld.

Ydermere har der været udfordringer med at registrere trin 1 sager, hvilket har gjort det nødvendigt at forbedre de interne procedurer for identificering og registrering af projektets klienter således, at de faktiske tal ikke underrapporteres.

Udvidelse af samarbejdet til nye kommuner

Målgruppen udvides til i praksis at være alle borgere, der har mulighed for at modtage personlige rådgivningssamtaler. Givet DSRF's kontorers placering betyder det i praksis en udvidelse til Horsens og Aarhus og et indledt samarbejde med kommunerne.

Således ændredes målgruppen sig fra den beskrevne i den oprindelige ansøgning til STAR frem mod målgruppens udformning ved projektets afslutning.

3. Projektets strategi

Kendetegnende for de klienter, der har kunnet modtage hjælp igennem KKG-projektet, er at de ofte befinder sig i en bundløs eller uoverskuelig gæld med svag eller ingen tilknytning til arbejdsmarkedet – og som i mange tilfælde har levet det meste af deres voksne liv på offentlig forsørgelse.

Igennem en årelang erfaring med gældsplagede borgere har DSRF identificeret nogle af de typiske konsekvenser for den enkelte, der er tynges af sin gæld. Daglige bekymringer om gældsproblemer er for de berørte borgere en psykisk belastning, der kan fylde så meget i hverdagen, at det medfører nedsat motivation, produktivitet, stress og/eller fysisk og psykisk sygdom. Disse følgevirkninger bidrager yderligere både til den personlige belastning for borgerne og den økonomiske belastning for samfundet, da disse borgere fastholdes på midlertidige overførselsindkomster. Ved at få ryddet op i borgernes økonomi skulle den enkelte gerne opleve større stabilitet i deres hverdag og genvinde overskuddet til at komme tilbage på arbejdsmarkedet eller i ud-

dannelse. Hvis beskæftigelsesstatussen er betinget af andre, mindre permanente forhold skabes der bedre forudsætninger for at afklare og adskille disse fra midlertidige udfordringer.

Figur 1: Kausalsammenhæng mellem gæld og beskæftigelsesstatus for ledige borgere³



Ovenstående figur illustrerer den beskrevne pointe og den forventede sammenhæng. I dette projekt søger vi at sætte ind overfor udgangspunktet, nemlig den store og uoverskuelige gæld, ved i samarbejde med borgeren at danne overblik over gælden og arbejde på en realistisk plan for at nedbringe den. Rådgivningen tager altså udgangspunkt i en forventning om kausalsammenhængen holder vand og, at vi ved at ændre på de andre variable kan påvirke borgerens beskæftigelsesstatus.

3.1 Rådgivningsforløbet for borgeren

Uagtet om borgeren henvender sig til DSRF eller i projektets start hos KKG, vil der i første omgang blive foretaget en screening med det formål at skabe et overblik over størrelsen af borgerens gældsbyrde og antallet af kreditorer. I nogle tilfælde har borgeren selv været i stand til at udarbejde et gældsoverblik, men i andre tilfælde udarbejdes det af rådgiveren. Ved henvendelsen fastlægges borgerens egne ønsker til, hvad rådgiveren kan gøre for dem. Med udgangspunkt i dette udarbejdes en handlingsplan, der efter klientens godkendelse sættes i værk. Denne handlingsplan beskriver, hvilke faktiske aktiviteter, der skal indgå i rådgivningen – Det er i den forbindelse værd at notere sig, at der næppe er en total overensstemmelse mellem ønsket og faktisk aktivitet i rådgivningen, da borgerens ønsker ikke altid er realiserbare (Eksempelvis et ønske om at få gælds-sanering, mens man er på kontanthjælp).

Typisk vil der efter man har skabt et gældsoverblik skabe et husholdningsbudget og en eventuel betalingsevneberegning, såfremt borgeren ønsker at forhandle med kreditorer om rentenedskrivninger, afdragsordninger

³ Man kan diskutere tidsrækkefølgen på de to første kasser. I nogen tilfælde vil personlige belastninger hos borgerne være bidragene til den store gæld, og de bytter således "plads" i tidsrækkefølgen. Det forekommer dog meget sandsynligt at gæld kan forårsage personlige belastninger og at der eksisterer et negativt feedbackloop mellem de to. Modellens udformning er valgt, for at illustrere den medierende effekt disse personlige belastninger har mellem gæld og beskæftigelsesstatus.

mv. Varigheden og selve indholdet af rådgivningen vil dog til enhver tid tage udgangspunkt i en konkret aftale mellem borgeren og rådgiveren på baggrund af en afvejning af de individuelle behov.

3.2 Forandringsteorien

I tabel 2 nedenfor ses den oprindelige model for forandringsteorien bag projektet fra 2015. Selvom modellen er udarbejdet med udgangspunkt i samarbejdet med KKG, gælder den stadig som udgangspunktet for projektets teoretiske forankring for den praktiske udfoldelse.

På baggrund af mange års erfaring med gældsrådgivning i DSRF vurderes det, at de forventede sammenhænge mellem aktiviteter og output er sandsynlige og, at aktiviteterne, som vi har tilbudt gennem projektets løbetid, er tilstrækkelige til overordnet at skabe den ønskede forandring.

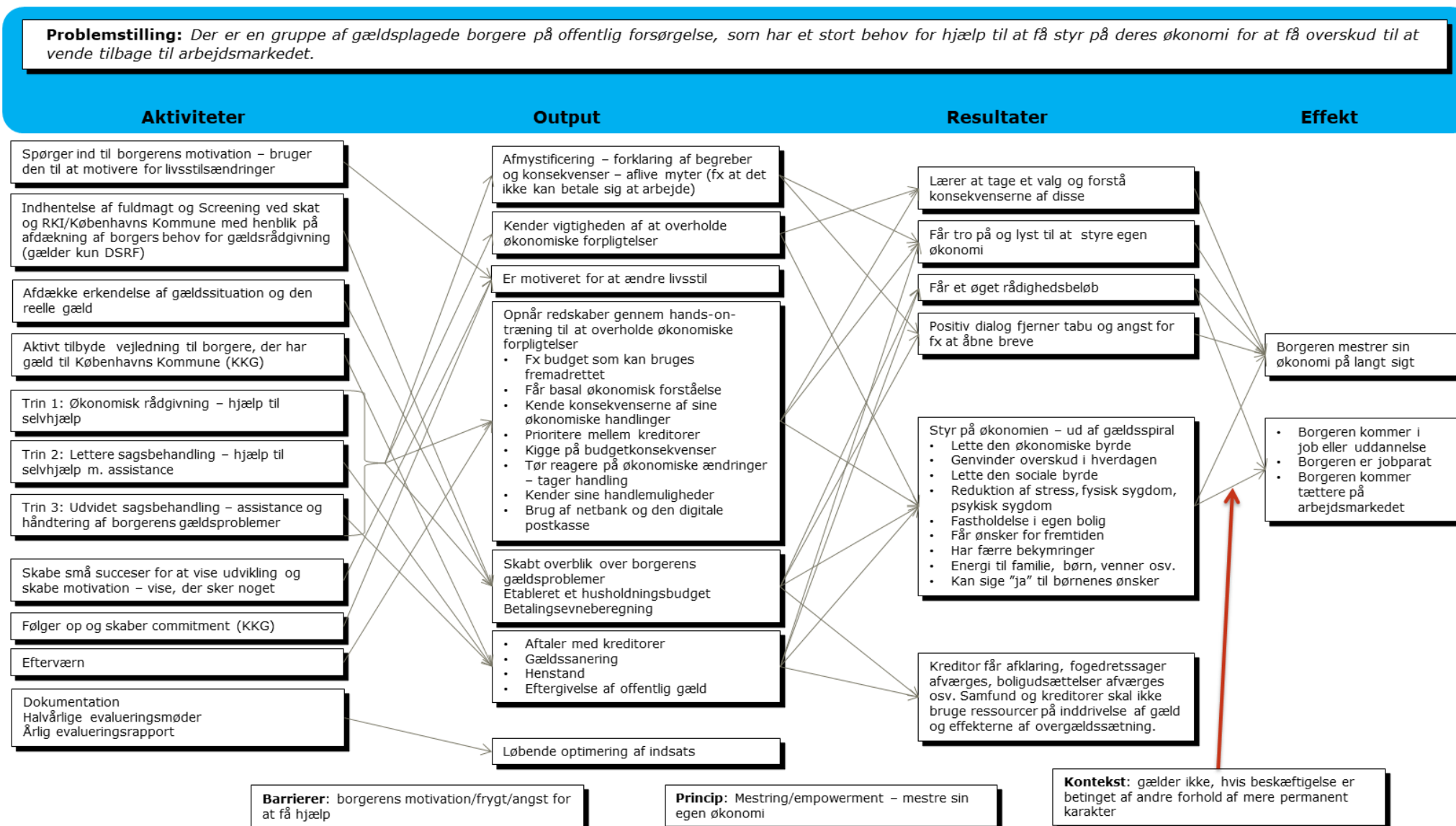
I korte træk er problemstillingen en gruppe af gældsplagede borgere på offentlig forsørgelse, der har behov for og vilje til at få styr på økonomien og vende tilbage til arbejdsmarkedet.

Med udgangspunkt i den ovenstående formulering af tilsigtede resultater opstilles følgende tabel, der bruges som udgangspunkt for evalueringen af projektets overordnede succes i afsnit 4. Foruden ønsket om at evaluere på projektets beskæftigelseseffekt udgør nedenstående de udvalgte evalueringsstandarder

Tabel 2: Indikatorer og succeskriterier for projektet

Outputindikator	Succeskriterium
Antal gældsatte borgere, der tilbydes gældsvejledning	1500 borgere (Københavns kommune 250 og DSRF 1250)
Realistiske afdragsordninger med private kreditorer	Der indgås afdragsordninger for 25 % af klienterne hos DSRF
Optimering af visitation mellem Københavns kommune og DSRF	85 % visiterede får gældsrådgivning
Resultatindikator	Succeskriterium
Borgeren får styr på indtægter, udgifter og prioriterer sit forbrug	85 % af borgerne lægger et overbliksskabende budget (gældsoverblik) i samarbejde med gældsvejlederen
Borger tager stilling til den gæld, der skal afvikles	85 % af borgerne tager, i samarbejde med gældsvejlederen stilling til, hvilke gældsposter, der er vigtigere at afvikle med bl.a. hensyn til renteskrivning
Ved hver klient opstilles mål for gældsrådgivningen og klientens økonomiske "udvikling"	90 % af borgerne har opfyldt de indledende mål
Effektindikator	Succeskriterium
Borger ændrer lån og forbrugsadfærd	80 % af borgerne begynder at afdrage på gælden, så den bliver lavere
Klienter får afklaret sociale problemstillinger	Borgerne tilbydes en social screening

Figur 2: Model for projektets forandringsteori



4. Metode og data

4.1 Metodisk tilgang

I dette afsnit nævnes enkelte måltal for trin 1-sager, men selve evalueringen vil i overvejende grad tage udgangspunkt i klienter med trin 2 og 3 sager, idet det ikke har været meningsfuldt at indsamle samme data om trin 1-sager som trin 2-3, og langt de fleste interessante parametre derfor kun er at finde for disse sager.

Der tages udgangspunkt i to forskellige datasæt. Det første er et register over samtlige trin 2 og 3 klienter, der har fået hjælp gennem dette projekt og de data, der er registreret ved henvendelse til sagens afslutning. Det andet datasæt er baseret på samme baggrundsoplysninger **samt** selvrapportering på en række uddybende variable, der er indhentet via telefoniske interviews. Oprindeligt blev der udarbejdet et decideret spørgeskema, men med den aktuelle målgruppe ville elektronisk dataindsamling ikke være realistisk.

Da typiske antagelser ved eksempelvis logistisk regression som fravær af heteroskedasticitet, varianshomogenitet og fravær af stærk multikollinearitet ikke kan godtages, vil evalueringen langt hen af vejen bero på en granskning af deskriptive data i forhold til de i afsnit 3.2 nævnte indikatorer og succeskriterier. Evalueringen afgrænser sig derfor kun til at undersøge den mulige effekt af DSRF's rådgivning og ikke den forventede generelle kausalsammehæng mellem gæld, personlige belastninger og beskæftigelsesstatus.

4.2 Registerdata

Det datasæt, der her betegnes som registerdata, udgør, som navnet antyder, et register over samtlige klienter, DSRF har rådgivet og registreret gennem KKG. Der er i alt 647 registrerede klienter på trin 2 og 3, der alle indgår i dette datasæt. Udfordringen er dog, at der for visse klienter ikke er registreret samtlige baggrundsoplysninger – ting som alder, indkomsttype osv. er tit udeladt, hvorfor der alligevel er en vis mængde data, der mangler i registret. Der er dog næppe nogen grund til at forvente nogen form for systematik i, hvilke klienter har fået udeladt visse oplysninger, hvorfor det ikke anses for noget større problem.

Til gengæld er et af de helt store fordele ved projektets start, at organisationen på forhånd har en årelang erfaring med rådgivning på gældsområdet og allerede ved projektets start er i besiddelse af den nødvendige infrastruktur såsom Edb-systemer.

Registret består af baggrundsoplysninger på klienten såsom alder, køn, indkomstkilde, samlet antal sager hos DSRF (både juridisk og gæld), seneste sags start og afslutningstidspunkt, rådgivningstrin, klientens ønsker til rådgivningen, det faktiske indhold af rådgivningsaktiviteter, målopfyldelse, grunden til sagens afslutning, den tilhørende afdeling samt klientens kendskab til DSRF – herunder om borgeren er blevet henvist af kommunen.⁴

4.3 Spørgeskema

Som nævnt er de selvrapporterede data fra et udsnit af klienterne benævnt som spørgeskema, selvom de er indsamlet igennem strukturerede telefoninterviews^{5 6}. Konkret er det foregået på den måde, at et randomiseret udtræk af KKG-klienterne er blevet ringet op af den samme interviewer, og alle er blevet stillet samme spørgsmål med ens ordlyd for at sikre målingsvaliditeten af spørgeskemaet. Imens udfylder intervieweren et elektronisk spørgeskema på baggrund af respondentens mundtlige svar.

To ting er i den forbindelse meget væsentligt – for det første er det med til at sikre overskueligheden og imødekomme sprogbarrierer foregået ved at spørgsmålet er blevet læst højt, men svarkategorierne er ikke blevet læst højt – For at sikre reliabilitet i, hvad der de facto er en kodning af respondenternes svar, har den samme interviewer foretaget samtlige opkald til respondenterne. Således er de strukturerede telefoninterviews indsamlet i form af kvantitativ data – trods benyttelse af interviewteknikken tages der således stadig udgangspunkt i en variansorienteret kausalforståelse.

Respondenternes anonymitet sikres ved, at svarene ved udfyldelsen af spørgeskemaet ikke knyttes op på deres CPR-nummer eller individuelle ID-nummer. Dette gøres for at mindske eventuelle forbehold, som respondenterne kunne have, imod at svare (ærligt) på spørgsmålene. Det antages generelt, at respondenternes svar er nogenlunde pålidelige, selvom det altid vil være et problem ved selvrapportering. Til grund for dette ligger, at DSRF ikke udgør nogen offentlig myndighed og, at respondenternes tilfælde repræsenterer en organisation, der har ydet en gratis service. Mere specifikke problematikker såsom misbrug forventes dog at være underrapporterede.

Data er som nævnt indsamlet af én interviewer i perioden fra oktober til december 2018. Heraf følger, at tidsrummet, mellem en klient har modtaget rådgivning hos DSRF og den efterfølgende evalueringssamtale, ikke

⁴ Se kodebog i Bilag 4 for nærmere beskrivelse af de indsamlede data for både register og spørgeskema datasæt

⁵ Struktureret interview forstået som det beskrives Harrits et al. 2012

⁶ Den præcise udformning af spørgeskemaet og dermed interviewguiden findes i Bilag 3

er holdt konstant. Det må derfor forventes at der er et bias ift. hvorvidt klienten er kommet i arbejde, idet længere tid mellem forløbet og evalueringen alt andet lige må have betydning for sandsynligheden for, at klienten er kommet i arbejde. Dette er imødekommet ved at lave en randomiseret stikprøve af KKG-klienterne således, at spredningen af dette tidsrum afspejler det, der gør sig gældende for populationen, hvorfor et estimationsbias undgås.

Den potentielt lange tidsperiode mellem evalueringen og rådgivningsforløbet indebærer dog yderligere to udfordringer. Den første er, at spørgsmål om klientens vurdering af rådgivningen nok er mindre pålidelig i takt med, at der kommer større afstand i tid. I den forbindelse ville det ubetinget have været bedre at fastlægge et bestemt tidspunkt for opfølgning, eksempelvis 6 mdr. efter et afsluttet forløb.

Den anden udfordring er, at der generelt er tale om en målgruppe, der kan være svær at komme i kontakt med af flere årsager. Heriblandt kan tidsfaktoren alene spille en rolle, idet det erfarer at flere af klienterne ikke længere benyttede samme telefonnummer, hvilket blandt andet resulterede i en lavere svarprocent.

Trods anvendelsen af randomisering i udvælgelsen af respondenter er den eksterne validitet for dette datasæt udfordret på grund af svarprocenten og udsnittets størrelse ift. det samlede antal KKG-klienter. Det fremgår af en intern diskussion med Rambøll, at disse anbefaler en stikprøvestørrelse svarende til 20 % af den samlede population. I dette datasæt er der imidlertid kun tale om 13 % af klienterne, bl.a. af ressourcemæssige årsager. Havde man som tidligere nævnt valgt at følge op på klienterne efter en bestemt tidsperiode ville dataindsamlingen have været spredt over længere tid og dermed udgjort en mindre ressourcemæssig byrde. Det største problem for generaliserbarheden er dog den opnåede svarprocent på 44. Som det fremgår af samme mail fra Rambøll, anbefales det at stille efter en svarprocent på 90, hvilket er langt fra den opnåede i denne evaluering.

Udfordringen i forhold til at sikre validiteten med særligt henblik på svarprocenten kan udtrykkes som følgende: For det første var det ikke meningsfuldt i denne undersøgelse at medtage respondenter udenfor primærmålgruppen dvs. indsatte, pensionister, studerende og deltidsbeskæftigede⁷. For det andet opleves sproglige barrierer tit som en udfordring, så de klienter, der ikke føler sig særligt stærke i dansk, med det samme afviser at besvare spørgeskemaet. Dernæst har klienter, der har eller tidligere har haft gældsproblemer, en vis uvillighed mod at tage telefonen, når et fremmed nummer ringer; så uanset et forsøg på at ringe udenfor almindelig

⁷ Som det fremgår af den første målgruppebeskrivelse

arbejdstid og til samme klient på forskellige tidspunkter, vil der altid være en meget stor andel, der simpelthen ikke tager telefonen⁸. Yderligere kan det også forventes at klienter med en positiv oplevelse af rådgivningsforløbet vil have større tilbøjelighed til at ville være med i undersøgelsen. Samlet set resulterer disse problemer i, at der må tages forbehold for positivt bias af en vis størrelse. Når det er sagt så findes der ikke store afvigelser i forhold til registerdataene på baggrundsvariablene, der er registreret af gældsrådgiveren. Dette taler naturligvis for, at stikprøven rent faktisk er sammenlignelig med populationen, i.e. alle klienter, der har modtaget rådgivning gennem projektet.

4.4 Evalueringsdesign

Denne evaluering passer ikke særlig godt ned i de generelle «kasser», man arbejder med inden for policy evaluering, da dataindsamlingen har været «låst», og det derfor ikke har været muligt at følge nogen af feltets arketyper. Men en vis tilnærmelse kan man hævde, at der er tale om en post-test (hvor stor en andel er kommet i arbejde). Der findes adskillige udfordringer ved denne form for evaluering. Grundlæggende gør den komplekse og mange facetterede forandringsteori, at det er praktisk talt umuligt at evaluere på alle faktorer, hvorfor der i denne evaluering er valgt at holde hovedfokus på, hvorvidt borgere er kommet i arbejde med den begrundelse, at det var formålet med den oprindelige pulje.

En væsentlig begrænsning i evalueringen på baggrund af forandringsteorien er, at forandringsteorien er afgrænset til at gælde, når borgerens beskæftigelsesstatus *ikke betinges af andre og mere permanente forhold* – eksempelvis længerevarende sygdom eller sociale problemer. Det er som udgangspunkt ikke noget, der har været mulighed for at kontrollere for; hovedsageligt på grund af borgermodstand mod at foretage social screening af potentielle klienter. Dermed er der tale om en vigtig ting at holde in mente, når man kigger på afrapporteringer fra projektet og sammenholder indikatorer på disse mere permanente forhold med projektets resultater.

Kausalsammenhængen gøres også usikker af, at der ikke er nogen kontrolgruppe at sammenligne med. Skulle dette have været tilfældet, ville man blive nødt til at inddеле borgere i målgruppen, der efterspørger gældsrådgivning, tilfældigt i to eller flere grupper, hvoraf den ene gruppe så ville modtage rådgivning, og den anden ikke ville få noget (Dette fordi selve motivationsfaktoren idet, at borgeren opsøger og er villig til at indgå i rådgivningssamarbejdet skønnes at være essentielt for målopfyldelsen.) Et sådant eksperiment kan dog næppe retfærdiggøres etisk, men ville imødekomme problemer med langt de fleste alternativforklaringer på forskelle

⁸ Samtlige klienter i spørgeskemaundersøgelsen er forsøgt kontaktet 3 gange på forskellige tidspunkter af dagen.

som eksempelvis klienters modning og historie⁹. Alternativt skulle man se bort fra denne motivationsfaktor og sammenligne jobfrekvens over tid på registerniveau med en sammenlignelig gruppe ledige og de ledige, der har fået hjælp gennem projektet. Dette kræver adgang til ressourcer, som DSRF ikke har adgang til, men det kan naturligvis anbefales til eksterne evaluatore. Ved en sådan evaluering kunne man med fordel udregne effektstørrelsen for borgerne for at afgøre, hvorvidt der er tale om en statistisk signifikant effekt af gældsrådgivningen. Idet vi her har at gøre med en kategorisk ja/nej variabel, er det ikke muligt at udregne effektstørrelsen på samme måde.

En yderligere fordel ved at benytte registerdata frem for interviews/ spørgeskema er naturligvis, at man således opnår en næsten komplet svarprocent og dermed undgår det forventede positive bias ift., hvem der kan forventes at deltage i en undersøgelse som denne. Borgerne har heller ikke mulighed for at "lyve", idet de ikke er bevidste om, at de bliver observerede i et sådant design.

5. Analyse

Følgende afsnit indeholder de vigtigste parametre, der ligger til grund for evalueringen af projektet. Afsnittet er inddelt i en klientoversigt, klienternes situation før rådgivning, selve rådgivningens indhold og afslutningsvis klientens situation efter rådgivningen.

5.1 Klientoversigt

I alt har 2.042 klienter fået hjælp igennem KKG-projektet fra 2015 til 2018 svarende til, at rådgivningen har kostet 2.323 kr. pr. klient, hvilket sammenlignet med den gennemsnitlige udgift pr klient i DSRF's nationale gældsrådgivning er temmelig dyrt.

Tabel 3: Rådgivningens omfang i nøgletal

Klienter modtaget hjælp gennem KKG	276
Henvendelser på trin 1 på DSRF's kontorer	141
Trin 1 opsøgende arbejde	978
Trin 2-3 samlet antal henvendelser	647
Samlet antal klienter for hele projektperioden	2.042 ¹⁰
Åbningstimer på DSRF's kontorer pr. år	3600 ¹¹

⁹ Povasac (2003): s. 166

¹⁰ Dette samlede tal repræsenterer dog et stort spænd af sager fra kortfattet rådgivning til omfattende sagsbehandling. Derfor vil det i langt de fleste tilfælde være mere meningsfuldt at kigge på tallene for hver rådgivningstype

De 647 klienter på trin 2 og 3 er fordelt på 27 % trin 2 sager og 73 % på trin 3. Andelen af trin 2 sager var højere i spørgeskemaundersøgelsen, hvor de udgjorde 39 % og de resterende 61 % udgjordes af trin 3 sager.

I registerdata udgør fordelingen mellem mænd og kvinder 65 % mænd og 35 % kvinder. Det svarer nogenlunde til forventningen i den oprindelige ansøgning, hvor en fordeling på 60/40. I spørgeskemaet, hvor 85 klienter deltog, var fordelingen på 66 % mænd og 34 % kvinder.

Tabel 4: Klienternes samlede antal sager hos DSRF

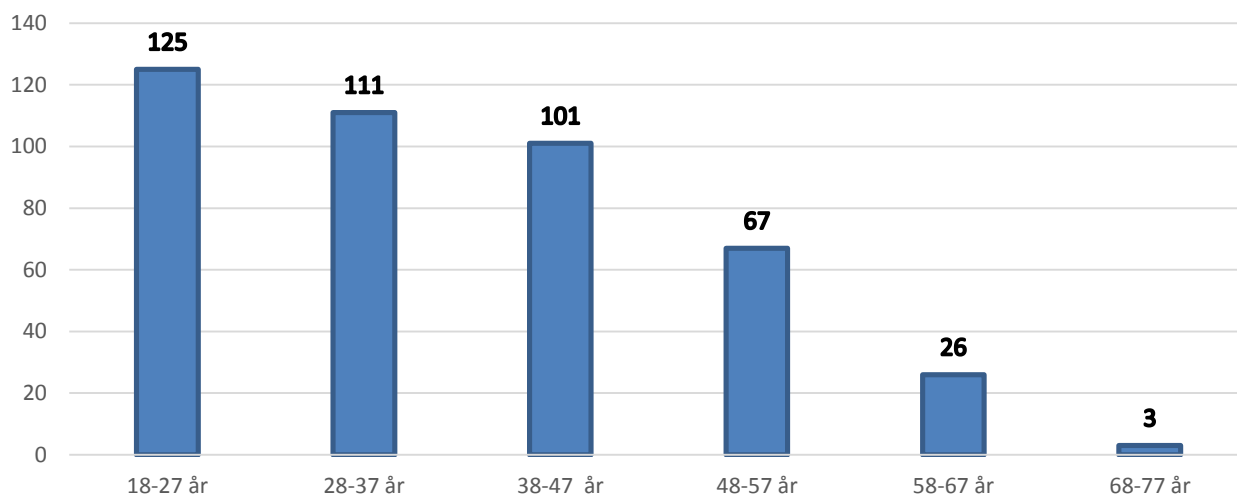
	Min/ max sager	Median	Gennemsnit	Std. afvigelse	Observationer
Registerdatasæt	1-15	1	1,49	1,06	645
Spørgeskemaundersøgelse	1-4	1	1,37	0,76	83

Som det fremgår af ovenstående tabel, forekommer det, at klienter har indtil flere afsluttede sager hos DSRF (inkluderer både gældsrådgivning og juridisk rådgivning). Medianen fortæller os imidlertid, at langt de fleste klienter kun har den ene KKG-sag hos DSRF. Kun 12 ud af de 647 KKG-klienter har mere end 4 sager registreret.

Nedenfor ses grafer, der illustrerer aldersfordelingen af klienter i de to datasæt. For overskuelighedens skyld repræsenterer den blå farve registerdata og den røde farve spørgeskemaundersøgelsen. Dette er ligeledes konsistent i de øvrige grafer i analyse-afsnittet.

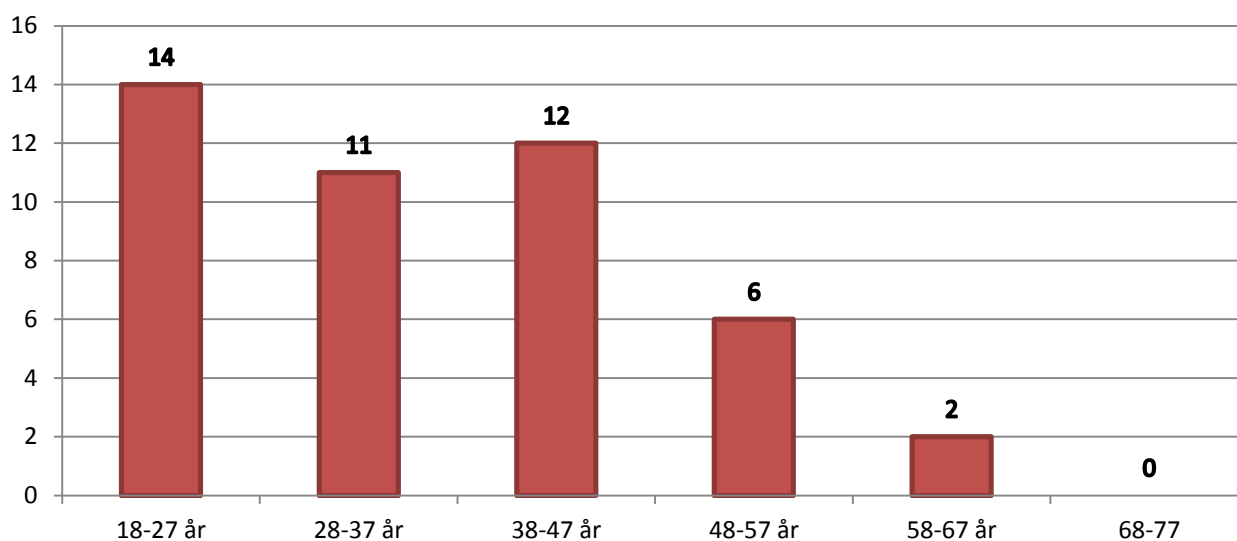
¹¹ Åbningstimerne for Aarhus og København. Kontoret i Horsens har haft meget varierende åbningstid igennem perioden og er herfor udeladt.

Tabel 5: Klientens alder ved henvendelse i frekvens (registerdata)



Note: antal respondenter er n=433¹²

Tabel 6: Klientens alder ved henvendelse i frekvens (spørgeskema)



Note: Antal respondenter er n=45¹³

¹² 433 ud af 647. Alderen på de resterende klienter er ikke blevet registreret.

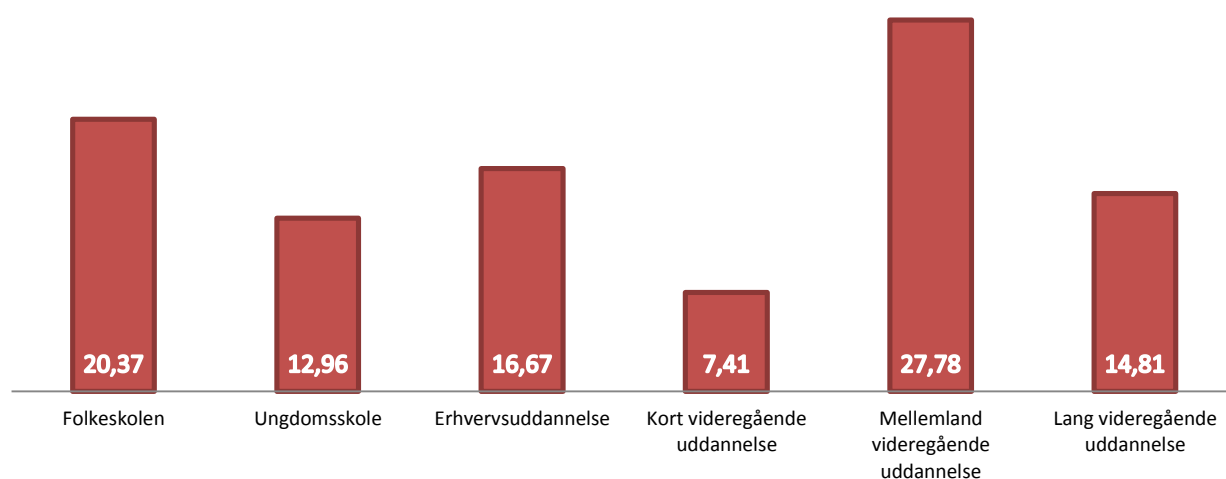
¹³ 45 ud af 83. Alderen på de resterende klienter er ikke blevet registreret

Tabel 7: Fordelingen af klientsager på DSRF's kontorer¹⁴

	Århus	København	Horsens
Registerdata (n=641)	48 %	49 %	3 %
Spørgeskema (n=77)	56 %	43 %	1 %

Som det fremgår af tabel 7 er der i spørgeskemaundersøgelsen et bias med procentvis flere klienter i Århus, men idet rådgiverne gennemgår den samme uddannelse og følger samme retningslinjer, bør det ikke have betydning for selve rådgivningens kvalitet.

Det kan dog have en vis betydning ift., hvor mættet arbejdsmarkedet er i de enkelte byer. Stikprøvens størrelse gør dog, at vi ikke kan teste, hvorvidt der er grund til at tro, at der er forskel på beskæftigelsesfrekvensen blandt klienterne alt efter by. Laver man alligevel en χ^2 -test opretholdes hypotesen om fravær af forskel ned til et signifikansniveau på 3 %. Det tyder alt andet lige på, at det er en potentiel type 1 fejl, dvs., at forkaste idéen om, at der ikke er forskel på jobmulighederne.

Tabel 8: Fordeling af uddannelseslængder på spørgeskemaundersøgelsen i procent

Note: n=54 respondenter

Denne graf viser tydeligt, at spørgeskemaundersøgelsen peger på, at målgruppen af ledige gældsplagede borgere afviger markant fra den gennemsnitlige befolknings uddannelsesfordeling. Andelen af erhvervsuddan-

¹⁴ I statistiske termer angiver stort N populationen, der arbejdes med – i dette tilfælde samtlige trin 2 og 3 klienter i KKG projektet, dvs. N=647. Lille n angiver delmængden, der er medtaget – dette er gennemgående. Dvs. ved en tabel med noten n=30 betyder det, at data er indsamlet fra 30 klienter, enten fra registret eller fra spørgeskemaundersøgelsen

nede er næsten halvt så lavt som den procentvis andel i befolkning i 2018-tal, og andelen af mellemlange videregående uddannelser er 10 højere i spørgeskemaundersøgelsen sammenlignet med landsgennemsnittet.

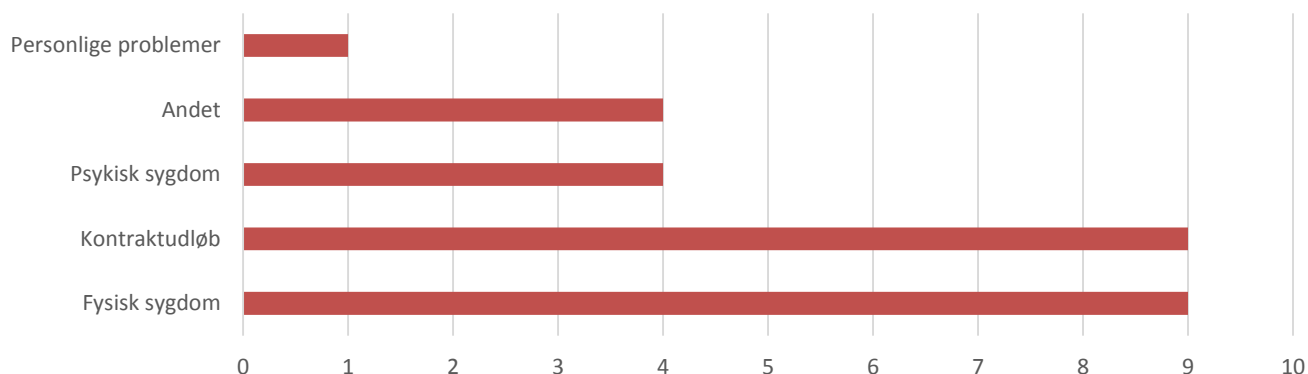
5.2 Inden rådgivning

Denne del beskriver klienternes forhold inden de modtog rådgivning hos DSRF.

Ud af de 56, der har villet svare på spørgsmålet, har 20 klienter ikke været i arbejde, inden de modtog gælds-rådgivning. Det svarer til 36 procent, dog af en mindre del af stikprøven idet ikke alle har ønsket at svare på spørgsmål. Klienterne er ikke blevet spurgt til, hvorfor de ikke har ønsket at svare på specifikke spørgsmål, men det antages generelt, at klienterne er mere tilbøjelige til at svare på spørgsmålene, hvis de mener, at deres svar sætter dem i et positivt lys. Derfor forekommer det som en meget høj andel, at 36 procent af dem, der svarer, faktisk ikke har været i arbejde. Det peger på, at målgruppen, der er hjulpet gennem dette projekt, har en svagere og nogle gange ingen tilknytning til arbejdsmarkedet over længere tid sammenlignet med normalbefolkningen af ledige generelt, hvis svage tilknytning til arbejdsmarkedet naturligvis består i det faktum, at de er ledige – dog i et mere afgrænset tidsrum.

Nedenfor ses en graf, der viser årsagen til, at klienterne mistede deres seneste job inden de modtog rådgivning.

Tabel 9: Årsag til ophør af seneste ansættelsesforhold i frekvens

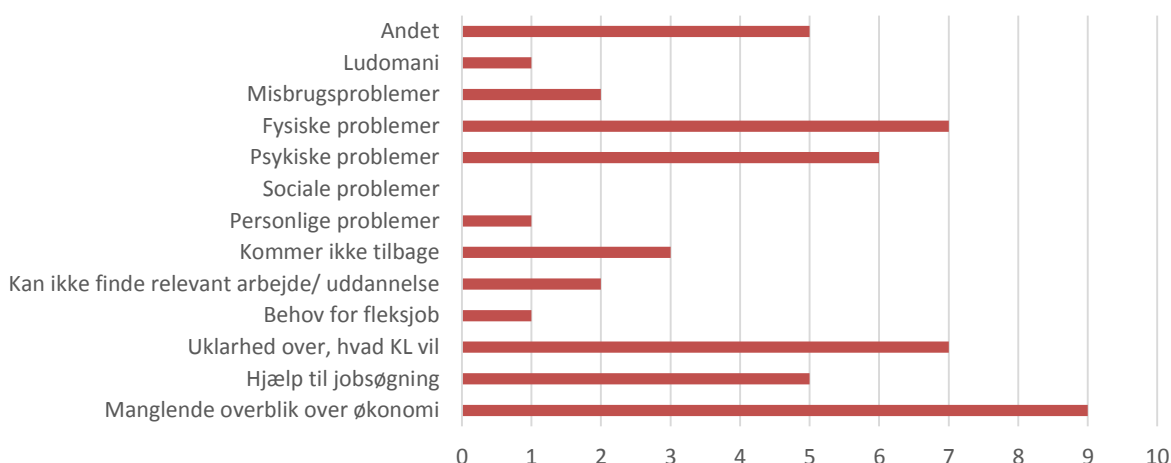


Note: n=30 ud af 36 respondenter i stikprøven, der har været i arbejde. Kategorien "andet" dækker over klienter, der har mistet deres job eller sagt op pga. henholdsvis ludomani (1), fratrædelsesordning (2) eller for at starte i et uddannelsesforløb (3).

Igen er det vigtigt at holde stikprøvens lille størrelse i baghovedet, da den ikke kan anses som repræsentativ ved underinddeling af respondenterne i grupper (Her er en underinddeling af klienter, der har været i arbejde forud for rådgivning). Det er dog bemærkelsesværdigt, at mange af respondenternes seneste ansættelsesforhold ophørte pga. kontraktudløb, hvilket kan pege på, at en væsentlig del af målgruppen befinder sig i *prekære*

stillinger¹⁵. Såfremt dette er en generel tendens i projektets målgruppe, kan det pege på, at en del af klienternes økonomiske udfordringer kan stamme fra eksempelvis store skift i rådighedsbeløbet, når de går fra en ansættelse til offentlig ydelse

Tabel 10: Klientens opfattelse af dennes hovedudfordring ift. at komme tilbage på arbejdsmarkedet eller i uddannelse.



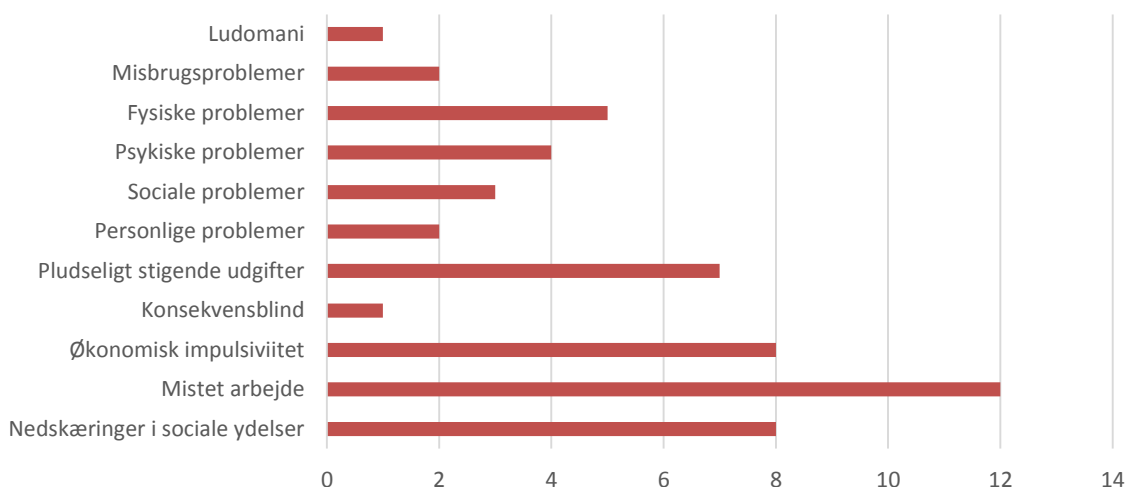
Note: n=49

Det er meget varierende fra klient til klient, hvad de anser som deres hovedudfordring for at komme tilbage på arbejdsmarkedet og man kan argumentere for, at inddelingen på kategorierne bliver en smule tilfældig, fordi dem, der mener at mangle overblik over deres økonomi, formentlig også kunne være inddelt på de øvrige kategorier og vice versa jf. den tidligere nævnte feedbackloop beskrevet i afsnit 3. Hvis disse observationer stemmer overens med målgruppen som helhed, kan der dog her findes en støtte til den forventede kausal-sammenhæng med udgangspunkt i klientens egen vurdering.

Ligeledes viser næste tabel, hvorfor klienten mistede overblikket over sin økonomi ud fra Kommunernes Landsforenings egen vurdering. Som tidligere nævnt skal man dog være påpasselig, fordi klienten nok vil være mest tilbøjelig til at svare på spørgsmål, hvor deres svar kan stille dem selv i et godt lys. Risikoen for et positivitetsbias var netop grunden til, at klienterne ikke fik oplæst spørgsmålenes svarmuligheder, men at disse blev kodet af interviewpersonen ud fra respondentens svar.

¹⁵ "Prekær" forbindes ofte med det akademikers arbejdsforhold, men kan lige så vel dække over eksempelvis ufraglærte vikarer.

Tabel 11: Klientens opfattelse af hovedårsagen til denne mistede overblikket over sin økonomi



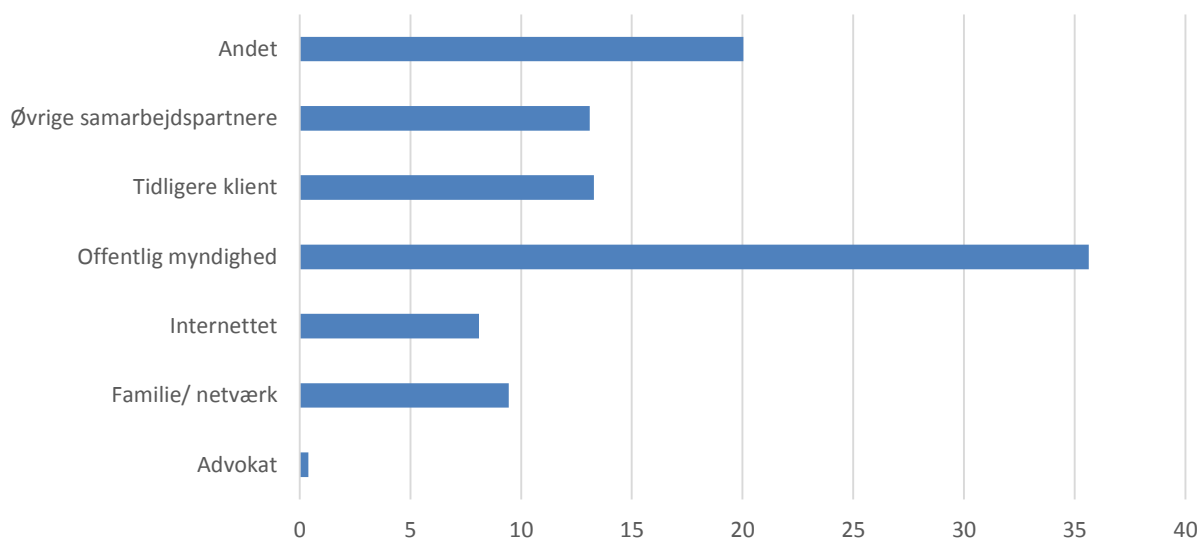
Note: n=53

Samme forbehold for feedbackloop og vilkårlig inddeling, som blev nævnt i ovenstående tabel, kan nævnes i forbindelse med denne. Om ikke andet tyder kategorierne "mistet arbejde" og "nedskæringer i sociale ydelser" på en medvirkende del til, at overblikket over økonomien mistes, er på grund af inert i udgiftsstørrelsen trods et nyt (lavere) indkomstgrundlag. Ud fra dette kan det naturligvis ikke siges, om det skyldes et forbrug, der ikke justeres derefter eller mere permanente udgifter som eksempelvis husleje, der er for høj, men det er klart noget, der er værd at kigge nærmere på.

"Økonomisk impulsivitet" udgør ligeledes en temmelig stor kategori. Det er særligt det, der peges på i forbindelse med gældsspiraler med udgangspunkt i de såkaldte "kviklån" med høje ÅOP¹⁶. Det ville være interessant at kigge på en eventuel interaktion mellem hurtige lån og fald i indkomst.

¹⁶ ÅOP står for "Årlige Omkostninger i Procent" "ÅOP er således den samlede pris for lånet/kreditten udtrykt i procent pr. år af det beløb, som du får til disposition" (Arendt 2006)

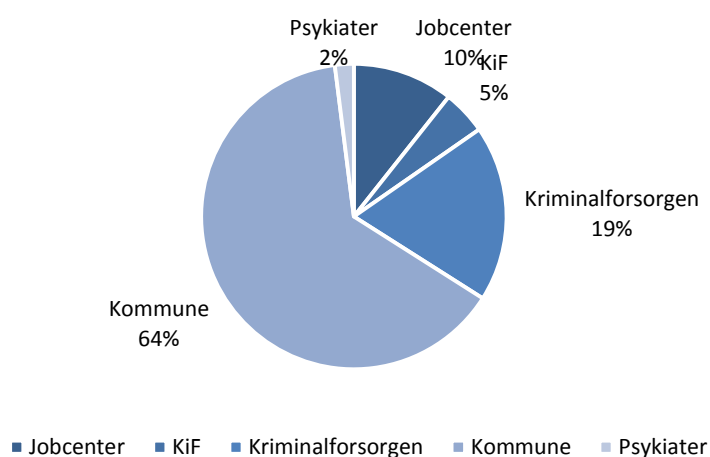
Tabel 12: Procentvis fordeling af klienternes kendskab til DSRF's gældsrådgivning



Note: n=519. Registerdatasættet. Spørgeskematal er meget tilsvarende, derfor ikke repræsenteret i egen graf

Ud fra ovenstående kan det ses, at der er en stor variation ift., hvad der i første omgang får klienten til at henvende sig med gældsproblemer hos DSRF. Bl.a. ses det, at 13 % af klienterne er tilbagevendende klienter, der tidligere har fået hjælp af DSRF (her er ikke skelnet mellem juridisk og gældsrådgivning). Langt den største kanal er dog et kendskab gennem offentlige myndigheder. Nedenfor ses en graf for, hvilke offentlige myndigheder, der har henvist klienter til DSRF

Figur 3: Offentlige myndigheders henvisningskanaler (150 ud af 185 klienter med kendskab fra offentlig myndighed)



Her kan det ses, at langt de fleste er blevet visiteret gennem kommunen, men at kriminalforsorgen også har formidlet en del kontakt, da indsatte stadig var en del af målgruppen. Taget målgruppen i betragtning så kunne

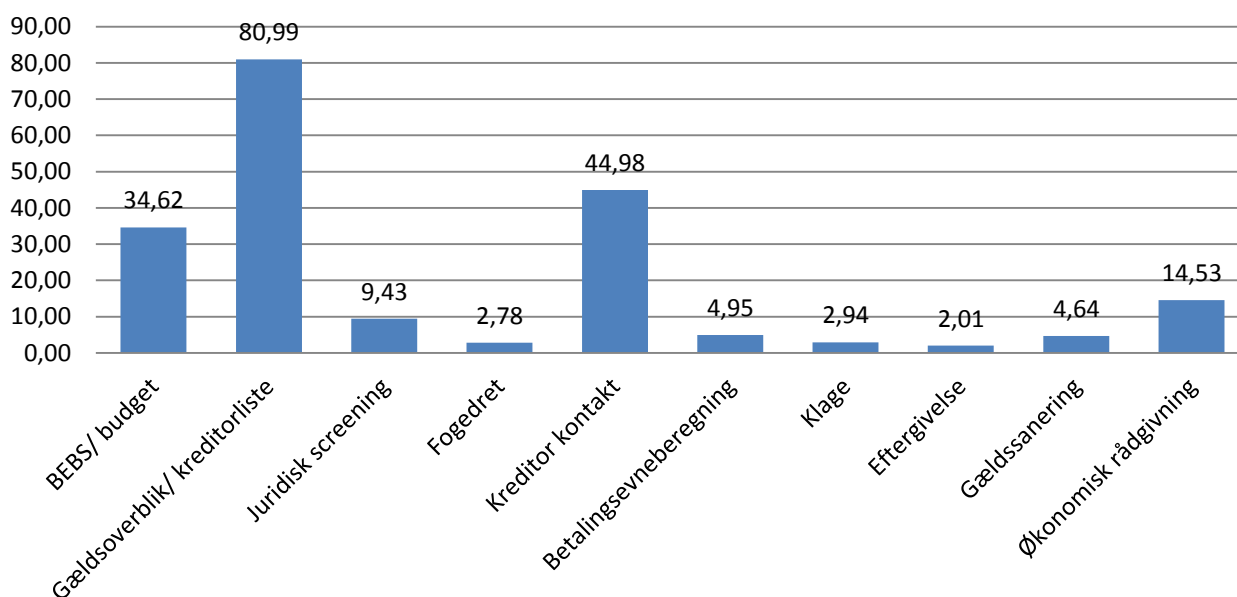
noget tyde på, at jobcentrets visitationspotentiale muligvis har været underudnyttet – det samme kan måske siges om Kriminalforsorgen i Frihed taget i betragtning af, hvor godt fat Kriminalforsorgen har haft i potentielle klienter.

5.3 Rådgivningen

Denne del af analysen beskæftiger sig med selve rådgivningens indhold og umiddelbare resultater.

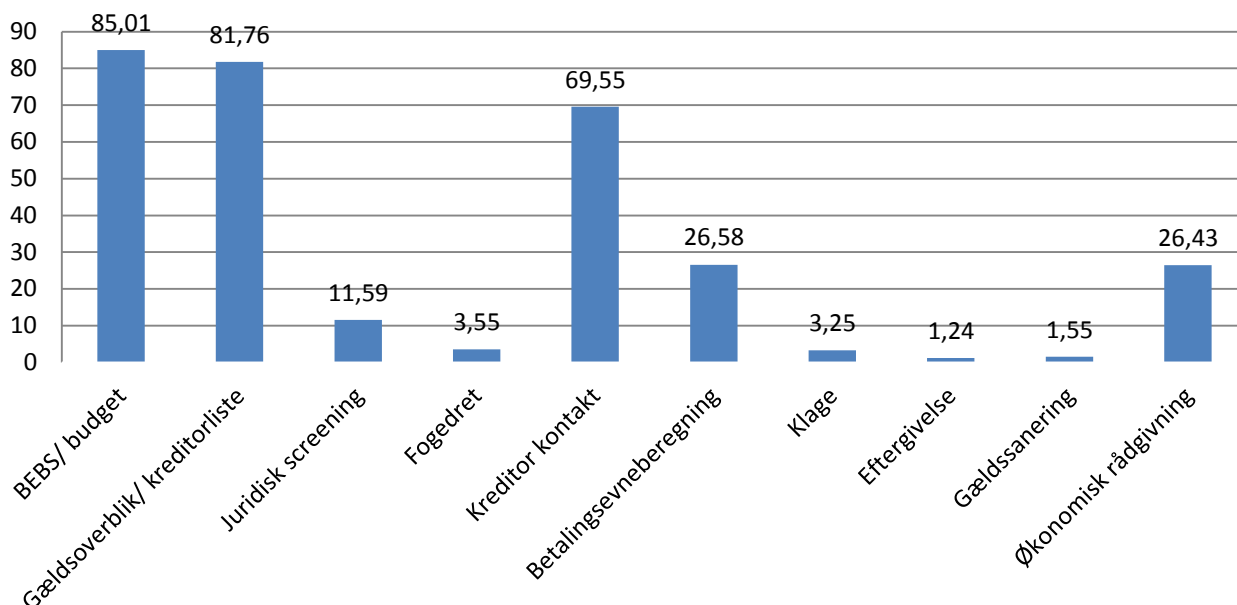
Som det ses, er der ikke total overensstemmelse mellem det faktiske indhold af rådgivningen og klientens ønsker til indholdet. Dette skyldes blandt andet, at klienter ganske enkelt ikke nævner betalingsevneberegning, men dette er en forudsætning for, at DSRF kan forhandle aftaler med kreditorer. Ydermere henvender nogle klienter sig med et ønske om at opnå gældssanering, men da målgruppen generelt ikke opfylder betingelserne for gældssanering, har kun meget få fået rådgivning om gældssanering (eksempelvis lagt en plan for, hvordan de bliver i stand til at opfylde betingelserne på sigt)

Tabel 13: Klientens ønsker for rådgivningen i procent



Note: n=647

Tabel 14: Det faktiske indhold af rådgivningen i procent



Note: n=647

Nedenfor ses tallene for opfyldelse af de indledende mål af rådgivningen. Her kan det ses, at langt de fleste klienter helt eller delvist opnår målene. Af det fåtal, der ikke når deres mål, er andelen større hos mændene, men der er umiddelbart ikke fundet noget i data, der kan pege på, om dette er en generel tendens i målgruppen¹⁷ og eventuelt hvorfor.

Tabel 15: Målopfyldeelse

	Registerdata			Spørgeskemadata		
	Samlet (n=540)	Mand (n=344)	Kvinde (n=194)	Samlet (n=81)	Mand (n=53)	Kvinde (n=28)
Målene er nået	78 %	78 %	78 %	77 %	75 %	79 %
Målene er delvist nået	16 %	15 %	18 %	16 %	17 %	14 %
Målene er ikke nået	6 %	7 %	4 %	7 %	8 %	7 %

Note: Stikprøvestørrelsen tillader ikke at underopdele spørgeskemagruppen i mænd og kvinder men er her medtaget for at illustrere overensstemmelse mellem registerdata og stikprøven.

¹⁷ Bl.a. testet med Pearsons chi-i-anden

Tabellen nedenfor viser, at også langt de fleste sager afsluttes idet de er færdigbehandlede (at målene vurderes nået eller ikke kan nås på tidspunktet). Meget få af sagerne afsluttes, fordi klienterne ikke er samarbejdsvillige, mens en væsentlig gruppe af sager afsluttes, fordi kontakten til klienten mistes. Det er desværre ikke nogen overraskelse, at ressourcetsvage borgere ikke altid evner at følge forløbene til dørs.

Tabel 16: Afslutningsårsag

	Sagen er færdigbehandlet	Mistet kontakt	Ikke samarbejdsvillig
Registerdata (n=534)	86 %	12 %	2 %
Spørgeskema (n=81)	86 %	10 %	4 %

Note: Stikprøvestørrelsen er igen underopdelt ligesom i Tabel 15 for at illustrere overensstemmelse mellem registerdata og stikprøven.

Ved spørgeskemaundersøgelsen svarede 45 borgere på, hvorvidt de var tilfredse med deres rådgivningsforløb hos DSRF. Af disse var 43 klienter fuldt tilfredse, og 2 var uafklarede. Generelt udtrykte borgerne stor tilfredshed med selve rådgivningsforløbet, men flere havde frustrationer over udefrakommende begrænsninger – eksempelvis "stædige" kreditorer, der ikke var villige til at give sig så meget, som klienten havde håbet. Der er således klienter blandt dem, der her er nævnt som fuldt tilfredse, som ikke har haft en ubetinget god oplevelse. De har udelukkende forholdt sig til, hvorvidt de er tilfredse med DSRF's indsats på deres vegne.

I den oprindelige projektplan indgik ambitionen om at foretage en social screening af borgerne i forbindelse med rådgivningens forløb. Desværre oplevedes der stor borgermodstand mod at blive screenet, og selve screeningen kunne kun udføres meningsfuld så længe, KKG var en del af projektet. Derfor er der hverken mål for, hvor mange der reelt har modtaget social screening og dermed ikke mulighed for at evaluere på dette målområde.

Det fremgår af DSRF's milepælsrapporteringer til Rambøll, at der samlet over perioden er opnået 91 % af klienterne, der har taget stilling til deres gældsposter mod en målsætning på 85 %. Ydermere har 82 % af klienterne fået lavet et gældsoverblik med kreditorer og gældsposter, således de har fået et overblik over, hvor meget de skylder. Jf. tabel 13 kan det også ses, at det især var gældsoverblikket mange klienter efterspurgte, idet mange mister overblikket over deres kreditorer i takt med, at gælden vokser. Screening af kreditorer er således en stor og tidskrævende del af DSRF's arbejde med gældsrådgivning, idet der i Danmark ikke er et centralt register for gældsforpligtelser. Måltallet for gældsoverblik blev ved projektets start fastlagt til at være 85 %, og i dette lys betragtes 82 % som et acceptabelt slutniveau. Ydermere har DSRF hjulpet 24 % af klien-

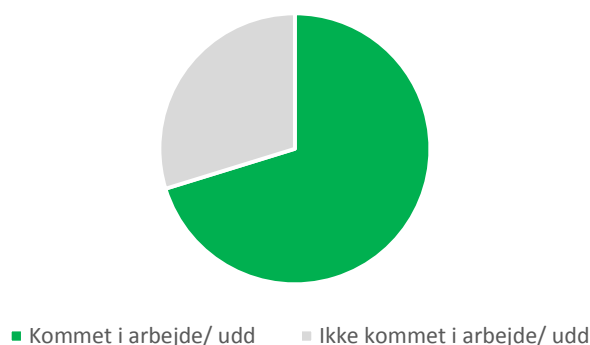
terne med at indgå afdragsordninger med kreditorer mod et måltal på 25 %, hvilket ligeledes betragtes som en acceptabel målopfyldelse – i næste afsnit følger en opfølgning på disse afdragsordninger for spørgeskemare-spondenterne.

5.4 Efter rådgivningen

Dette afsnit drejer sig om klienternes situation efter rådgivningen og baserer sig herfor udelukkende på de klienter, der har besvaret spørgeskemaet.

Figur 4: Andel af klienter, der er kommet i job eller uddannelse

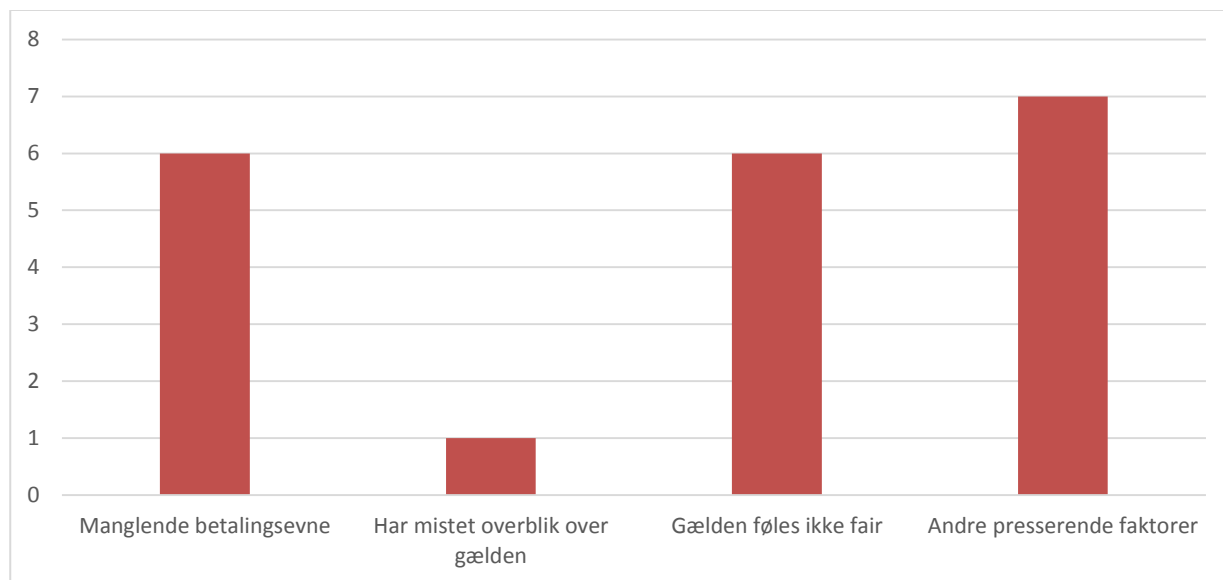
Klienter i spg.skema undersøgelse der er kommet i arbejde eller uddannelse



Resultatet af spørgeskemaundersøgelsen blev, at 59 klienter kom i arbejde eller i uddannelse og, at 25 ikke kom væk fra deres midlertidige overførselsindkomst – det svarer til en succesrate på 70 procent. Mændene har været en smule bedre til at komme i arbejde eller uddannelse sammenlignet med kvinderne, men en forskel imellem dem på 13 procentpoint. Der er dog langt fra nok respondenter til at kunne pege på, at det er statistisk signifikant både succesraten og især underinddelingen af mænd og kvinder. I datasættet er det dog kodet således, at man er kommet i arbejde eller i gang med uddannelse, hvis man er flyttet fra en midlertidig overførselsindkomst til en permanent. 6 ud af de 59 klienter har fået tilkendt førtidspension i perioden mellem rådgivningen og spørgeskemaet. Halvdelen af de adspurgte, der tilkendegav aldrig at have haft et arbejde, er til gengæld kommet i arbejdet. Ud af 17 af de 25 klienter, der meddelte ikke at være kommet i arbejde, svarer kun 3, at de ikke er motiverede for at komme i arbejde. 29 af de 59 klienter, der er kommet i arbejde efter rådgivningen har svaret på, hvorvidt de vurderer, at DSRF's rådgivning direkte har hjulpet dem i arbejde. Heraf svarer de 27 ja, og 2 klienter svarer, at DSRF ikke har haft nogen indflydelse herpå.

Ud af 53 klienter, der ønskede at svare; svarede 30 klienter, at det går fint med at afvikle deres gæld og 18 klienter, at det går udmærket, men det er svært. 3 svarede, at de ikke har succes med at afvikle deres gæld og 2 svarede, at de har givet helt op.

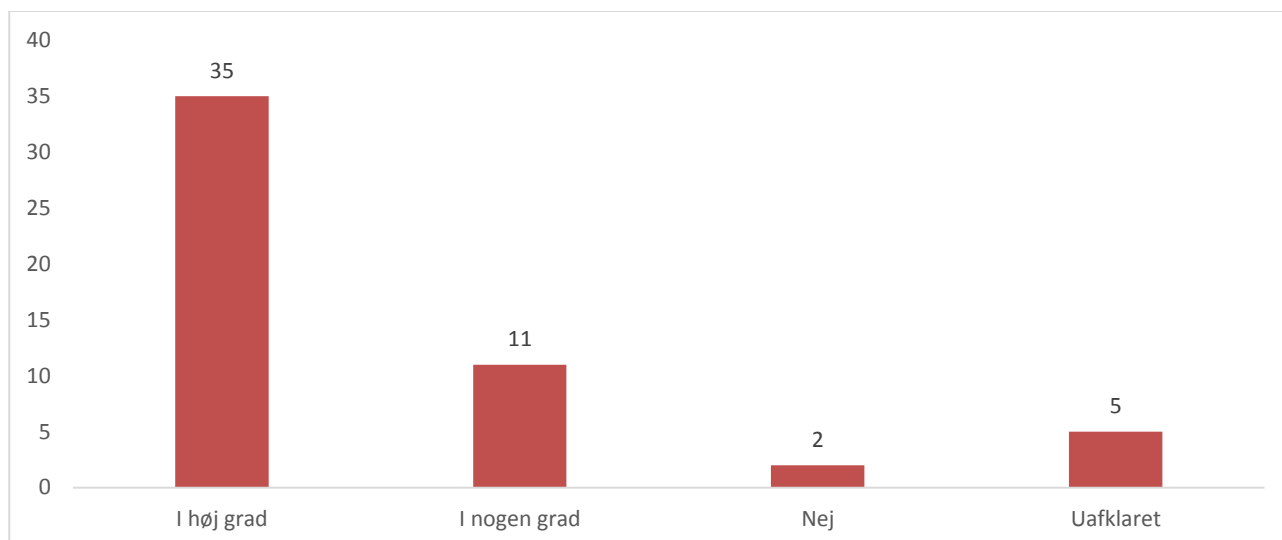
Graf 17: Udfordringer ved at afvikle på gælden



Note: n=20. Kategorien «andre presserende faktorer» dækker over sociale-, psykiske- og misbrugsproblemer.

Dem, der har svaret bekræftende på, at det er svært at afvikle på gælden, er efterfølgende blevet spurgt om hovedårsagen til deres udfordringer ved at afvikle på deres gæld, hvoraf 20 har ønsket at svare på dette. Igen er der tale om klientens eget perspektiv, hvorfor det ikke er klart, hvorvidt eksempelvis den faktiske betalingssevne er for lav til at betale af på deres gæld, det gør det derfor svært at vurdere, hvad der egentlig skal lægges vægt på ved undersøgelse af disse tal. Ovenstående tyder på, at en stor udfordring ved at afvikle sin gæld ligger ved mere semipermanente til permanente grunde i samlingskategorien "andre presserende faktorer", der som nævnt dækker over psykiske-, sociale- og misbrugsproblemer, der ikke er blevet løst gennem gældsrådgivning. Ydermere føler en del klienter ikke, at deres gæld er fair; den konkrete årsag hertil spænder mellem en opfattelse af, at skattebetaling er "tyveri" til muligt identitetstyveri.

Tabel 18: Hvorvidt klienten føler mere sikkerhed omkring sin egen økonomi



Note: n=53

Det er vigtigt at nævne det forbehold, at spørgeskemaundersøgelsen ikke kan antages at være repræsentativ, særligt idet langt fra alle deltagere har svaret på samtlige spørgsmål. Ikke desto mindre kan man glæde sig over, at de adspurgte klienter rapporterer meget positivt på spørgsmål om deres situation efter rådgivningen.

Som nævnt forventes tallene fra spørgeskemaundersøgelsen at indeholde et positivt bias. Såfremt denne undersøgelse havde eget på et dårligt eller ringe udbytte af rådgivningen, havde det været stærk evidens for en manglende effekt af indsatsen. At denne analyse angiver et meget positivt udbytte for deltagerne i spørgeskemaundersøgelsen er naturligvis meget glædeligt, men kan med undersøgelsens eksterne validitet ikke bekræfte, i hvilket omfang projektet har været en "succes" for de borgere, der har fået hjælp igennem projektet. Årsagen til dette er primært stikprøvestørrelsens omfang, men som nævnt i afsnit 4.3 betragtes det ikke som særligt realistisk at opnå den ønskede stikprøvestørrelse uanset ressourcer til rådighed. Adgang til samtlige deltageres beskæftigelsesstatus gennem CPR-registret og SKAT ville give mulighed for at lave en yderligere cost effectiveness analyse.

6. Feedback og diskussion

Den systematiske registrering af klienter og efterfølgende gennemgang i forbindelse med slutevalueringen har givet DSRF mulighed for at få et klarere billede af, hvad klienterne i denne målgruppe efterspørger og har brug for. Mange klienter angiver at have brug for at få forhandlet afdragsordninger med deres kreditorer, idet de ved

henvendelse hos DSRF som regel har opgivet at holde kontakt til disse og dermed også har mistet overblikket, der er nødvendigt for at forhandle realistiske afdragsordninger.

Ydermere angiver flere klienter, at de ønsker støtte i forbindelse med indkaldelse til fogedretten. I særlige situationer har DSRF's gældsmanagere deltaget i møder ved fogedretten, men det er generelt for omkostningsfuldt at tilbyde denne service. Det kan næppe overraske nogen at borgere, der har besvær med at overskue at betale deres kreditorer bliver endnu mere usikre ved involveringen af fogedretten. Det "skræmmende" navn i sig selv kan være med til, at den pågældende borger ikke tør møde op – i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen blev eksempelvis nævnt frygten for at ryge i "gældsfængsel", også af yngre klienter. Denne form for straf har ellers været afskaffet i enhver form siden 1976. Derfor kan man fra DSRF's side kun opfordre til at tackle problemerne inden fogedretten bliver involveret.

I forhold til spørgeskemaundersøgelsen udgør det et problem at evalueringen er foregået i efteråret 2018, hvilket vil sige, at klienter uanset hvornår de har modtaget rådgivning fra 2015-2018 er blevet vurderet på samme tidspunkt. Forventningen er ikke desto mindre at klienter, for hvem rådgivningen foregik for længere tid siden, vil have relativt større beskæftigelsesfrekvens end klienter, hvis rådgivning er foregået tættere på evalueringstidspunktet. Af denne grund burde man overveje at udvide benchmarking/ løbende afrapportering ved lignende projekter.

Herunder har stikprøvestørrelsen ikke givet mulighed for at undersøge, hvorvidt indsatsen har haft heterogene effekter – eksempelvis om mænd får større udbytte end kvinder, eller om unge får større udbytte end ældre/ vice versa. I et projekt med denne specifikke målgruppe har det ikke en særlig betydning, taget den store bredde i betragtning, men i forhold til kumulativ viden og at fokusere eventuelle fremtidige indsatser ville det være overordentligt interessant at undersøge.

Det ville i den forbindelse også være meget interessant at udføre en cost effectiveness analyse på effekten af denne type rådgivning. Foruden at dette ville kræve markant flere oplysninger og ressourcer relativt til, hvad der har været til rådighed, kompliceres dette yderligere af ét særligt forhold. Det er anekdotisk erfaret at forholdet mellem gæld og personlige belastninger er vekslende således at de to faktorer påvirker hinanden indbyrdes – et såkaldt feedbackloop. Forandringsteorien for dette projekt angiver, at beskæftigelsesstatustien ikke må være betinget af mere permanente forhold, men i et hypotetisk eksempel: En gældsat borger oplever at udvikle stress eller angst på grund af en uoverskuelig gæld, hvilket medfører mere stress – Eller en stres-

set/ deprimeret borger mister overblikket over sin økonomi, gældsættes, bliver yderligere stresset/ deprimeret... Fordi det psykiske helbred er tæt forbundet med borgernes kognitive kapacitet bliver det hurtigt et spørgsmål om "hønen eller ægget". Netop derfor er det ærgerligt at mange borgere afviser at få foretaget en social screening. Det bør dog langt fra afvises som den enkeltes problem, hvis denne ikke formår at søge hjælp – Sammenhængen mellem mentalt helbred og økonomisk overblik er indiskutabelt og udgør en markant faktor i WHO's erklæring af, at depression er en af de mest samfundsmæssige omkostningstunge lidelser for samtlige lande.

I forlængelse heraf er der fra DSRF's side ingen tvivl om den almennyttige effekt af gældsrådgivning til trængende borgere. Desværre har dette projekt også været en illustration af, at selve det at "skaffe" klienter og gøre borgere opmærksomme på muligheden, ikke må undervurderes ved planlægningen af disse tiltag. Ideen med at samarbejde med Københavns Kommune var netop for at lette denne del, så visitationen til gældsrådgivning indgik som en naturlig del af kommunens øvrige sagsbehandling, men dette potentiale blev overvurderet. Fremtidige projekter med lignende ambitioner og målgruppe bør i stedet fokusere på at udbygge samarbejde mellem jobcentre og lign.

7. Konklusion

Med udgangspunkt i analyseafsnittet må projektet anses som en moderat succes. De borgere, der har fået hjælp igennem projektet har haft et meget positivt udbytte jf. spørgeskemaundersøgelsen og projektet har levet op til de overordnede krav og delmål igennem forløbet.

Som angivet har projektet dog været temmelig dyrt relativt til omkostningerne i DSRF's gældsafdeling pr klient. Det skyldes to årsager: For det første er projektets målgruppe langt svagere end den generelle målgruppe for gældsafdelingen og derfor mere omkostningstunge. For det andet har det været meget mere omkostningstungt at "hverve" klienter til projektet, idet den oprindelige forventning var, at Københavns Kommune hovedsageligt ville stå for visitationen. Langt flere ressourcer end forventet blev derfor lagt i at rekruttere borgere fra den relevante målgruppe til projektet. Derudover gik en ressource også til at adskille "KKG-klienter" fra klienter, der fik hjælp igennem Gældsrådgivningen. Denne adskillelse blev af mange gældsmanagere set som rent bureaukratisk og formel opdeling – dette har betydet at en del potentielle KKG-klienter er blevet registreret som almindelige klienter ved gældsrådgivningen, særligt idet målgruppen for KKG-projektet har ændret sig adskillige gange løbende. Der er blevet gjort en indsats for at omkode disse klienter, men det er forventningen

at en mindre del af projektets høje omkostninger pr. klient skyldes fejlregistrering til det generelle gældsområde.

Overvejelserne i forhold til at bringe Københavns Kommune med ind i projektet i stedet for eksempelvis at etablere et samarbejde med jobcentre var fordelen ved kommunens evne til at visitere klienter. Forventningen var således, at man ikke behøvede at afsætte ressourcer til at reklamere for tilbuddet. Det viste sig at samarbejdsvanskeligheder med KKG og den lave visitationsrate ikke levede op til disse forventninger.

Desuden er kommuners rolle i gældsrådgivning i forvejen temmelig problematisk, idet de må betragtes som inhabile ved fordelingen af borgernes restbeløb på kreditorerne (Kommunen er forpligtet til at prioritere sig selv, selvom andre kreditorer kræver langt større renter). Desuden må kommunerne af samme grund ikke forhandle afdragsordninger med private kreditorer, hvilket var KKG-klienternes anden mest efterspurgte service i spørgeskemaundersøgelsen og generelt noget DSRF erfarer, at de fleste klienter under gældsrådgivning efterspørger.

Efterskrift

For kommentarer og spørgsmål vedrørende DSRF's arbejde eller det konkrete projekt kontakt DSRF's Innovationsafdeling på tlf. 70 22 93 30 mail innovation@socialeretshjaelp.dk eller direktør Sandy Madar på mail sm@socialeretshjaelp.dk

For kommentarer og spørgsmål specifikt vedrørende metode og evt. adgang til datamateriale (som udgangspunkt .csv) kontakt Vibeke Lincke Madsen tlf. 24 98 38 68 mail vibekelincke@gmail.com

Referencer

Arendt, Elisabeth (2006). "ÅOP – Årlige omkostninger i procent", Mybanker.dk,
<https://www.mybanker.dk/artikler/aaop-aarlige-omkostninger-i-procent> (26. februar 2019)

Harrits, Gitte Sommer et al. (2012). "Indsamling af Interviewdata" s. 149-150 i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen & Robert Klemmensen, red.: *Metoder i statskundskab*, 2. udgave, 3. oplag. Hans Reitzels forlag.

Posavac, Emil J (2003): *Program Evaluation Methods and Case studies*. 8. udgave (2016). Routledge, New York.

Bilag

Bilag 1: gældsrådgivningstrin

Bilag 2: DSRF handleplan dec17

Bilag 3: Spørgeskema udformning

- a. Interviewguide
- b. Registerdata for KKG-klienter

Bilag 4: Kodebog for kodning af data