

Medvirker helhedsplaner til at løfte udsatte boligområder?

Temamnummer: UDSATTE BOLIGOMRÅDER – Problemer og løsninger

Artiklen giver en historisk indsigt i det boligsociale arbejde og beskriver, hvordan det kan medvirke til at løfte beboere i de udsatte boligområder i beskæftigelse. Vi gennemgår tidligere evalueringer af helhedsplaner og boligsociale indsatser, som bl.a. er lavet af VIVE og CFBU, og præsenterer resultater fra en BL-analyse om udviklingen i beskæftigelse ifm. den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia. Vi evaluerer udviklingen ved hjælp af en difference-in-differences metode, hvor vi dokumenterer en stigning i beskæftigelse hos beboere i afdelinger omfattet af helhedsplanen på op til 5-8 pct.-point målt i fuldtidsbeskæftigede ift. en given kontrolgruppe.

Boligsocialt arbejde og helhedsplanerne – et kort indblik i formål og historie

Arbejdet med at vende en negativ udvikling i udsatte boligområder foregår i dag inden for rammerne af såkaldte helhedsplaner. Helhedsplanerne forudsætter et samarbejde mellem kommuner, som har det formelle ansvar for at løfte beboernes beskæftigelse, og boligorganisationer, som leverer boligsociale indsatser. De boligsociale indsatser supplerer velfærdssystemets indsatser med at arbejde borgernært, hvor boligsociale medarbejdere opsøger en tæt og regelmæssig kontakt med de udsatte beboere tæt på deres hjem. De boligsociale indsatser er ofte af en fleksibel og rummelig karakter, som kan understøtte personer, der har en svag tilknytning til arbejdsmarked eller uddannelsessystem samt andre sociale udfordringer ifm. den kommunale aktivitet (Christensen m.fl., 2018).

Det boligsociale arbejde er ikke et nyt koncept i den almene sektor. I dets spæde begyndelse i 1960'erne og 1970'erne var arbejdet primært inspireret af bevægelser i USA og England, og det foregik under betegnelser socialt miljøarbejde og lokalsamfundsarbejde med støtte fra private fonde og staten. Her blev der sat fokus på ressourcer og empowerment af de enkelte borgere samt forandring af lokalmiljøet (Prahl, 1997, Posborg m.fl. 2009).

De første beboerrådgivere blev ansat i de almene boligorganisationer, da segregeringen på boligmarkedet begyndte at stige i slut 1970'erne. De skulle forebygge udsættelser i økonomisk udfordrede afdelinger med et stort huslejetab til følge, samt rådgive og vejlede beboerne i sociale forhold (Vestergaard, 2004, s. 188).



KRISTINE VASILJEVA
Chefanalytiker hos BL¹

Opsplitning på boligmarkedet var stigende igennem 1980'erne, hvor flere og flere boligorganisationer arbejdede sporadisk med boligsociale indsatser (Højgaard m.fl., 2010, s. 33). Indstillingen i den periode var dog, at problemer i områderne primært skulle løses ved at investere i den fysiske forbedring af boliger og udendørsarealer. Der var en forventning om, at det ville tiltrække nye ressourcer stærke beboere og dermed forbedre afdelingers økonomiske situation samt mindske de sociale problemer (Realdania, 2016). Derved kom der i 1985 en omprioriteringslov, der skulle understøtte forbedring af det fysiske miljø i de økonomisk udfordrede almene boligafdelinger. Den efterfølgende evaluering af omprioriteringsloven fra 1985 viste imidlertid, at boligernes fysiske rammer blev forbedret i slut 1980'erne, men at de sociale udfordringer i områderne ikke var løst (Christiansen et al., 1993).

I 1993 nedsatte regeringen et Byudvalg, som fik til formål at komme med forslag til, hvordan udfordringer i socialt belastede områder kunne løses. Byudvalget etablerede i 1994 den første samlede pulje, som udover investeringer i renoveringer støttede sociale indsatser med fokus på uddannelse, lokale foreningsarbejde, integration, bekæmpelse af kriminalitet og lignende initiativer. I alt blev der investeret i ca. 500 belastede boligområder (Andersen, 1999, s. 51; Munk, 1999, s. 6).

I 1997-2008 eksisterede der ”kvarterløft”, som var en forsøgsordning etableret i få udfordrede almene og ikke-almene boligområder. Kvarterløftene omfattede den fysiske byfornyelse, bæredygtighed og indsatser for at løfte beboernes økonomiske og sociale forhold. Den centrale forudsætning for kvarterløft-projekter var beboerinddragelse og opbygning af lokale partnerskaber, som i høj grad minder om den måde, som det boligsociale arbejde foregår på i dag. (Larsen m.fl., 2003; Fallov, 2010; Højgaard m.fl. 2010).

Den nuværende form for organisering og finansiering af de boligsociale indsatser i de udsatte områder² blev etableret ved boligaftalerne fra 2005 og 2006 (Bech-Danielsen og Christensen, 2017). I dag foregår størstedelen af det boligsociale arbejde inden for rammerne af en helhedsplan. Helhedsplaner bliver udarbejdet af almene boligorganisationer i samarbejde med kommune og andre lokale parter, såsom virksomheder, ungdomsuddannelsesvejledning o.l., og bliver medfinansieret af Landsbyggefonden. Disse planer er kendetegnet ved en bred tilgang til udfordringer i områderne, hvor samarbejdspartnerne etablerer indsatser, der forventes at fremme beskæftigelse og uddannelse hos beboerne, være kriminalitetspræventive og/eller øge sammenhængskraft og medborgerskab i områderne (Landsbyggefonden, 2019).

Der er ofte et betydeligt samspil mellem de boligsociale og de kommunale indsatser i områder med helhedsplaner, hvor boligsociale medarbejdere fungerer som et mellemlid mellem beboere og kommunale ansatte, der har det endelige ansvar for at beboere kommer i aktivering (Christensen m.fl., 2018). Dette gælder særligt områderne, hvor der er etableret fremskudte kommunale indsatser (Frederiksen m.fl., 2016, CFBU, 2020). Helhedsplanerne er i ud-

gangspunktet fireårige, men områderne kan søge ekstra støtte, når den oprindelige helhedsplans periode er ved at udløbe.

Udover boligsocialt arbejde ifm. helhedsplaner etablerer nogle boligorganisationer lokale indsatser, som er finansieret med midler fra fx private fonde eller af organisationen selv. Dertil tilbyder boligorganisationer ofte udvalgte ydelser af boligsocial karakter til alle sine beboere, såsom økonomisk rådgivning (Det boligsociale Fællessekretariat, 2017).

Denne artikel handler om helhedsplanernes medvirken til at øge beskæftigelse i udsatte boligområder, som er et fokusområde for de nuværende helhedsplaner, og som indeholder betydelige samfundsøkonomiske gevinster (Arendt og Bolvig, 2015). Der beskrives kort konklusioner fra tidligere evalueringer af helhedsplaner og herefter præsenteres resultaterne af en evaluering foretaget af BL-analyseenhed af udviklingen i beskæftigelsen i den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia efter etablering af beskæftigelsesrettede indsatser.

Hvad kender vi om helhedsplanernes tidligere virke?

I dag er der 72 aktive helhedsplaner.³ Der er en stor forskel i indsatser, fokusområder, tilgange til det boligsociale arbejde og antal af beboere involveret i aktiviteterne på tværs af planerne, da planernes indhold tilpasses individuelt efter lokale beboernes behov og samarbejdsmuligheder. Der er også forskel på, hvor langt tilbage traditionen for boligsocialt arbejde går i hvert område, og hvornår områderne har fået sin første støtte fra Landsbyggefonden.

Den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia, som er i fokus i denne artikel, sætter beskæftigelses- og uddannelsesindsatser for eksisterende beboere i centrum. I helhedsplanen i Aalborg-Øst foregår de boligsociale indsatser parallelt med omdannelse af hele bydelen og dermed tiltrækkes ressourcestærke beboere til området, se BL-analyse (2019), mens der fx i Vapnagaard igennem årene har været fokus på uddannelsesvejledning for unge, og beskæftigelsesindsatser er først blevet udbredt i de seneste år.

Diversiteten af helhedsplanerne gør evalueringen af deres samlede virkning til en svær opgave. Datagrundlaget om helhedsplanernes indhold forbedres med årene, men der eksisterer endnu ikke en samlet databank med konkrete indsatser, virkningsperiode og deltagere i indsatserne for hver helhedsplan, som kunne forenkle evalueringen markant. Dertil bliver nogle af indsatserne målrettet få udvalgte beboere i områderne. I dette tilfælde kan man ikke forvente en betydelig effekt ift. at løfte hele området, selvom der kan være en effekt for de enkelte beboere.

Jakobsen og Larsen (2016) har foretaget evaluering af bl.a. beskæftigelseseffekter af helhedsplanerne medfinansieret af Landsbyggefondens første pulje fra 2006-2010. De finder nogle positive effekter af helhedsplanerne på tilknytning til arbejdsmarked, men effekterne er ikke robuste. Som forskerne bag analysen selv angiver, lider undersøgelsen af den problematik, at de under-

søger hele puljen, hvor man ikke kan skelne mellem områder med direkte beskæftigelsesindsatser og områder uden disse, samt omfanget og typen af indsatserne og heller ikke identificere de enkelte deltagere i indsatserne (Jakobsen og Larsen, 2016).⁴

Den næste evaluering fra VIVE ifm. Landsbyggefondens pulje fra 2011-2014 fokuserer på udvalgte indsatser i stedet for helhedsplanernes samlede virke, da VIVE har adgang til oplysninger på individniveau om, hvem der har deltaget i aktiviteterne. Evalueringen viser bl.a., at de unge, som har deltaget i lompepengejob eller en fritidsjobindsats, har ca. tre gange højere sandsynlighed for at have et fritidsjob inden for et år og fastholde det også til næste år. Dertil finder evalueringen, at deltagelsen i såkaldte »netværksmødre«-aktiviteter potentielt fremmer kvinders chance for at påbegynde uddannelse, men der findes ikke en direkte beskæftigelseeffekt (Christensen m.fl. 2018a, Christensen m.fl., 2018b).⁵

Center for Boligsocial Udvikling indsamler også »blødere« viden fra kvalitative undersøgelser og dataanalyser i Danmark og udlandet om potentialerne i boligsociale indsatser i et inspirations- og videnskatalog. Kataloget er målrettet boligsociale aktører og fremhæver fremskudte kommunale beskæftigelsesindsatser, beskæftigelsesfremmende forløb for ægtefælleforsørgede kvinder, job- og lærepladser i renoveringer og praktikker som indsatser, der har potentiale til at fremme beskæftigelse hos udsatte beboere. Dertil angives mentorforløb for ledige potentielt at kunne flytte beboerne tættere på beskæftigelse, samt uddannelsesvejledning og frivillige mentorer at gavne de unge ift. deres sociale kompetencer og uddannelsesvalg. Kataloget bygger ikke på kausal evidens, men har til formål at give et overblik over det eksisterende vidensniveau på det boligsociale område (Frederiksen m.fl., 2016; CFBU, 2019).

Casestudie på beskæftigelsesområdet – Den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia

I BL-analyseenhed har vi foretaget casestudier mht. at evaluere udviklingen i enkelte udsatte boligområder, som har modtaget støtte til helhedsplaner. Vi fokuserer på et område ad gangen i modsætning til at lave en samlet evaluering på alle områder, der har modtaget støtte fra Landsbyggefonden, som i Jakobsen og Larsen (2016). Dette gøres for at få et bedre kendskab til konkrete aktiviteter i områderne, oplysninger om, hvornår og i hvilke år forskellige indsatser har været iværksat, samt om der er foretaget andre forandringer i områder, fx renoveringer og genhusninger ifm. med helhedsplanerne, hvor vi afklarer detaljerne med boligsociale projektledere og ansatte.⁶

Det er tale om case-undersøgelser, hvor resultaterne ikke kan anvendes bredt til at vise, hvordan helhedsplanerne generelt påvirker udviklingerne i områderne – dvs. de ikke er eksternt valide. Vi kan heller ikke tilskrive forandringer, som vi finder i det enkelte område, konkrete boligsociale eller kommunale indsatser. Det er, fordi der ofte foregår flere aktiviteter samtidigt inden for rammerne af samme helhedsplan, hvor indsatserne ydes i samarbejde mellem

boligsociale og kommunale medarbejdere – fx når der er tale om virksomhedsrettede indsatser, og vi ikke kender til, hvilke beboere som konkret har deltaget i indsatserne.

Vi kan dog se, om områdets beboere oplever en positiv forandring ift. til den generelle udvikling i en kontrolgruppe med lignende karakteristika efter, at der er kommet en helhedsplan med aktiviteter inden for fx beskæftigelse eller uddannelse. Det kan således være med til at indikere om indsatserne ifm. helhedsplanen har medvirket til forandringen.

I de følgende afsnit præsenteres resultater fra evalueringen af udviklingen i beskæftigelse fra den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia. Helhedsplansområdet omfatter godt 1.500 boliger tilhørende Boligkontoret Fredericia og Boli.nu. Helhedsplanen er udvalgt, fordi den omfatter flere afdelinger i Kors-kærparken, som i dag er på ghettolisten, men hvor der har været en stabil positiv udvikling i tilknytning til arbejdsmarked over tid.⁷ Dette kan både skyldes konjunkturudvikling, udskiftning af beboere, men også indsatserne i området, hvorfor det er interessant at undersøge det nærmere.

Området modtog støtte til den første helhedsplan i 2010. I de første år har indsatserne været fokuseret på beboerdemokrati og beboerinddragelse samt på udvikling af et samarbejde mellem kommunen, de to boligorganisationer, erhvervslivet og andre lokale parter på uddannelses- og fritidsområderne. De første indsatser på beskæftigelsesområdet blev etableret i 2013 med en aftale om 25 beskæftigelsesforløb til beboerne ifm. med igangværende renoveringsprojekter støttet af Landsbyggefonden i perioden fra 2013-2016.

Siden da er der indgået flere aftaler om forskellige lære-, praktik- og jobforløb ifm. renoveringer ikke kun i lokalområdet, men også i resten af den almene sektor i kommunen. Dertil er der skabt lignende ordninger i servicebranche, fx i rengøring, catering og gartneri. Der er også kommet en fremskudt kommunal beskæftigelsesindsats i området, hvor en jobformidler fra kommunen er blevet placeret direkte i området. Indsatserne suppleres med jobsøgningskurser, mentoring og coaching af ledige, praktiske uddannelsesforløb, lompepengejobs og uddannelsesvejledning til unge, livsstilindsatser samt tiltag til at reducere skolefravær og øge børnenes interesse for at videreuddanne sig. De etablerede indsatser forankres i kommunen og hos lokale parter for at opretholde tilbud til beboerne (Boligkontoret Fredericia og boli.nu, 2014; Boligkontoret Fredericia m.fl., 2018a og 2018b; CFBU, 2020).

Metode og data

Undersøgelsen er udført vha. difference-in-differences (DiD) metode som i den tidligere evaluering af Jakobsen og Larsen (2016). DiD-metoden er baseret på at sammenligne udviklingen i en indsatsgruppe med udviklingen i en kontrolgruppe baseret på den antagelse, at de to grupper skulle have oplevet den samme udvikling i udfaldsvariablen, hvis indsatsen ikke havde været gennemført. Kontrolgruppen udvælges derfor ud fra den præmis, at de har

været udsat for den samme udvikling, før indsatsen er blevet implementeret. Forskellen mellem udviklingen i den påvirkede gruppe og kontrolgruppen efter indsatsen måler derved effekten af indsatsen under denne antagelse (Cameron og Trivedi, 2005).⁸

Den mest troværdige måde at evaluere indsatsen på ift. udeladt variabel bias ville have været et randomiseret forsøg, hvor den enkelte var tilfældigt allokeret til enten at være i indsats- eller kontrolgruppen. Den tilfældige allokering ville dog have krævet, at vi selv fra begyndelsen havde styr på, hvem der modtog en indsats vha. en lodtrækning, eller at der var sket et naturligt eksperiment, som sikrede, at indsats- og kontrolgruppen lignede hinanden ift. deres observerbare og uobserverbare karakteristika. I virkeligheden sker der ikke en tilfældig tildeling af indsatserne, hverken når der gives støtte til helhedsplanerne til bestemte boligområder, eller når beboerne i de omfattede områder bliver tilbudt at deltage i indsatsen, hvorfor vi vælger at anvende DiD-metoden i evalueringen.

Vi har ikke oplysninger om, hvilke personer som konkret har deltaget i de enkelte indsatser, men vi ved, hvilke afdelinger i de to boligorganisationer der har været omfattet af helhedsplanen, samt at indsatserne på beskæftigelsesområdet ifm. helhedsplanen er startet i 2013. Derfor sammenligner vi udviklingen for alle personer i den arbejdsdygtige alder i afdelinger, der indgår i helhedsplanen, med udviklingen i afdelinger i en kontrolgruppe med 2012 som reference-år.

Kontrolgruppen er andre afdelinger i Boligkontoret Fredericia og boli.nu, som aldrig har været omfattet af en helhedsplan. Vi udvælger de afdelinger, hvor beboernes socioøkonomiske baggrundskarakteristika i gennemsnit ligner dem i de omfattede afdelinger.⁹ Tabel 1 i bilaget viser de gennemsnitlige karakteristika for de to grupper. Da afdelinger omfattet af helhedsplanen i forvejen har en stor andel af beboere med en svag socioøkonomisk baggrund, er beboernes karakteristika i kontrolgruppen generelt stærkere, selv når vi frasorterer afdelinger med de relativt ressourcestærke beboere. Forskellene i beboernes karakteristika mellem de to grupper er signifikante for de fleste karakteristika ved et 5 pct.-signifikans-niveau ved en ensidig t-test, generelt ikke ved en tosidig t-test, se Tabel 1 i bilaget. Dertil kan der være en selektion ift. uobserverbare karakteristika ift., hvilke personer som bosætter sig i de mest udsatte afdelinger i kommunen, som vi ikke kan be- eller afkræfte vha. registerdata.

Vi finder dog, at der ikke er en statistisk signifikant forskel i udviklingen i beskæftigelsen mellem de to grupper i de fire år op til, at beskæftigelsesindsatserne implementeres i 2013, hvorfor antagelsen om en fælles udvikling før indsatsen antages at være opfyldt ift. kontrolgruppen, og hvorfor vi anvender DiD-metoden efterfølgende. Dette kan ses fra Figur 1 i det næste afsnit, som beskriver estimationsresultaterne.

Ved at udvælge kontrolgruppen blandt personer, som bor i afdelinger tilhørende samme boligorganisation og samme kommune, tilstræber vi at tage hensyn til andre udviklinger, der kan påvirke beboernes beskæftigelse i indsatsområdet, såsom kommunale konjunkturer, virksomhedslukninger og -åbninger i kommunen og effekter af andre tiltag, der omfatter hele boligorganisationen (fx etablering af beboerrådgivning, som er åben for alle boligorganisationernes beboere e.l.).

Estimationsmodellen er præsenteret i bilaget. Undersøgelsen er baseret på årlige registerdata fra Danmarks Statistik fra 2008 og frem, hvor der anvendes oplysninger fra befolknings-, uddannelses- og indkomstregistre, samt den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik og DREAM-databasen. Dertil anvender vi adressedata fra Transport- og Boligministeriet for at identificere beboere i enkelte afdelinger i den almene sektor.

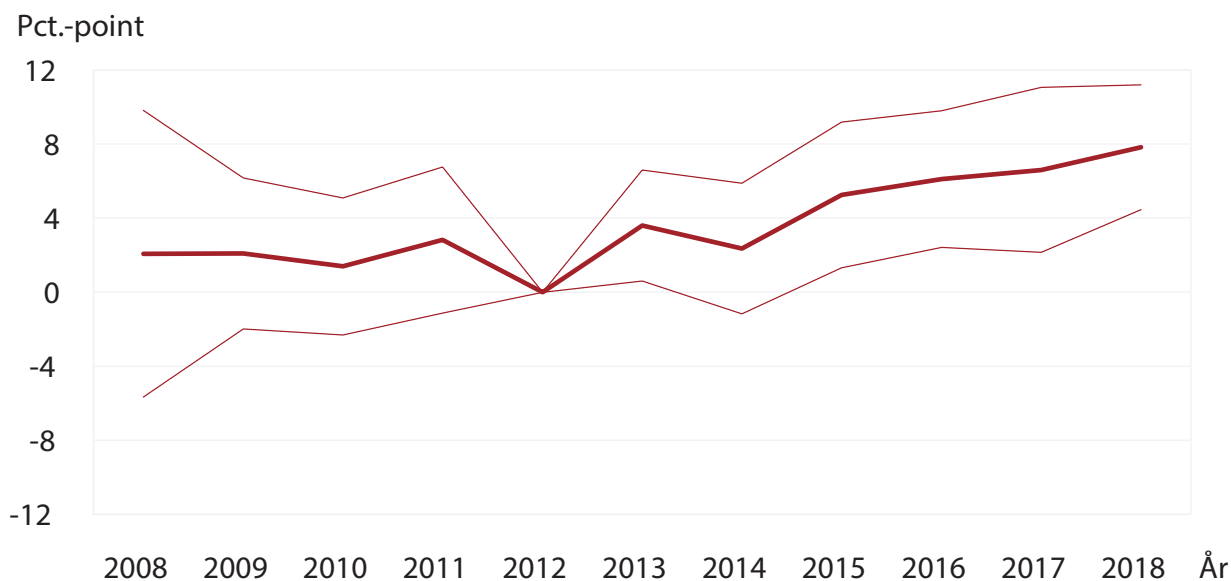
Resultater

I den primære specifikation sammenligner vi udviklingen i beskæftigelsen for de personer, som har boet i området i mindst ni år, dvs. i 2009-2018-perioden, som i Jakobsen og Larsen (2016). På den måde sikrer vi, at der i målingen ikke indgår personer, der er tilflyttet området efter første indsats er blevet implementeret og som potentielt har andre baggrundskarakteristika og tilknytning til arbejdsmarkedet end de oprindelige beboere, da det vil kunne påvirke målingens resultat.¹⁰ På samme vis indgår fraflyttere heller ikke i denne specifikation. Selvom fraflyttere kunne have være påvirket af indsatserne, kan deres præstation efter fraflytning også være resultatet af anderledes arbejdsmarkedsforhold eller evt. positive netværkseffekter i det nye bopælsområde, som kan lede til et jobmatch.

Den røde linje i Figur 1 viser forskellen i udviklingen i fuldtidsbeskæftigelse mellem afdelinger omfattet af helhedsplanen og kontrolgruppen for disse beboere. Forskellen i fuldtidsbeskæftigelsen bliver således gradvis 5-8 pct.-point højere efter, at beskæftigelsesindsatserne har været implementeret i 2013. Forskellen er varigt statistisk forskellig fra nul fra 2015 og frem.¹¹

Resultatet i Figur 1 gælder dog en selektiv gruppe af personer, som har boet i området i alle ni år. Derfor har vi som et robusthedstjek syntetisk beholdt fraflyttere i gruppen omfattet af helhedsplanen i Figur 2 også efter, at de har forladt området for at se, om der stadig er en positiv udvikling. Figuren påviser udviklingen i fuldtidsbeskæftigelse efter antallet af år, som personen mindst har boet i området siden 2009, dvs. personer, som har boet i området i fire år, skal optræde i befolkningsregisteret i området i alle år i 2009-2013-perioden. Her finder vi, at beboerne fra Korsbærparken beskæftigelsesmæssigt klarer sig 0,5-2 pct.-point bedre end kontrolgruppen, hvis fraflyttere medtages i beregningen.

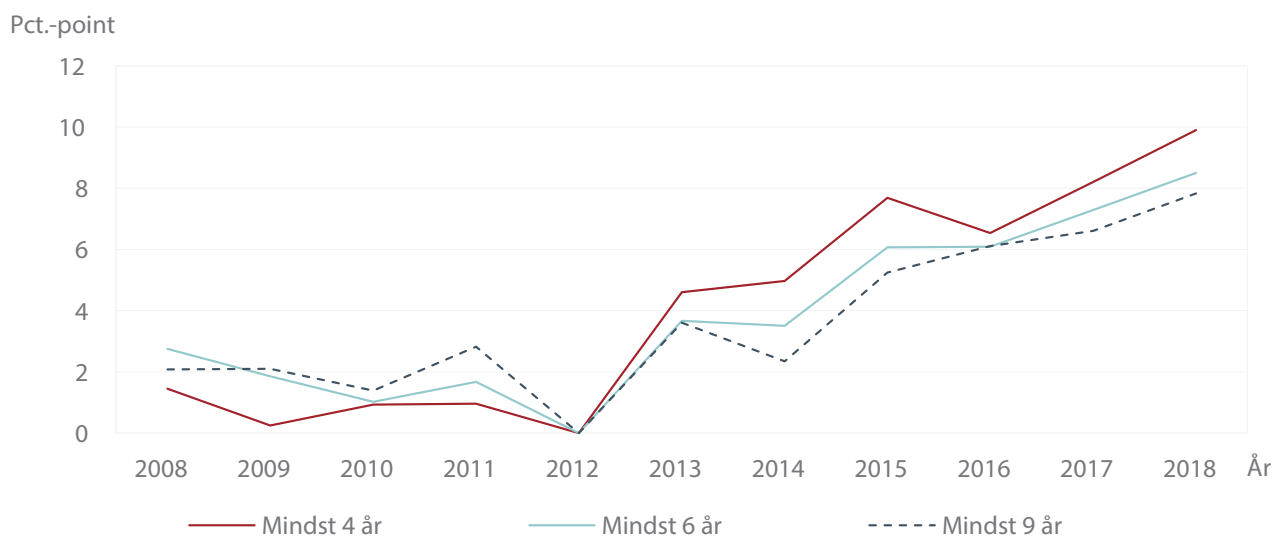
Figur 1. Udvikling i beskæftigelse, fastboende, den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia



Note: Fuldtidsbeskæftigelse er baseret på november-oplysninger fra den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik. 15-64-årige i undersøgelsesperiode. Se bilaget for definition af indsats- og kontrolgruppen.

Kilde: Egne beregninger pba. Danmark Statistiks registerdata.

Figur 2. Udvikling i beskæftigelse, opgjort efter antal år med fast bopæl i området med helhedsplanen

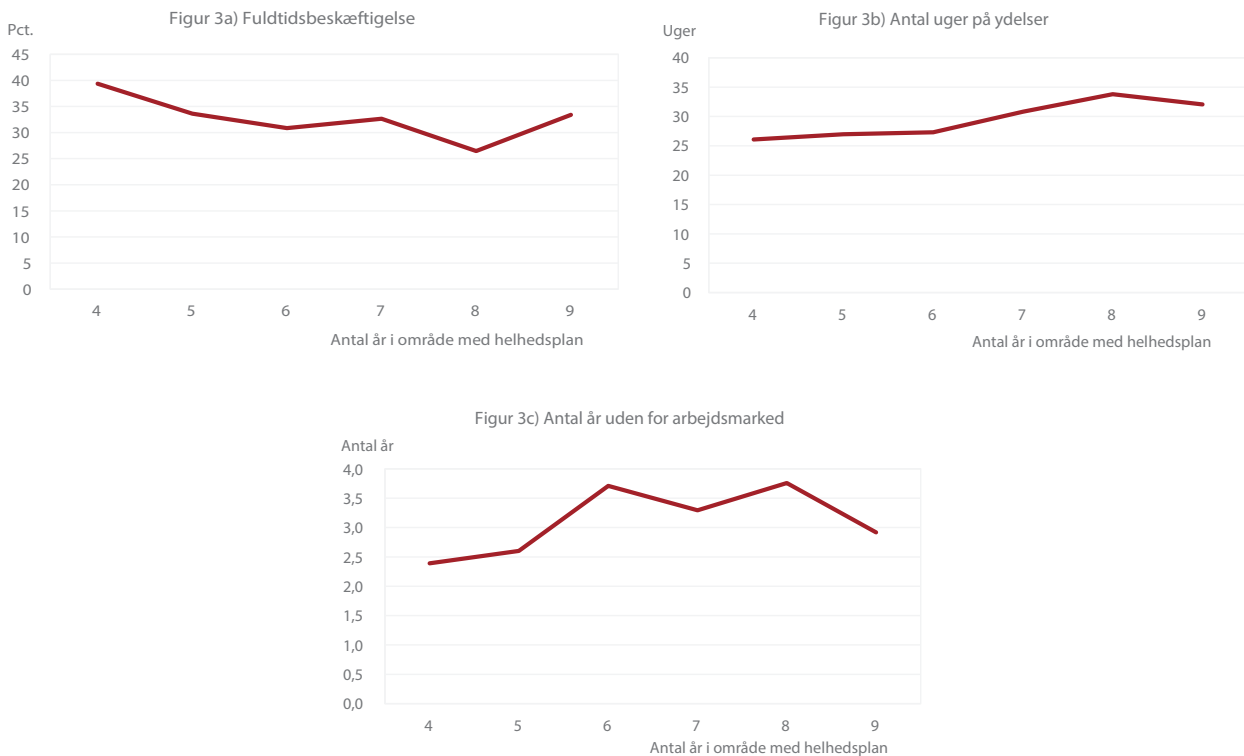


Note: Fuldtidsbeskæftigelse er baseret på november-oplysninger fra den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik. 15-64-årige i undersøgelsesperiode. Se bilaget for definition af indsats- og kontrolgruppen.

Kilde: Egne beregninger pba. Danmark Statistiks registerdata.

Denne sammenhæng indikerer, at der er en selektion ift., hvem der fraflytter helhedsplanens område. Dette bekræftes af Figur 3, som viser, at beboere med oprindeligt højere tilknytning til arbejdsmarked før implementeringen af helhedsplanen er dem, der fraflytter helhedsplansområdet hurtigst.¹²

Figur 3. Tilknytning til arbejdsmarked og overførsler, opgjort efter antal år med fast bopæl i området med helhedsplanen



Note: Status ultimo 2012. 15-64-årige i undersøgelsesperiode. Fuldtidsbeskæftigelse er fra november-oplysninger i den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik. Antal uger på ydelser er fra DREAM-register for hele året, hvor modtagere af SU er fraregnet. Antal år uden tilknytning til arbejdsmarked er beregnet fra november-oplysninger fra registerbaserede arbejdsstyrkestatistik for en 10-årig historisk periode tilbage til 2002-2011.

Kilde: Egne beregninger pba. Danmark Statistiks registerdata.

Disse fund er i overensstemmelse med tidligere konklusioner om de udsatte områder. Her findes typisk enten ingen selektion i fraflytning fra de udsatte områder (Jakobsen og Larsen, 2016), eller også er det beboere med et stærkere socioøkonomiske baggrund og dem, der er blevet løftet, som forlader områderne først (Christensen, 2015).

Vi har derudover foretaget robusthedstjeks ved at lave en sammenligning for udviklingen i beskæftigelsen for de fastboende beboere i afdelinger omfattet af helhedsplanen med udviklingen i andre kontrolgrupper. Disse kontrolgrupper er beboere i alle afdelinger i Boligkontoret Fredericia og boli.nu, alle almene beboere i Fredericia, i region Syddanmark, i provinsbyer og i den almene sektor som helhed. Når man sammenligner beboere i helhedsplanens område med andre kontrolgrupper end den i hovedspecifikationen, er der ty-

pisk en større forskel i beboernes baggrundskarakteristika, og antagelsen om en identisk udvikling før indsatsernes start er ikke altid opfyldt i de enkelte år.¹³ Der ses dog også på tværs af disse estimationer den samme positive udvikling i fuldtidsbeskæftigelse og af en lignende størrelse fra 2015 og frem for beboere i helhedsplanens område.¹⁴

Konklusion

Det boligsociale arbejde har en lang historie og har igennem tiden bygget på mange forskellige tilgange. I dag foregår det boligsociale arbejde i de udsatte områder primært inden for rammerne af helhedsplaner, som understøtter de kommunale indsatser med yderligere involvering af det lokale erhvervsliv, uddannelsesvejledning, frivillighed o.l. Der er dog kun meget lidt viden om effekterne af helhedsplanerne pga. mange metodiske udfordringer ifm. at lave en effektevaluering.

I analysen har vi undersøgt udviklingen i beskæftigelse for beboere i afdelinger omfattet af den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia, hvor de første beskæftigelsesrettede indsatser ifm. en helhedsplan har været implementeret siden 2013. Vi finder, at der er en positiv fremgang i beskæftigelsen efter implementering for de fastboende beboere, da deres fuldtidsbeskæftigelse er steget med 5-8 pct.-point. I evalueringen kontrolleres for bl.a. strukturelle udviklinger i kommunen og andre generelle tiltag i de omfattede boligorganisationer ved at danne en kontrolgruppe, der består af andre afdelinger med relativt ressourcetsvage beboergrupper indenfor samme boligorganisationer.

Vi kan ikke tilskrive forandringen i området de konkrete boligsociale eller kommunale indsatser, da der er et betydeligt overlap mellem de to ifm. helhedsplanen, og vi kender ikke til enkelte deltagere i forskellige aktiviteter. Vi kan dog konkludere, at den positive udvikling i beskæftigelsen begyndte kort efter, at de boligsociale og kommunale parter havde lavet aftalen om beskæftigelsesindsatser i området ifm. helhedsplanen. Det indikerer, at dette samspil har været vigtigt for at løfte nogle af beboerne i beskæftigelse. CFBU (2020) konkluderer foreløbigt i en evaluering af fremskudte indsatser på flere udvalgte udsatte områder på lignende vis, at kommunale indsatser med understøttelse fra de boligsociale medarbejdere i disse områder opnår bedre resultater end tilsvarende projekter uden boligorganisationernes involvering.

Noter

1. Jeg vil gerne takke en anonym reviewer for forslag og kommentarer til artiklen, Kasper Søstrøm Müller og Frank Høgh fra den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia for vidensdeling omkring helhedsplanen og Jørgen Olsen fra Landsbyggefonden for indblik i det boligsociale arbejdes historie.
2. Ved udsatte områder forstås både afdelinger på listen over udsatte områder samt andre afdelinger, hvor der er konstateret væsentlige problemer af økonomisk, social eller anden karakter (Regering, 2018).
3. Boligsocialt Danmarkskort (2020).
4. Dertil har ikke alle boligorganisationer etableret beskæftigelsesindsatser ifm. den første pulje, hvor ressourcerne blev brugt på at etablere et samarbejde med andre parter og på at afgrænse indsatsområder.
5. Rapporterne fra VIVE indeholder også kvalitative case-undersøgelser fra udvalgte områder, hvor der konkluderes, at de kommunale parter fra disse områder vurderer samarbejde med den boligsociale indsats som brobyggende og understøttende for de kommunale indsatser (Christensen m.fl. 2018a).
6. Dette gøres ved først at indsamle information om planlagte aktiviteter i den konkrete ansøgning om medfinansiering til Landsbyggefonden, hvorefter der verificeres, hvilke indsatser der faktisk har været gennemført, i hvilke afdelinger og i hvilke år m.fl.
7. Helhedsplanen omfatter også afdelinger i Sønderparken, som hverken er på ghettolisten eller listen over udsatte områder.
8. Der er yderligere antagelser bag metoden, som kan læses i Cameron og Trivedi (2005).
9. Dvs. afdelinger, hvor beboer karakteristika er signifikant forskellige fra gennemsnittet i afdelinger med helhedsplanen frasorteres.
10. Det er den samme tilgang som i Jakobsen og Larsen (2016), hvor de analyserer beboere, som har boet fast i områder omfattet af helhedsplanerne.
11. Vi har ikke undersøgt i detaljer, hvorvidt forhøjelsen i beskæftigelsen betyder en fast tilknytning til arbejdsmarkedet for de enkelte beboere, men vi formoder, at forhøjelsen kommer fra personer i ordinære jobs. Tre ud af fire borgere, der er beskæftigede, har en beskæftigelsesgrad på 75 pct. og over ift. antal timer i beskæftigelsesregisteret. Dertil har renoveringer i området med midlertidige beskæftigelsesforløb været afsluttet i 2016, mens stigningen i beskæftigelsen fortsatte efterfølgende. Vi har også modtaget oplysninger fra medarbejdere i Den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia, som angiver, at ca. 1/3 af beskæftigelsesindsatser har været ordinære jobs i periode april 2013 til maj 2017.
12. Figur 2 indikerer også, at de fraflyttere, som forlader området hurtigere, klarer sig bedre end dem, der flytter senere: Estimerne er lidt højere, hvis man medtager de tidlige fraflyttere, end hvis man kun medtager fraflyttere i de seneste år. Forskellene i koefficienter mellem udviklingerne for forskellige grupper er dog ikke statistisk signifikante.
13. Tabellerne kan fremsendes. Forskellen bliver også afspejlet i, at der er en statistisk signifikant niveauforskel i fuldtidsbeskæftigelse mellem gruppen omfattet af helhedsplanen og kontrolgruppen i reference-året.
14. Bliver publiceret i BL (kommende).

BILAG

Metodebilag

Der estimeres følgende reducerede form for DiD-model: $y_{ijt} = \alpha_j + \beta_t + \delta_t D_{ijt} + \varepsilon_{ijt}$

y_{ijt} er udfaldsvariablen, der angiver hvorvidt person i har været beskæftiget i november måned i år t . j indikerer, om personen tilhører indsats- eller kontrolgruppen. Følgende afdelinger indgår i indsats- og kontrolgruppen i de to omfattede boligorganisationer:

	Helhedsplan (indsatsgruppe)	Kontrolgruppe
Boligkontoret Fredericia	214, 307, 310, 405, 406, 623	213, 306, 313, 404, 501
Boli.nu	10, 11, 12	2, 7

α_j er gruppespecifikke effekter, der kontrollerer for generelle forskelle mellem beboerne i indsats- og kontrolgruppen, fx for, at beboere i afdelingerne, som er omfattet af helhedsplanen, har relativt svagere karakteristika sammenlignet med beboerne i kontrolgruppen.

β_t er årsspecifikke effekter. Disse beskriver fælles tendenser over tid for indsats- og kontrolgruppen i undersøgelsen. Det kan fx være konjunkturpåvirkning på tilknytning til arbejdsmarked.

D_{jit} indikerer, om området, hvor person i bor, har været omfattet af indsatser ifm. helhedsplanen i år t . δ_t , som er en koefficient for D_{jit} , måler en numerisk afvigelse i udviklingen over tid for personerne i afdelinger med helhedsplanen fra den fælles trend målt vha. kontrolgruppen og beskrevet ved β_t . Vi estimerer δ_t som tidsvariant, da omfanget og indholdet af indsatserne ifm. helhedsplanen varierer over tid. Dertil estimerer vi δ_t for år, før indsatserne er blevet implementeret, for at påvise, at der ikke er signifikante forskelle i udviklingen mellem de to grupper i disse år.

ε_{ijt} er modellens fejllid, som opfanger den del af variationen i y_{ijt} , der ikke kan forklares af modellen.

Kontrolgruppen er udvalgt fra andre afdelinger i Boligkontoret Fredericia og boli.nu, som aldrig har været omfattet af en helhedsplan, hvor vi yderligere frasorterer afdelinger med relativt ressourcestærke beboere. Tabel 1 nedenfor præsenterer gennemsnitlige karakteristika for de to grupper.

Tabel 1. Beboer karakteristika i indsats- og kontrolgruppen.

	Alder	Kvinder	Ikke-vestlige**	Fuldtids-beskæftige**	Lavt-uddannede*	Erhvervsind. (2018-kr.)
Helhedsplan (indsatsgruppe)	43,2	52,0	41,0	33,4	67,4	117.638,5
Kontrolgruppe	43,5	53,0	34,4	40,0	59,3	136.197,8

Note: * indikerer, at karakteristika mellem de to grupper er statistisk forskellige ved 5 pct. signifikansniveau ved en ensidig t-test og ** - også ved en tosidig t-test.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

KILDER:

- Andersen, H. S. (1999). *Byudvalgets indsats 1993-98: Sammenfattende evaluering*. SBI forlag, Hørsholm.
- Arendt, J.N. & Bolvig, I. (2015). *Potentialeberegning af beskæftigelse for udsatte ledige*. Teknisk rapport. Kora, København K.
- Bech-Danielsen, C. og Christensen, G. (2017). Boligområder i bevægelse. *Fortællinger om fysiske og boligsociale indsatser i anledning af Landsbyggefondens 50-års jubilæum*. Landsbyggefonden, København K.
- BL-analyse (2019). Analyse: *Fra udsat område til blandet by*. https://bl.dk/media/11415/defoersteresultater_aalborgoest.pdf. Besøgt d. 28. februar 2020.
- BL-analyse (kommende). Analyse: *Effekter af boligsociale indsatser i Korskaerparken* (foreløbig titel). Ikke udgivet.
- Boligkontoret Fredericia og boli.nu (2014). *Helhedsplan for Korskaerparken og Sønderparken 2014-2018*. http://www.boligsocialkort.dk/media/1094/115_korskaerparken-og-soenderparken.pdf. Besøgt d. 2. februar 2020.
- Boligkontoret Fredericia, boli.nu og Fredericia kommune (2018a). *Strategisk samarbejdsaftale om boligsocial indsats*. Modtaget i papirform fra Landsbyggefonden.
- Boligkontoret Fredericia, boli.nu og Fredericia kommune (2018b). *Delaftale for indsatsområdet Uddannelse og Beskæftigelse*. Modtaget i papirform fra Landsbyggefonden.
- Boligsocialt Danmarkskort (2020). <http://www.boligsocialkort.dk/>. Besøgt d. 22. februar 2020.
- Cameron, A.C. og Trivedi, P.K. (2005). *Microeconometrics. Methods and Applications*. Cambridge University Press, New York.
- CFBU (2019). *Inspirations og videnskatalog. Viden om boligsociale aktiviteter støttet af Landsbyggefonden*. CFBU, Hvidovre.
- CFBU (2020). *Uddannelses- og jobgaranti i ghettoer og udsatte boligområder. Midtvejsevaluering*. <https://www.trafikstyrelsen.dk/da/Bolig/Lister/Publikationsliste-side?theme=Udsatte-boligomr%25c3%25a5der>. Besøgt d. 22. februar 2020.
- Christensen, G. (2015). A Danish tale and why social mix is so difficult to increase. *Housing studies*, 30(2), s. 252-271.
- Christensen, G., Jakobsen, V., Enemark, M.H., Widding, J.G., Stabell, C.L., Søgaard, C.D., Nielsen, H., og Aner, L.G. (2018a). *En vej til arbejdsmarkedet med de boligsociale indsatser – Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14-midlerne*. VIVE og forfatterne, København K.
- Christensen, G., Jakobsen, V., Enemark, M.H., Widding, J.G., Stabell, C.L., Søgaard, C.D., Nielsen, H., og Aner, L.G. (2018b). *Børn og unges uddannelseschancer – de boligsociale indsatser bidrag – Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14-midlerne*. VIVE og forfatterne, København K.
- Christiansen, U., Vestergaard, H., Kjær Jensen, M., Kristensen, H., Varming, M., & Lindhardt, H. (1993). *Bedre bebyggelse – bedre liv?* SBI-byplanlægning, Nr. 65. SBI, Hørsholm.

- Det boligsociale Fællessekretariat (2017). *Boligsociale helhedsplaner*. <http://fs-aarhus.dk/boligsociale-indsatser/uden-helhedsplan/>. Besøgt d. 22. februar 2020.
- Fallov, M.A. (2010). Veje til social inklusion i bypolitikken? *Tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde*, nr. 20, s. 18-31.
- Frederiksen, N.Ø., Larsen, K. Foldgast, A.M., Juul, M.R., og Lund N. (2016). *Inspirations og videnskatalog til nye helhedsplaner – implementering og virkning af 40 boligsociale aktiviteter støttet af Landsbyggefondens 2015-18 midler*. CFBU, Hvidovre.
- Højgaard, E.J., Andersen, N. og Højring, L.H. (2010). Boligsocialt arbejde – et historisk overblik. *Tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde*, nr. 20, s. 32-39.
- Jakobsen, V. og Larsen, M.L. (2016). *Boligsociale indsatser og huslejestøtte. Evaluering af Landsbyggefondens 2006-2010*. SFI, København K.
- Larsen, J.N., Andersen, H.S., og Kielgast, L. (2003). *By og Byg Dokumentation 040: Kvarterløft i Danmark. Integreret byfornyelse i syv danske bydele 1997-2002*. SBI, Hørsholm.
- Munk, A. (1999). *Byudvalgets boligsociale indsats. SBI-rapport, Nr. 319*. SBI, Hørsholm.
- Posborg, R., Nørelykke, H. og Antczak, H. (red.) (2009). *Socialrådgivning og socialt arbejde. En grundbog*. Hans Reitzels Forlag, København K.
- Prahl, N.H. (1997). *Den tredje decentralisering og lokal-samfundsudvikling i de nordiske lande – en strategi til udvikling af den nordiske velfærdsmodel*. Nordisk Ministerråd, København.
- Realdania (2016). *Jagten på forandringskraften. Viden og perspektiver fra modningsprojektet Boligliv i balance*. <https://realdania.dk/-/media/realdaniadk/publikationer/faglige-publikationer/boligliv-i-balance---jagten-p%C3%A5-forandringskraften.pdf>. Besøgt d. 17. februar 2020.
- Regering (2018). *Aftale om finansiering af indsatser for at forebygge og nedbryde parallelsamfund og aftale om Landsbyggefondens ramme til fysiske forandringer af de udsatte boligområder mv. i perioden 2019-2026*. <https://www.regeringen.dk/media/5199/aftale-om-finansiering-af-indsatser-for-at-forebygge-og-nedbryde-parallel-samfund-mv.pdf>. Besøgt d. 23. februar 2020.