

13:01


KRAKS FOND
BYFORSKNING

Indsatser i udsatte boligområder

Hvad virker, hvorfor og hvordan?

Gunvor Christensen

13:01

Indsatser i udsatte
boligområder.

Hvad virker, hvorfor
og hvordan?

Gunvor Christensen

Indsatser i udsatte boligområder. Hvad virker, hvorfor og hvordan?

Direktør: Lars Pico Geerdsen
Kraks Fond Byforskning

ISSN: 2246-0608
ISBN: 978-87-996432-0-2

Layout: Sara Emilie Spon
Omslagsfoto: Willi Hansen
Oplag: 300
Tryk: Frederiksberg Bogtrykkeri A/S

© 2013 Kraks Fond Byforskning

Kraks Fond Byforskning
Ved Stranden 16
1061 København K

kraksfond@kraksfond.dk
www.kraksfondbyforskning.dk

Kraks Fond Byforskning's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Kraks Fond Byforskning's publikationer, bedes sendt til forskningsenheden.

Indhold

Forord 9

Resumé 11

Effekter 12

Indsatser 13

Data og metode 13

01

Indledning, sammenfatning
og konklusion 18

Forskningsspørgsmål 19

Konklusion 20

Rapportens struktur 24

02

Almene boligområder - hvordan har de udviklet sig? 28

Den almene boligsektors tilblivelse	28
Udviklingen i beboersammensætningen i den almene boligsektor	31

03

Områdebaserede indsatser - en kur i udsatte boligområder 46

Det boligpolitiske syn på boligmæssig segregering	47
Sammenfatning	61

04

Giver områdebaserede indsatser øget socialt mix? 66

Hvilken indsats måler vi effekten af?	67
Hvem er målgruppen?	70
Hvordan påvirker indsatsen socialt mix?	71
Data	77
Indsatsvariablen og de øvrige forklarende variable	82
Økonometrisk model	86
Resultater	89
Sammenfatning	105

05

Øger områdeindsatser beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet? 108

Hvem er målgruppen?	109
Hvordan påvirker indsatsen?	110
Data	113
Indsatsvariablen og de øvrige forklarende variable	118
Økonometrisk model	123
Resultater	127
Sammenfatning	144

06

Giver områdebaserede indsatser øget beboertilfredshed? 148

Hvilken indsats måler vi effekten af?	149
Hvem er målgruppen?	150
Hvordan virker indsatsen?	151
Data	153
Økonometrisk model	160
Resultater	164
Sammenfatning	170

Litteraturliste 173

Forord

Kraks Fonds bestyrelse besluttede i 2011 at etablere en forskningsenhed med det formål at skabe ny viden om, hvad der skaber vækst og velstand i byområder i Danmark. Som et led heri er at skabe mere viden om vores boligområder, herunder de områder der klarer sig mindre godt.

Der har altid eksisteret by- og boligområder med en særlig koncentration af borgere, der ikke har taget en uddannelse, ikke er kommet ind på arbejdsmarkedet, har et dårligt fysisk eller psykisk helbred, og i store dele af deres liv har oplevet at stå på kanten af samfundet.

Disse by- og boligområder omtaler vi ofte som udsatte boligområder. Det er områder kendetegnet ved et mix af sociale, fysiske og økonomiske problemer, men det er også områder kendetegnet ved uudnyttede ressourcer, der kan bringes i spil, hvis de rette indsatser gøres.

Formålet med denne forskningsrapport er at øge viden om effekterne af områdebaserede indsatser. Vi fokuserer på beboersammensætning, arbejdsmarkedstilknytning samt beboernes tilfredshed med deres boligområde. I senere studier forventer vi at kunne udvide vores fokus til forhold så som kriminalitet, helbred og uddannelse.

Rapporten er udarbejdet på baggrund af et ph.d.-projekt udført af forsker Gunvor Christensen. Arbejdet med rapporten blev sat i gang i foråret 2012. Den henvender sig til embedsfolk, der arbejder med det boligsociale område, til boligorganisationer, boligsociale medarbejdere og øvrige aktører med interesse for området.

God læselyst.

København, august 2013

Lars Pico Geerdsen
Direktør
Kraks Fond Byforskning

Resumé

Igennem de seneste 30 år har der været tradition for områdebaserede indsatser i udsatte boligområder. Det boligpolitiske argument for områdebaserede indsatser er, at de forebygger en ellers ukontrollabel udvikling i udsatte boligområder og en ellers stigende boligbaseret segregering. Politisk antages det, at kvaliteten af at bo i udsatte boligområder øges med indsatserne. Den politiske forventning er, at lokale forhold og serviceniveau forbedres, at et dårligt omdømme reduceres, og at der sker en øget social mobilitet og en øget deltagelse i samfundets forskellige arenaer.

Dette forskningsprojekt undersøger, hvordan områdebaserede indsatser kan skabe ændringer i udsatte boligområder, og hvilke effekter der kan identificeres af disse indsatser på beboersammensætningen, beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet og på beboernes tilfredshed med det sted de bor.

Områdebaserede indsatser bliver tildelt et afgrænset boligområde for en fastsat periode – typisk fire år – med henblik på at løfte boligområdet fysisk, socialt og økonomisk. Indsatserne er således ikke givet til specifikke beboere, men til hele boligområdet.

Vi finder, at områdebaserede indsatser er i stand til at forbedre individuelle forhold. Indsatserne kan ændre på beboernes holdning, til det sted de bor, og indsatserne har en positiv betydning for beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet. Derimod har områdebaserede indsatser ingen signifikant effekt på selve boligområdet. Der er en tendens til, at indflytterne til udsatte boligområder er mindre beskæftigede og har lavere indkomst, end udflytterne har. Dette forhold vanskeliggør, at områdebaserede indsatser kan ændre på forekomsten af udsatte boligområder.

Effekter

I projektet er effekten af områdebaserede indsatser målt på tre forskellige afhængige variabler: Beboeres tilknytning til arbejdsmarkedet, beboeres tilfredshed samt socialt mix i boligafdelinger.

Tilknytning til arbejdsmarkedet

Områdebaserede indsatser bidrager til, at flere beboere kommer i arbejde, og at de, der er arbejdsledige, er det i kortere tid. De områdebaserede indsatser har bestået af fysiske, økonomiske og sociale indsatser. Ingen af de tre indsatser har bestået i direkte at skabe jobs. Derfor er der tale om afledte beskæftigelseseffekter af indsatserne, og ikke direkte effekter i form af, at der følger jobs med indsatserne.

Beboertilfredshed

Ligeledes er områdebaserede indsatser i stand til at påvirke beboernes tilfredshed. Fysiske forbedringer leder til, at beboere bliver mere tilfredse med deres bolig og boligområdet. Denne positive effekt gælder dog kun indtil en bestemt bevillingsstørrelse på ca. 275.000 kr. pr. bolig. Bevillinger over 275.000 kr. pr. bolig medfører, at effekterne bliver mindre. Dette kan skyldes, at de problemer, der kendetegner de boligområder, der har fået større bevillinger, er så sammensatte og komplekse, at fysiske indsatser alene ikke kan øge beboertilfredsheden.

Socialt mix

Vi finder ikke, at områdebaserede indsatser er i stand til at skabe en mere blandet beboersammensætning, også kaldet socialt mix. Indsatserne er heller ikke i stand til at løfte en boligafdeling. Det hænger formodentlig sammen med, at beboere, der flytter ud af boligområder med indsatser, klarer sig bedre i forhold til beskæftigelse og indkomst, end indflytterne gør, og at beboere af dansk oprindelse i højere grad flytter ud af boligområderne, end beboere af dansk oprindelse flytter ind. Disse forskelle på indflyttere og udflyttere er en barriere for ændringer på boligafdelingsniveau.

Indsatser

De indsatser, der er genstand for effektmålingerne, kommer fra to forskellige puljer: Regeringens Byudvalg fra 1994 til 1998 og Omprioriteringsloven fra 2000. Begge indsatser har bestået i fysiske, sociale og økonomiske indsatser og er karakteristiske for områdebaserede indsatser, der har været igangsat i løbet af de sidste tre årtier nationalt og internationalt.

Med Regeringens Byudvalg blev der uddelt 2,1 mia. kr. (i 1998-priser). Staten finansierede 1,5 mia. kr., mens kommunerne stod for 305 mio. kr. og Landsbyggefonden for 275 mio. kr.. Ca. 500 boligafdelinger modtog støtte i løbet af 1994. Forventningen var, at byudvalgsindsatsen ville øge boligområdets attraktivitet og derigennem tiltrække husholdninger med stabile familierelationer og stabil tilknytning til arbejdsmarkedet. Med andre ord forventedes det, at indsatsen ville øge det sociale mix i de støttede afdelinger.

Omprioriteringsloven fra 2000 havde en økonomisk ramme til uddeling på 220 mio. kr. i hvert af årene fra 2001-2004. Det gav en samlet ramme på 880 mio. kr. (i løbende priser) og efter 2004 en aftrapning af huslejestøtte efter gældende regler. Omprioriteringsloven gav mulighed for fysiske renoveringer, huslejenedsættelse, sociale aktiviteter og forsøg med fleksibel udlejning. Der blev i alt givet støtte til 102 boligafdelinger med ca. 23.000 boliger. I denne del af forskningsprojektet foretages en effektmåling af fysiske indsatser og huslejenedsættelse på beboertilfredsheden i ti udvalgte boligområder.

Data og metode

Vi benytter tilgængelige registerdata fra Danmarks Statistik til at identificere beboere i boligområder, data fra Landsbyggefonden om indsatserne og spørgeskemadata fra en spørgeskemaundersøgelse til beboere, der har boet i udvalgte boligafdelinger, der blev støttet via Omprioriteringsloven. Vi har således, ved hjælp af registerdata, mulighed for at følge de samme beboere over tid fra 1986 til 2006, og vi kan identificere beboere, i boligafdelinger, der har fået områdebaserede indsatser før, under og efter indsatserne. Vi kan desuden identificere beboere, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, i registerdata.

Vi anvender data fra seks forskellige registre: Befolkningsstatistikregistret (BEF/ FAIN), Befolkningens uddannelser (UDDA), Indkomstregistret (INDK), den Integrerede Database for Arbejdsmarkedsforskning (IDA), Indvandrere og Efterkommere (IEPE) og Boligopgørelsen (BBR), der tidligere hed Boplyttællingen.

Effektmålingerne af Regeringens Byudvalg foretages som en difference in difference-analyse, hvor det udnyttes, at der både er boligafdelinger, der har fået støtte, og boligafdelinger der har fået afslag. Derved kan boligafdelingerne opdeles i en indsatsgruppe og en kontrolgruppe. Det antages, at der ikke er nogen uobserverbar systematisk forskel på de, der har fået støtte, og de, der har fået afslag.

Effektmålingen af Omprioriteringsloven 2000 består i en fixed effect-analyse, hvor der tages højde for sample selection bias ved at estimere en version af Heckmanns sample selection-model.

01

Indledning,
sammenfatning
og konklusion

Indledning, sammenfatning og konklusion

Næsten alle større byer har boligområder, der er kendetegnet ved, at der bor mange mennesker med økonomiske og sociale problemer, at det er svært at leje boligerne ud, og at der er store renoverings- og forbedringsbehov. Der er en politisk og forskningsmæssig stor opmærksomhed på disse boligområder, fordi væksten og velstanden i disse områder er lavere end i andre dele af samfundet (Massey et al., 1994; Murie og Musterd, 2004; Wacquant og Wilson, 1989; Wacquant, 2007; Wilson, 1987).

Der er igennem årene både nationalt og internationalt forsøgt forskellige indsatser for at løse de problemer, der er i disse boligområder, og for at løfte boligområderne ud af deres udsatte position. Siden 1980'erne er der i Danmark anvendt 36 mia. kr. på områdebaserede indsatser i og investeringer i udsatte boligområder (Programbestyrelsen, 2008). I 1980'erne bestod indsatserne typisk i at forbedre boligområdernes fysiske og økonomiske tilstand, mens indsatserne i 1990'erne handlede om at forbedre det sociale liv, at inddrage beboere og øvrige lokale aktører samt at forbedre beboernes mulighed for at klare sig bedre. I 2000'erne har indsatserne været fokuseret på at forebygge udviklingen af såkaldte ghettoer, og indsatserne har i udpræget grad bygget på partnerskaber og inddragelse af den private sektor og erhvervslivet i løsningen.

Over årene har der politisk og forskningsmæssigt været en diskussion af områdebaserede indsatser i forhold til generelle velfærdsmæssige indsatser. Områdebaserede indsatser er målrettet specifikke afgrænsede boligområder, mens generelle velfærdsindsatser er målrettet individuelle borgere. Argumenterne for områdebaserede indsatser er, at de muliggør en helhedsorienteret indsats på tværs af sektorer og på tværs af offentlige og private aktører. Det vil sige, at de tilskynder en mere integreret lokal indsats, hvor udviklingen i boligområdet kan kobles op på en regional vækst. Ligeledes er et argument for områdebaserede indsatser, at de har en større grad af fleksibilitet end traditionelle velfærdsindsatser har, og at den større fleksibilitet er vigtig for at nå marginaliserede grupper, der bor i de udsatte boligområder. Argumenterne imod områdebaserede indsatser er, at indsatserne risikerer at fokusere forkert på de problemer, der skal løses.

Områdebaserede indsatser bliver sammenlignet med at flytte rundt på liggestolene på Titanic. Det vil sige, at de grundlæggende årsager til, at der er udsatte boligområder, ikke bliver håndteret, og at koncentrationen af midler til bestemte områder i stedet skaber problemer i andre områder. Endelig er et argument imod områdebaserede indsatser, at de skaber afhængighed i de udsatte boligområder (Parkinson, 1998).

Trods den boligpolitiske og forskningsmæssige opmærksomhed på indsatser i udsatte boligområder, ved vi forbløffende lidt om, hvad der virker (Andersson og Musterd, 2005; Atkinson, 2000a; Lawless, 2012, 2011; Lawless et al., 2010; Rhodes et al., 2005; van Gent et al., 2009). Der er mindst tre faktorer, der spiller ind på, at vi ikke har større viden om, hvad der virker. For det første er der for lidt eller slet ingen fokus på teori om, hvilke problemer der skal løses med hvilke indsatser. I udformningen af de boligpolitiske tiltag og i uddelingen af indsatser til områder er der typisk for lidt fokus på og viden om, hvordan de ønskede effekter opnås (Lawless, 2012, 2011). For det andet er målgruppen ofte ikke klart identificeret. For det tredje er der for lidt opmærksomhed rettet mod, hvordan effekterne skal identificeres. Allerede når boligpolitiske tiltag foreligger, skal der være en plan for, hvordan effekterne kan identificeres. Ofte bliver evaluatorene sat til at evaluere indsatser, når de for længst er i gang. Derved vil evalueringsdesignet ofte bestå i eftermålinger, hvor der er alt for stor usikkerhed om, hvorvidt ændringer i de forhold, vi gerne vil påvirke, skyldes indsatsen eller andre forhold.

Forskningsspørgsmål

I dette forskningsprojekt undersøger vi den kausale sammenhæng mellem områdebaserede indsatser til udsatte boligområder og de effekter de måtte have. Formålet med forskningsprojektet er at undersøge, om områdebaserede indsatser har en betydning for udsatte boligområder og for beboernes livsforhold.

Vi har adgang til data, der muliggør, at vi kan observere indsatsen og målgruppen, det vil sige, hvilke boligafdelinger der har modtaget støtte, og dermed hvilke beboere som har boet i boligafdelinger, der har fået støtte. Vi kan observere både boligafdelinger og beboere i registerdata før, under og efter en indsats.

De to grundlæggende forskningsspørgsmål er: *Hvordan* kan områdebase-rede indsatser skabe ændringer i udsatte boligområder, og *hvilke* effekter kan identificeres af disse indsatser? Forskningsprojektet er baseret på tre empiriske analyser af, hvordan områdebaserede indsatser kan skabe ændringer i udsatte boligområder.

I projektet er effekten af områdebaserede indsatser målt på tre forskellige variabler: socialt mix i boligafdelinger, beboeres tilknytning til arbejdsmarkedet og beboeres tilfredshed med deres boligområde. Indsatserne stammer fra to forskellige puljer: Regeringens Byudvalg fra 1994 til 1998 og Omprioriteringsloven fra 2000. De to indsatser er kendetegnende for den type af indsatser, der er foregået både nationalt og internationalt inden for de seneste tre årtier. Dermed har projektets resultater relevans både i en dansk og international sammenhæng.

Når vi undersøger, om områdebaserede indsatser har en effekt på socialt mix, det vil sige beboersammensætningen, i en boligafdeling, så måler vi effekten på selve boligafdelingen – ikke på individet. Socialt mix definerer vi som ændringen i andelen af beboere med en uddannelse, beboere i arbejde, beboernes gennemsnitlige indkomst, og endelig som en ændring i andelen af beboere med etnisk minoritetsbaggrund.

Vi undersøger også, om områdebaserede indsatser har en effekt på individniveau. Vi tester både på objektive individuelle forhold og på beboernes subjektive vurderinger, hvorvidt indsatserne har en gennemslagskraft. Vi tester, om beboerne objektivt klarer sig bedre i forhold til tilknytning til arbejdsmarkedet og arbejdsledighed som følge af områdebaserede indsatser. Vi tester ligeledes, om beboernes tilfredshed med det sted, de bor, øges som følge af områdebaserede indsatser.

Konklusion

Hovedresultatet i dette forskningsprojekt er, at områdebaserede indsatser har en gennemslagskraft på individniveau men ikke på boligafdelingsniveau. Vi finder, at områdebaserede indsatser bidrager til, at beboere kommer i arbejde, og at de, der er arbejdsledige, er kortere tid arbejdsledige. De

områdebaserede indsatser har bestået af fysiske, økonomiske og sociale indsatser. Ingen af de tre indsatser har bestået i direkte at skabe jobs. Derfor er der tale om reelle beskæftigelseseffekter af indsatserne.

Vi finder ligeledes, at beboere bliver mere tilfredse med deres bolig og boligområdet som følge af områdebaserede indsatser. Men når vi måler på, om indsatserne er i stand til at skabe en mere blandet beboersammensætning eller løfte en boligafdeling, så finder vi ikke indikationer på det.

Vi finder endvidere tegn på, at der er en form for sorteringsmekanisme på spil i forbindelse med, hvilke beboere der flytter ud og ind i de udsatte boligområder. Vi ser, at beboere, der flytter ud af boligområder med indsatser, klarer sig bedre i forhold til beskæftigelse og indkomst, end indflytterne gør. Desuden ser vi, at beboere af dansk oprindelse i højere grad flytter ud af boligområderne end beboere af dansk oprindelse flytter ind. Det vil sige, at vi ser en nettotilgang af beboere med etnisk minoritetsbaggrund i de udsatte boligområder.

Disse flyttemønstre bidrager til at forklare, hvorfor områdebaserede indsatser ikke ser ud til at have en gennemslagskraft på boligområdet men primært på individniveau. Områdebaserede indsatser er i stand til at løfte beboere, men fordi der er en tilgang af ressourcetsvage beboere, ændrer boligområderne sig ikke.

Boligmarkedet afspejler den socioøkonomiske segregation, og forekomsten af udsatte boligområder er et spejl på denne segregation. For at områdebaserede indsatser skulle kunne løfte udsatte boligområder, ville det kræve, at indsatserne er i stand til at påvirke den samfundsmæssige segregation. Det har indsatserne dels ikke volumen til, dels er levetiden af indsatserne for kort. I stedet er indsatserne i stand til at løfte beboerne og forbedre deres levevilkår.

Identifikationen af effekterne

Identifikationen af effekterne af indsatserne uddelt med Regeringens Byudvalg er plausible af to grunde. For det første ser indsatsgruppen og kontrolgruppen ens ud i udvikling før 1994, men med en niveauforskel som

der er taget højde for i vores regressionsanalyse. Vi kontrollerer for samfundsmæssige konjunkturer, der også kunne påvirke effekterne. For det andet ser det ikke ud til, at der skulle være nogen systematisk forskel i tildelingen af byudvalgsmidler.

Identifikationen af effekter fra indsatsen uddelt med Omprioriteringsloven fra 2000 er ligeledes plausibel af to grunde. Den ene er, at vi har et panel, hvor der er en måling af beboernes tilfredshed før og efter indsatsen, således at der kan kontrolleres for forhold, der ændrer sig for panelet over tid, og der kan kontrolleres for uobserveret tidsinvariant heterogenitet, der er korreleret med de uafhængige variable. Den anden grund er, at der kontrolleres for selection bias. Det ser ud som om, at der er en vis grad af sample selection bias, der kan påvirke resultaterne i et vist omfang, men det tager vi højde for.

Reelle effekter eller marginale ændringer?

Den danske og internationale forskning i effekter af indsatser er kendetegnet ved at være i sin vorden. Det kommer til udtryk ved, at der er foretaget målinger på en række forskellige variable og med meget forskellige designs. Derfor er der også en relativ stor spredning i, hvad resultaterne viser.

Der er både effektmålinger, der viser, at beboerne bliver mere tilfredse, og der er effektmålinger, der viser, at beboerne bliver mindre tilfredse med det sted, de bor, efter der er investeret med områdebaserede indsatser. Dette forskningsprojekt finder, at beboernes tilfredshed øges og bidrager således til at konsolidere den viden, der allerede foreligger om, at områdebaserede indsatser kan påvirke beboernes oplevelser positivt.

Ligeledes bekræfter og udbygger dette projekt den viden, der er om, at områdebaserede indsatser bidrager til, at beboerne får bedre levevilkår. Tilbage sidst i 1980'erne og i midten af 1990'erne blev lignede effekter identificeret i to israelske studier (Carmon og Baron, 1994; Carmon og Hill, 1988). Fælles for den effektmåling, der er i dette projekt og i de to israelske, er, at effekten er identificeret ved et kvasi-eksperimentelt design. At effekterne peger i samme retning og er identificeret på en sammenlignelig måde styrker udsagnet om, at områdebaserede indsatser har en positiv betydning for beboernes levevilkår.

Et er at identificere, at der er effekter af indsatser. Noget andet er, om der er tale om reelle ændringer eller marginale ændringer. Når effektmålinger er i sin vorden, og billedet endnu ikke er skarpt i forhold til, hvilke effekter der opstår af hvilke indsatser, er det vanskeligt at vurdere størrelsen af effekterne. Endvidere afhænger vurderingen også af den samfundsmæssige kontekst. I Danmark har vi en stor offentlig sektor og en veludviklet velfærdsstat. Den socioøkonomiske ulighed er væsentlig mindre end i andre dele af Europa og i USA, og trods den bolig-mæssige segregering er boligmarkedet relativt heterogent. På den baggrund må forventningerne til størrelsen af effekterne være, at de vil være relativt mindre sammenlignet med størrelsen af effekterne i resten af Europa og USA, hvor boligproblemerne er mere massive.

Diskussionen af, om effekterne er udtryk for reelle forbedringer og reel opadgående social mobilitet, knytter an til en diskussion af, hvad områdebaserede indsatser kan i forhold til generelle velfærdsindsatser.

Dette forskningsprojekt bidrager til vurderingen af, at det med områdebaserede indsatser er vanskeligt at påvirke forekomsten af udsatte boligområder, men beboerne kan påvirkes, og deres levevilkår kan forbedres. Områdebaserede indsatser har ikke gennemslagskraft i forhold til at påvirke de strukturelle forhold, der skaber bolig-mæssig segregering. Det efterlader til politikere at vurdere balancen mellem velfærds politikker, der kan ændre på samfundets socioøkonomiske segregation og enkelt-område-politikker såsom områdebaserede indsatser, der har en mindre rækkevidde. Områdebaserede indsatser kan løfte beboere i den lave ende, men kan grundlæggende ikke bryde den socioøkonomiske segregation. Anti-segregationsindsatser kan formodentlig ikke skabes inden for boligpolitikken, men skal skabes inden for politikker, der grundlæggende kan påvirke unges adgang til at få en uddannelse og allokeringen af borgernes økonomiske ressourcer.

Styrken ved områdebaserede indsatser er, at de er målrettet boligområder, der har en koncentration af svage og udsatte beboere, og at indsatserne har en gennemslagskraft i boligområdet. I den henseende kan de områdebaserede indsatser være et supplement til øvrige velfærds politikker, der er rettet mod grundlæggende samfundsmæssige forhold. I det omfang at områdebaserede indsatser koordineres med kommunale og nationale tiltag, der har til formål at løse den socioøkonomiske segregation, må forventningen være, at de områdebaserede indsatser har et større potentiale for gennemslagskraft.

Rapportens struktur

Rapporten er struktureret således, at der efter dette indledende kapitel følger en beskrivelse af den almene boligsektor. Herefter følger et kapitel om, hvordan den boligpolitiske håndtering af udsatte boligområder har udviklet sig over tid. Derefter kommer tre estimationskapitler, der hver beskriver resultaterne af effektmålinger af Regeringens Byudvalg fra 1994 til 1998 og Omprioriteringsloven 2000 for henholdsvis boligafdelingens beboersammensætning, beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet og beboernes tilfredshed med deres boligområde.

02

Almene

boligområder

- hvordan har

de udviklet sig?

Almene boligområder – hvordan har de udviklet sig?

Dette kapitel tjener til at give en baggrundsforståelse for, at den del af boligmarkedet, hvor de svageste grupper bor, er en del af den almene boligsektor, og at det er boligmarkedets udvikling, der har bidraget til forekomsten af udsatte boligområder.

I dette kapitel beskriver vi først, hvordan den almene boligsektor er blevet til og over årene har tilpasset sig efterspørgslen af boliger. Dernæst beskriver vi, hvordan beboersammensætningen har udviklet sig siden midten af 1980'erne i den almene boligsektor. Denne udvikling sammenholder vi med det øvrige boligmarked. Til sidst i kapitlet beskriver vi hovedtrækkene i den forskningslitteratur, der beskæftiger sig med problemerne relateret til, at der opstår udsatte boligområder som følge af en samfundsmæssig segregering på boligmarkedet.

De deskriptive analyser af indkomst, tilknytning til arbejdsmarkedet, uddannelse og familiestatus er baseret på voksne individer i alderen 18-55 år, mens de øvrige analyser (alder og etnicitet) er baseret på hele befolkningen.

Den almene boligsektors tilblivelse

Den almene boligsektor opstod i begyndelsen af det 20. årh. som en sammenslutning af private kooperative andelsboligforeninger med aktører fra fagbevægelsen og andelsbevægelsen. I 1920'erne var det kommunerne, der byggede boliger med støtte fra staten. I 1930'erne overgik byggeriet fra kommunerne til boligforeningerne, der blev underlagt statslig regulering, og boligforeningerne skulle være non-profit virksomheder. Efter anden verdenskrig var der stor mangel på boliger, og der blev derfor bygget mange nye boliger. I den periode overhalede omfanget af det sociale boligbyggeri den private udlejningssektor (SBI og AKF, 2001).

Frem mod 1960'erne begyndte fokus på målgruppen at ændre sig fra at skulle tilgodese boliger til de svageste grupper i samfundet til at være en

sektor, hvor der blev tilbudt boliger til alle. I 1960'erne og 1970'erne blev der bygget store boliger, der var beregnet til børnefamilier, og de blev i særdeleshed bygget i forstæderne til København. Men på grund af den økonomiske krise i 1970'erne med stor inflation og høj rente, hvor huspriserne samtidig holdt sig på et lavt niveau, var det relativt set billigere for en børnefamilie at bo i en ejerbolig end i en nybygget almen bolig på trods af de statslige støtteordninger til den almene boligsektor. I mange af de store boliger, der blev bygget, flyttede børnefamilierne derfor aldrig ind. Det gav store udlejningsproblemer for den almene boligsektor og i løbet af 1970'erne ændrede fokus sig igen (SBI og AKF, 2001). Denne gang fra at være en sektor, der kunne tilbyde boliger til alle, til at være en sektor, der kunne tilbyde boliger til samfundets svage grupper.

I 1980'erne fortsatte den økonomiske tilbagegang, og den vedblev med at give udlejningsvanskeligheder for sektoren som følge af, at der skete en stor udflytning af ressourcestærke børnefamilier til ejerboliger, særligt parcelhusene. Samtidig skete en stor indflytning af enlige, beboere med forskellige misbrugsproblemer, og marginaliserede beboere. Sektoren var endvidere økonomisk trængt af, at mange af de store montagebyggerier fra 1960'erne skulle renoveres og forbedres. De synlige tegn på, at særlige boligområder både havde fysiske problemer og koncentrationer af socialt udsatte grupper, optræder således i denne periode.

I 1990'erne fik den almene boligsektor fokus på at tage et socialt ansvar for de svage grupper og på at løse de boligsociale problemer, som fandtes i sektoren (Jensen, 2006). Fra at sektoren startede med at have ansvar for at opføre boliger, bestod ansvaret fra midten af 1990'erne og frem i at administrere boliger. Sektoren har siden kæmpet for at få tilført offentlige ressourcer til at løfte velfærden. Samtidigt fokuseres der fra politisk hold på, at private aktører og frivillige foreninger skal inddrages i opgaveløsningen af de boligsociale problemer.

I løbet af 1990'erne fik kommunerne større indflydelse på det lokale boligmarked. Siden 1998 har kommunerne haft fuld bestemmelse over byggeri af almene boliger i kommunen. Ligeledes har kommunerne indflydelse på, hvilke ændringer der sker i byerne, og disse ændringer kan have både positive og negative konsekvenser for det lokale boligmarked. Ejerformernes rumlige placering skyldes ud over markedsprocesser også fysisk planlægning og arealregulering gennemført af politiske institutioner.

Borgerligt-dominerede kommunerne, især i hovedstadsregionen, har bygget få almene boliger, mens socialdemokratisk-ledede kommuner har bygget mange almene boliger. I enkelte kommuner er byrummet opdelt i forskellige ejerformer, hvor store boligområder udelukkende består af almene boliger (Andersen og Ærø, 1999).

Den almene boligsektor har fortsat sin opmærksomhed på at løse de boligsociale problemer i 2000'erne og 2010'erne, hvor staten i stigende grad har trukket sit finansielle bidrag til løsningen af boligsociale problemer tilbage. I 2006 blev et udvalgsarbejde sat i gang om den almene boligsektors fremtid og styring. Formålet var at finde ud af, hvordan der kunne skabes betingelser for en øget decentralisering og deregulering af den almene boligsektor med henblik på, at almene boligorganisationer og kommuner er sammen om at finde lokale løsninger på de boligsociale problemer. Den almene boligsektor fremhæves i udvalgsarbejdet som hjørnestenen i løsningen af de boligsociale opgaver, og dermed argumenteres for en konsolidering af den almene boligsektor. Samtidig fremhæves, at denne opgave ikke kan varetages, hvis beboersammensætningen er for ensidig. En blanding af stærke og ressourcetsvage grupper i de almene boligområder er derfor en forudsætning for, at boligområderne ikke marginaliseres, og der opstår nye såkaldte ghettoer (Socialministeriet, 2006).

Resultatet af udvalgsarbejdet blev en styringsreform, der trådte i kraft 1. januar 2010. Med styringsreformen blev både den almene boligsektors rolle som leverandør af boliger til de svageste grupper i samfundet og sektorens ansvar for at løse boligsociale opgaver cementeret. Med styringsreformen er kommunens opgave defineret til at bidrage til løsningen af boligsociale opgaver og til at sikre en hensigtsmæssig styring af den almene boligsektor. Således har kommunerne med den nye styringsreform ikke længere udelukkende til opgave at fungere som tilsynsmyndighed, men har en forpligtigelse til at indgå i en dialog og et samarbejde om de boligsociale opgaver, som den almene sektor varetager.

Udviklingen i beboersammensætningen i den almene boligsektor

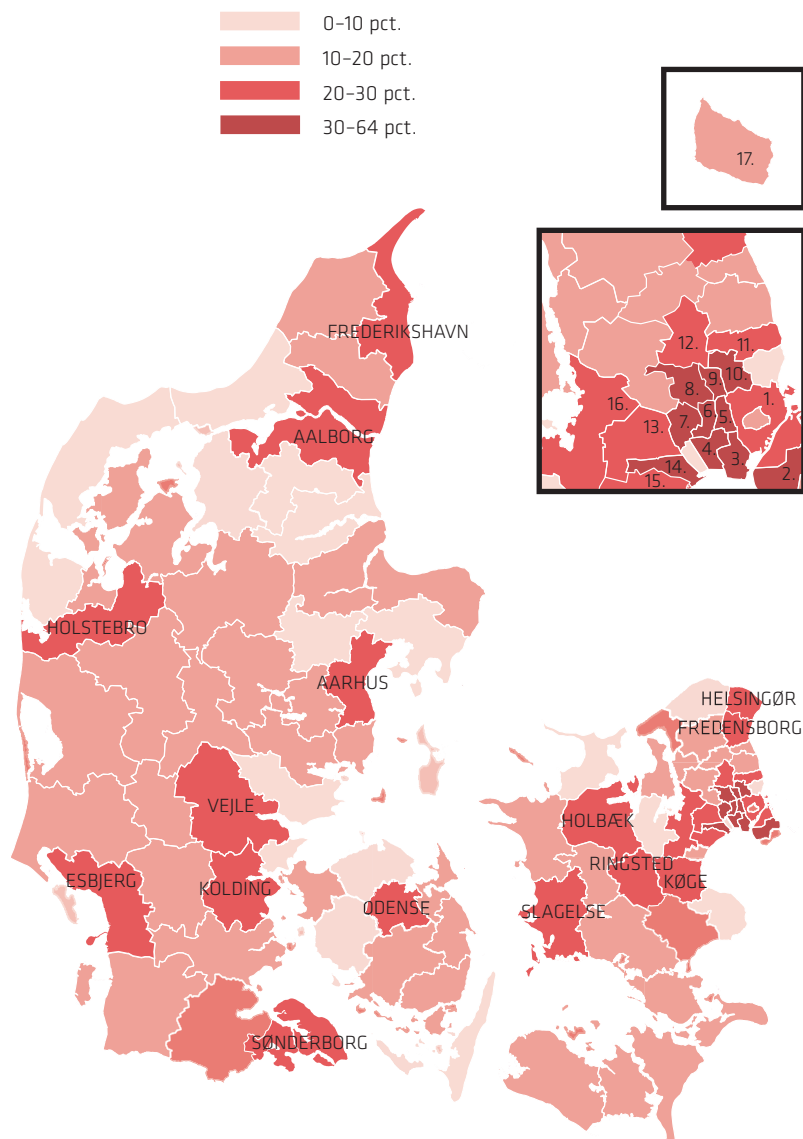
Den almene sektor er den næststørste boligform på det danske boligmarked og udgør ca. 20 pct. af samtlige boliger. 64 pct. er ejerboliger. Ca. 7 pct. er andelsboliger, og resten er private og offentlige udlejningsboliger. Der er ca. 700 almene boligorganisationer, der administrerer 8.000 boligafdelinger.

I figur 2.1 fremgår omfanget af almene boliger ud af den samlede boligbestand fordelt på landets kommuner. Figuren viser, at der er stor kommunal variation i, hvor stor en andel af almene boliger, der er i kommunernes samlede boligmasse. Hovedstadsområdet er kendetegnet ved at have en høj andel af almene boliger. Særligt i vestegnskommunerne udgør de almene boliger mere end 30 pct. af boligmassen. I resten af landet ser vi, at de større byer er kendetegnet ved, at mere end hver femte bolig er almen.

Man kan komme til at bo i en almen bolig ved at lade sig skrive op på en venteliste. Boliger uddeles efter anciennitet på ventelisten. Derudover har kommunerne siden 1984 haft ret til at råde over hver fjerde ledige bolig, kaldet den kommunale anvisningsret. I 2006 blev den kommunale anvisningsret udvidet til, at kommunerne i anvisningen skal tage hensyn til boligområdet og beboersammensætningen. Yderligere er der henover årene indført forskellige andre udlejningsmåder som forsøg på at modvirke koncentrationen af socialt svage grupper i samme boligområder. Det drejer sig om fleksibel udlejning, kombineret udlejning og offentlig annoncering.

X FIGUR 2.1

OVERSIGT OVER ANDELEN AF ALMENE BOLIGER FORDELT PÅ KOMMUNER. I 2012-TAL



1. København, 2. Tårnby, 3. Hvidovre, 4. Brøndby, 5. Rødovre, 6. Glostrup, 7. Albertslund, 8. Balerup, 9. Herlev, 10. Gladsaxe, 11. Lyngby-Taarbæk, 12. Furesø, 13. Høje Taastrup, 14. Ishøj, 15. Greve, 16. Roskilde, 17. Bornholm

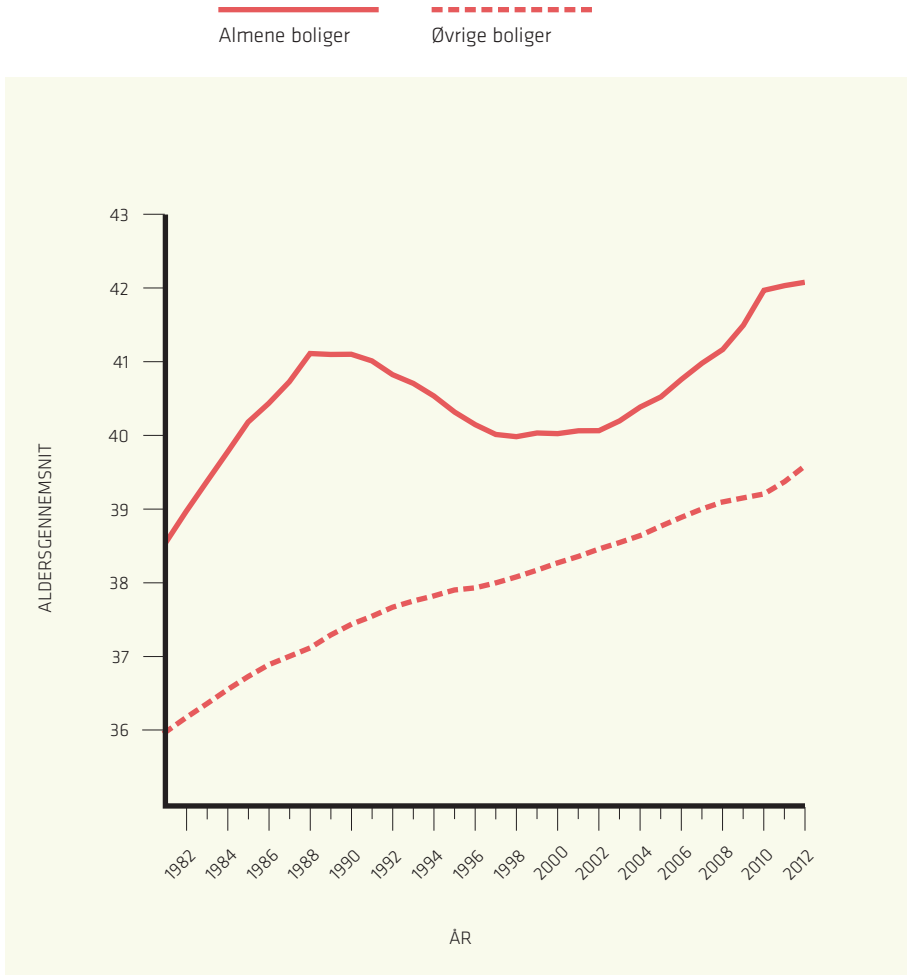
Alder, etnicitet og familieforhold

I figur 2.2 fremgår den gennemsnitlige aldersfordeling for beboere henholdsvis i den almene sektor og på resten af boligmarkedet. Det fremgår, at gennemsnitsalderen er højere for beboere i den almene boligsektor end for øvrige beboere. I 1981 er gennemsnitsalderen 38,5 år for almene beboere, mens gennemsnitsalderen i den øvrige befolkning er 36 år. Gennemsnitsalderen øges over tid som følge af, at befolkningen bliver ældre. I 2012 er gennemsnitsalderen for almene beboere 41 år, mens den i den øvrige befolkning er 39,5 år.

Figur 2.3 viser udviklingen i andelen af enlige med og uden børn i alderen 18-55 år. Det fremgår af figuren, at der er en relativ høj andel af enlige i den almene boligsektor, og at denne andel er vokset i perioden 1981-2012. I 1981 var der ca. 40 pct. enlige husstande blandt de 18-55-årige, mens ca. 25 pct. var enlige i resten af befolkningen. I 2012 finder vi, at ca. 58 pct. af almene husstande bestod af enlige, hvilket er en halv gang flere enlige husstande end i resten af befolkningen.

Endelig, når vi ser på den etniske dimension i beboersammensætningen, fremgår det af figur 2.4, at andelen af beboere fra tredje verdenslande er øget markant i den almene sektor fra 1986-2012. I 1986 udgjorde andelen af beboere fra tredje verdenslande i den almene sektor ca. 2 pct. og i resten af befolkning var den under 1 pct. I den almene sektor øges den andel år for år frem mod 2003, hvorefter stigningen bliver mindre. I 2012 var den gennemsnitlige andel af beboere fra tredje verdenslande ca. 14 pct. i den almene sektor, mens andelen i resten af befolkningen var ca. 2,6 pct.

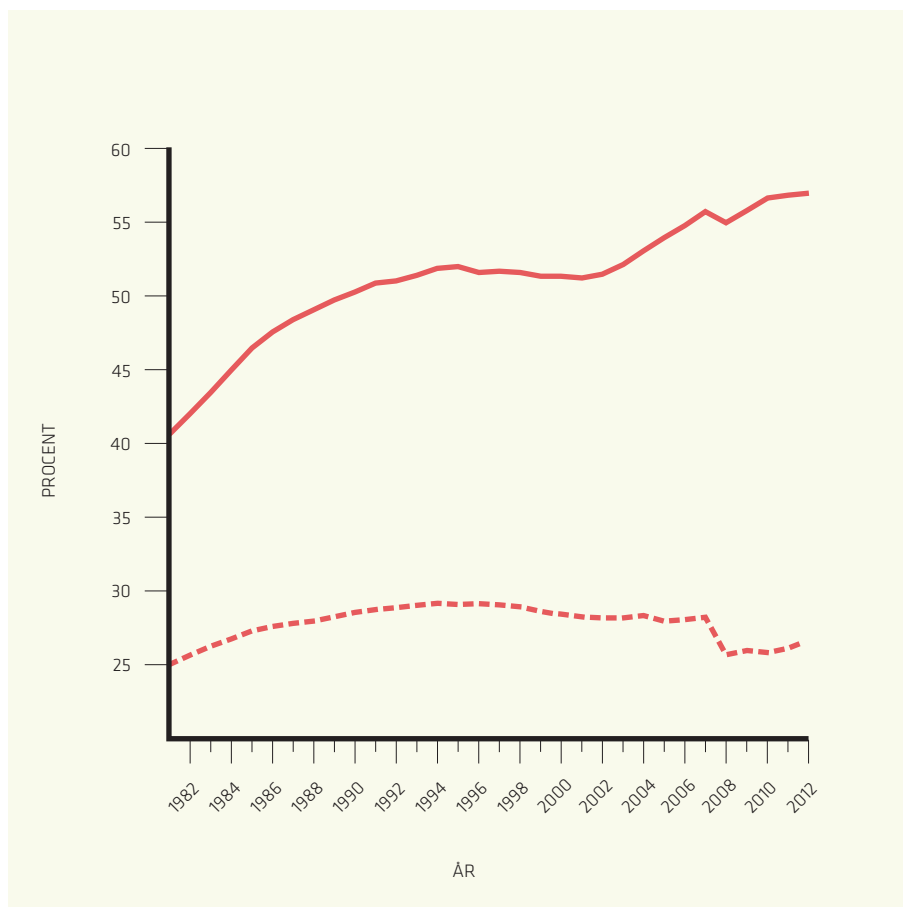
× FIGUR 2.2 GENNEMSNITLIG ALDER FOR BEBOERE I DEN ALMENE SEKTOR OG PÅ RESTEN AF BOLIGMARKEDET



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

× FIGUR 2.3 ANDELEN AF ENLIGE BEBOERE MELLEM 18-55 ÅR MED OG UDEN BØRN I DEN ALMENE SEKTOR OG PÅ RESTEN AF BOLIGMARKEDET. I PROCENT

Almene boliger Øvrige boliger

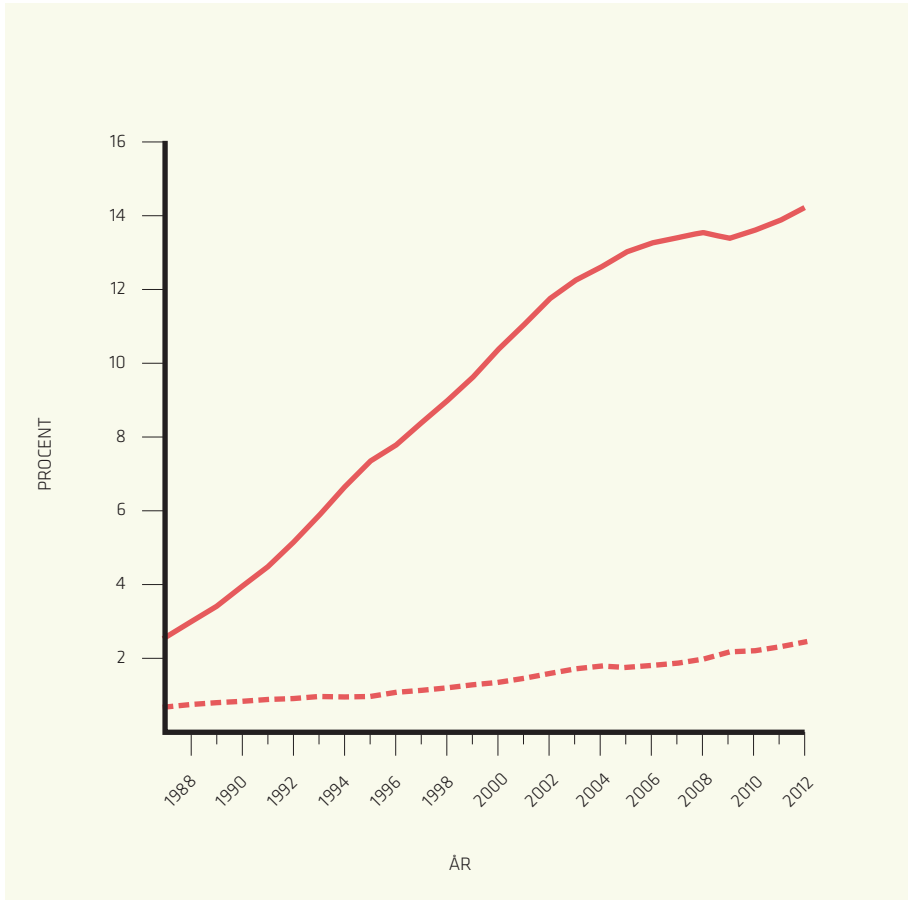


Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

X FIGUR 2.4

ANDELEN AF BEBOERE FRA TREDJE VERDENSLANDE I DEN ALMENE SEKTOR OG PÅ RESTEN AF BOLIGMARKEDET. I PROCENT

— Almene boliger - - - - - Øvrige boliger



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Uddannelse, arbejde og indkomst

I dette afsnit ser vi på, hvordan uddannelses-, beskæftigelses- og indkomstniveauet har udviklet sig for almene beboere og øvrige beboere i perioden 1981-2012.

I figur 2.5 fremgår udviklingen i andelen af 18-55-årige beboere, der har grundskolen som højest fuldførte uddannelse. Befolkningen er generelt blevet bedre uddannet over tid. Andelen af beboere uden uddannelse bliver stadig mindre. For den almene sektor er der dog tale om et mindre fald end for øvrige beboere. I 1981 udgjorde andelen af almene beboere uden uddannelse ca. 54 pct. af de 18-55 årige. For øvrige beboere er den tilsvarende andel ca. 41 pct. I 2012 udgjorde andelen af almene beboere ca. 36 pct. uden uddannelse, mens denne andel for øvrige beboere var ca. 16 pct.

I figur 2.6 fremgår udviklingen i andelen af 18-55 årige beboere i beskæftigelse. Vi ser, at over tid ligger andelen af beskæftigede blandt øvrige beboere relativt stabilt omkring ca. 84 pct., mens der er større udsving for de almene beboere, hvor vi oveni købet ser en nedadgående tendens. Det vil sige, at der var en lavere andel af almene beboere, der var beskæftigede i 2010 sammenlignet med i 1981. I 1981 udgjorde andelen af beskæftigede ca. 71 pct., mens denne andel i 2010 var faldet til 59 pct.

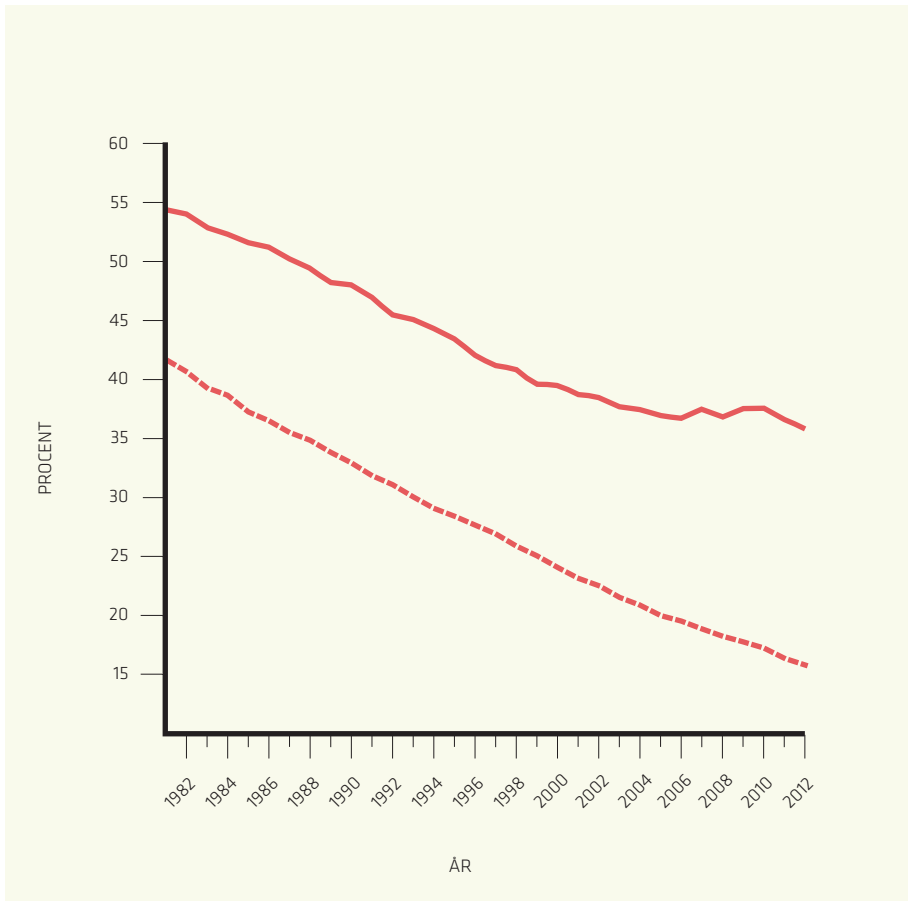
Den lavere andel beskæftigede blandt almene beboere hænger sammen med, at der i samme periode er sket en stigning i andelen af almene beboere, der står helt uden for arbejdsmarkedet. Det fremgår af figur 2.7. Blandt 18-55-årige var andelen af almene beboere, der stod uden for arbejdsmarkedet steget fra ca. 20 pct. i 1981 til ca. 29 pct. i 2010. I samme periode har der været en tendens til fald for øvrige beboere, idet andelen i 1981 var ca. 12 pct. og i 2010 ca. 10 pct.

Endelig ser vi på indkomstudviklingen for almene beboere og øvrige beboere. I figur 2.8 ser vi, at fra midten af 1980'erne øges forskellen i disponibel indkomst for beboere i den almene boligsektor og på resten af boligområdet. Denne forskel øges år for år. Det vil sige, at beboere i den almene boligsektor har ikke oplevet sammen indkomstfremgang som i resten af samfundet. Det skyldes formodentligt, at større andele af beboere i den almene sektor end på resten af boligmarkedet modtager overførelsesindkomster, og at disse indkomster er ikke steget i samme takt, som lønningerne er.

X FIGUR 2.5

ANDELEN AF 18-55-ÅRIGE BEBOERE, DER HAR GRUNDSKOLEN SOM HØJEST FULDFØRTE UDDANNELSE, I PROCENT

— Almene boliger - - - - - Øvrige boliger



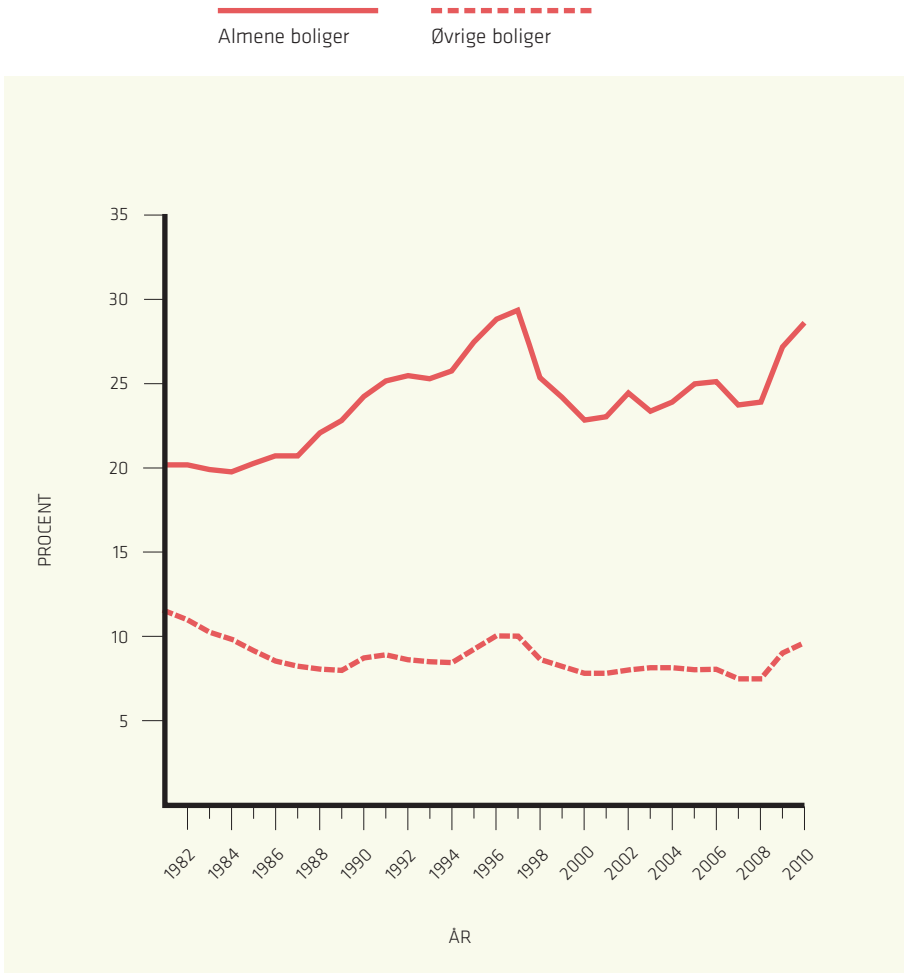
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

× FIGUR 2.6 ANDELEN AF 18-55-ÅRIGE BEBOERE I BESKÆFTIGELSE. I PROCENT



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

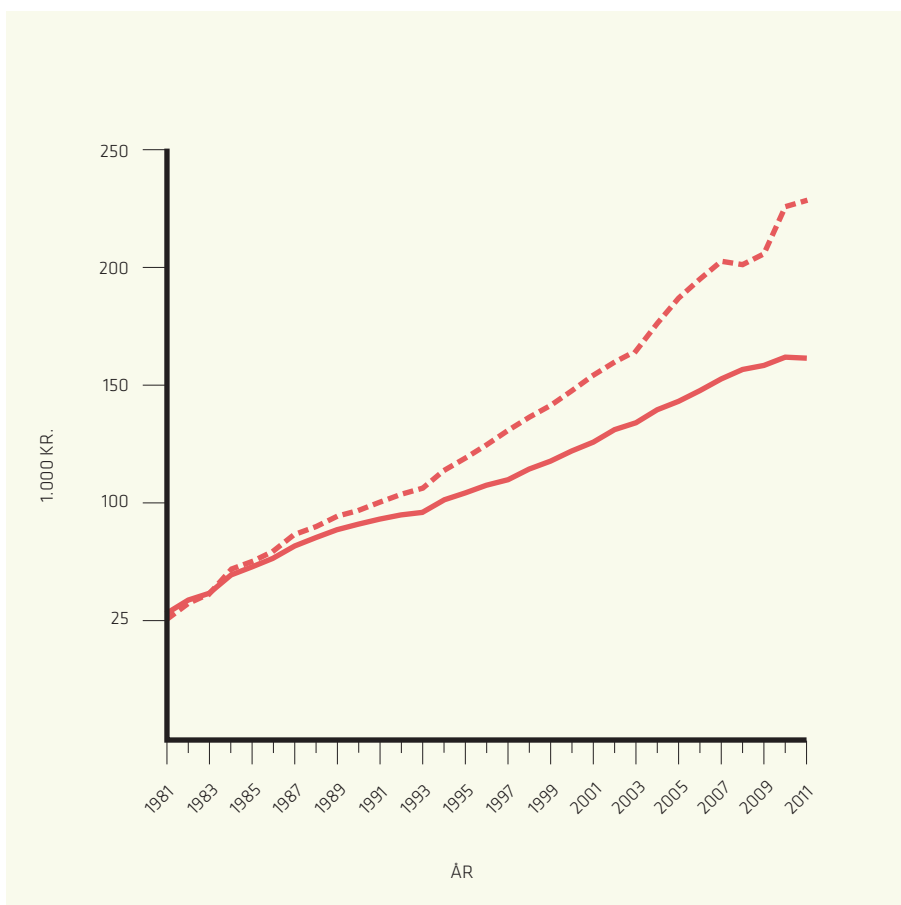
X FIGUR 2.7 ANDELEN AF 18-55-ÅRIGE BEBOERE, DER STÅR UDEN FOR ARBEJDSMARKEDET, I PROCENT



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

× FIGUR 2.8 GENNEMSNITLIG DISPONIBEL INDKOMST I DEN ALMENE SEKTOR OG PÅ RESTEN AF BOLIGMARKEDET

— Almene boliger - - - - - Øvrige boliger



Vi har her fået tegnet et billede af, at beboere i den almene boligsektor på en række demografiske forhold ser anderledes ud end beboere på resten af boligmarkedet. I forhold til uddannelsesniveau, tilknytning til arbejdsmarkedet og indkomst klarer beboere i den almene sektor sig knap så godt som beboere på resten af boligmarkedet. Der er blevet forsket meget i sammenhængen mellem boligmarkedets organisering og placeringen af beboerne ud fra deres socioøkonomiske karakteristika. Nedenfor fremdrager vi hovedtrækkene i den forskningslitteratur.

Hvad er problemet med udsatte boligområder?

De fysiske koncentrationer af beboere, der klarer sig socialt og økonomisk dårligere end gennemsnittet, er dokumenteret som et resultat af samfundets sociale og økonomiske strukturer (Atkinson og Kintrea, 2001; Kempen, 1997; Massey et al., 1991; Wacquant og Wilson, 1989; Wacquant, 1993).

Problemerne i udsatte boligområder varierer ofte fra boligområde til boligområde. Nogle områder har problemer med arbejdsløshed som følge af et presset lokalt arbejdsmarked, andre områder har problemer med kriminalitet og utryghed, mens nogle tredje har problemer med, at isolerede og udsatte beboere ikke får den hjælp og velfærd, de har behov for (Andersen og Ærø, 1999; Andersen, 2002a; Andersen, 2002b; Andersen, 2005; Saunders et al., 2008). I de udsatte boligområder indgår beboerne ikke længere som aktiver i samfundets produktion, fordi beboerne i højere grad er blevet afkoblet fra den samfundsmæssige økonomiske udvikling. Beboerne i disse boligområder er derfor stillet udenfor arbejdsmarkedet og de processer, der skaber vækst og velstand (Baum et al., 2006).

De hårdest ramte boligområder har mange forskellige problemstillinger. Beboernes udsathed handler om, at de er økonomisk vanskeligt stillet, og at de i forskellig grad er udelukket fra at tage del i samfundet som fuldgældige medlemmer. Det vil sige, at de er udelukket fra at deltage i netværk og fra at have indflydelse på beslutninger, der berører dem selv.

Ligeledes er såkaldte områdeeffekter dokumenteret, hvor det at bo i et udsat boligområde med koncentreret fattigdom giver ekstra problemer for beboerne blandt andet i forhold til boligområdets omdømme, erhver-

velse af uddannelse, tilknytning til arbejdsmarkedet og indkomstniveau (Atkinson og Kintrea, 2001; Galster et al., 2010; Galster og Santiago, 2006; Leventhal og Brooks-Gun, 2000; Wilson, 1990).

Områdeeffekter opstår som følge af, at der er en fysisk opdeling af beboere, hvor de socialt og økonomisk udsatte grupper bor i udsatte boligområder. Beboerne socialiserer sig med hinanden på en måde, hvor deres livschancer forringes, som følge af, at de fastholder hinanden i deres svage tilknytning til arbejdsmarkedet, uddannelsesinstitutionerne og fritidslivet.

I både den europæiske og amerikanske litteratur er vurderingen, at det er et grundlæggende problem, at der findes by- og boligområder, hvor der er store koncentrationer af sociale, økonomiske og fysiske problemer. Der er konsensus i forskningslitteraturen om, at det er hensigtsmæssigt at øge det sociale mix i disse boligområder, og at præmissen for at iværksætte indsatser for at blande beboermassen kræver nøje overvejelse om, hvad der vil være retfærdigt og hensigtsmæssigt ud fra betragtninger om lighed og effektivitet (Galster, 2009). Derudover viser studier, at påvirkningen fra ressourcestærke beboere til ressourcetsvage beboere er meget mindre, end den påvirkning, der er indbyrdes mellem ressourcetsvage beboere (Galster, 2009).

Ligeledes peger forskningen på, at der ikke er nogen stærk sammenhæng mellem mix af ejerformer og socialt mix. Der er et studie, der har testet korrelationen mellem graden af boligmix og graden af socialt mix. Dels er konklusionen, at de mest homogene områder i forhold til ejerformer ofte ikke er dem, der er mest problemramt. Dels, at blandede boligområder ofte er karakteriseret ved mange forskellige nationaliteter. Endelig er der ingen entydig sammenhæng mellem ejerformer og socialt mix, idet der er koncentrationer af lavindkomstgrupper samt flygtninge og indvandrere i områder med både blandede og homogene ejerformer (Musterd og Andersson, 2005). Således er det vanskeligt at sætte lighedstegn mellem type af beboersammensætning, omfanget af problemer, og hvilken beboersammensætning der vil være bedst.

03

Områdebaserede
indsatser – en kur i
udsatte boligområder

Områdebaserede indsatser – en kur i udsatte boligområder

I dette kapitel beskriver vi de boligpolitiske tiltag, der er målrettet problemerne relateret til den boligmæssige segregering i Danmark. Disse tiltag diskuteres op imod en forskningsmæssig forståelse af segregeringen på boligmarkedet.

Formålet med dette afsnit er at beskrive og diskutere, hvordan det boligpolitiske syn på udsatte boligområder har været fra 1980'erne og frem til i dag, og hvilke indsatser, der har været iværksat og med ønsket om hvilke effekter. Først gennemgår vi de tre perioder i den førte boligpolitik: 1) fra midten af 1980'erne og frem til begyndelsen af 1990'erne, 2) fra 1990'erne til 2000'erne, og 3) fra 2000'erne og frem. Vi inddrager fortrinsvis boligaf-taler, der har været rettet mod de almene boligområder.

Hovedresultaterne i kapitlet er:

- Fra midten af 1980'erne og frem til midten af 1990'erne var problementifikationen forekomsten af fysiske, økonomiske og sociale problemer i bestemte boligområder. Kuren bestod af fysiske og økonomiske indsatser, men matchede dog ikke den fulde diagnose. Den sociale trivsel og sociale forhold blev ikke påvirket af indsatsen.
- Fra midten af 1990'erne og frem til 2000'erne forblev problementifikationen at være samspillet mellem fysiske, økonomiske og sociale problemer, men kuren bestod nu af både sociale, økonomiske og fysiske indsatser, og matchede i højere grad diagnosen. Udfordringen i denne periode var, at statens rolle i opgaveløsningen gradvist blev mindre, og opgaveløsningen blev lagt ud til den almene boligsektor og kommunerne.

- I 2000'erne ændrede diagnosen karakter. Den spatiale segregation blev i 2000'erne også diagnosticeret som problemet. Denne diagnose medførte en kur bestående af både områdebaserede indsatser og udlejningsregler med henblik på at sprede særlige beboergrupper. Kuren matchede diagnosen. Problemet er imidlertid, at der er tale om en delvis fejldiagnosticering.

Det boligpolitiske syn på bolig-mæssig segregering

I 1947 blev det første boligministerium oprettet med det formål at sikre en bolig til alle. Bolignøden var stor i efterkrigsårene, og der var behov for en styret indsats for at få bygget flere boliger. Boligministeriets styring skete i høj grad via den almene boligsektor, der fik en fremtrædende rolle i forhold til ministeriets opgaver, og som kom til at varetage boligbehovet for de svageste grupper i samfundet. I dag er den almene boligsektor blevet leverandør af velfærd og varetager de socialt udsatte gruppers boligbehov (Andersen og Fridberg, 2006).

Det er karakteristisk, at by- og boligpolitik siden oprettelsen af det første ministerium ikke har været et tungt politisk område med gennemslagskraft i forhold til øvrige politikområder (Andersen, 2006; Kristensen, 2002). Der skete dog en forstærkning af ministeriets område og vægtning, da det i 1999 under en socialdemokratisk-ledet regering gik fra at være et Boligministerium til at blive til et By- og Boligministerium. Dette ministerium blev nedlagt i 2001, da en liberal-ledet regering overtog regeringsmagten. Opgaverne blev overvejende lagt over til tre andre ministerier: Erhvervs- og Økonomiministeriet, Socialministeriet og Integrationsministeriet. Med regeringsskiftet til en socialdemokratisk-ledet regering i 2011 er ministeriet genopstået og eksisterer nu under navnet Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

Segregation på boligmarkedet handler i særdeleshed om den marginaliserede og udsatte del af boligmarkedet. Det vil sige de boligområder, hvor de økonomisk trængte og socialt udsatte grupper bor. Når der er politisk fokus alene på de udsatte boligområder, så er det ud fra en politisk antagelse om, at disse boligområder er kernen af segregationsproblemet.

Områdebaserede indsatser igangsættes i udsatte boligområder, fordi hovedparten af udsatte mennesker bor i disse boligområder. Beboernes udsathed består i beboernes manglende uddannelsesmæssige kompetencer, deres svage tilknytning til arbejdsmarkedet og deres relativt lave indkomstgrundlag.

Anledningen til områdebaserede indsatser er endvidere en politisk bekymring over konsekvenserne af et segregeret boligmarked. Konsekvenserne frygtes at være, at beboernes livschancer forringes som følge af at bo sammen med mange andre, der heller ikke klarer sig godt. De stilles med andre ord endnu dårligere i forhold til at få en uddannelse, komme ind på arbejdsmarkedet og deltage i samfundet, end de ellers ville have gjort, hvis de havde boet andre steder sammen med andre mennesker med flere ressourcer. Det vil sige, at segregeringen hæmmer beboernes chancer for at klare sig så godt som muligt.

I tabel 3.1 fremgår, hvordan en række europæiske landes syn er på den bolig-mæssige segregering. I Belgien, Frankrig og England bliver segregation anskuet som et socioøkonomisk problem, mens Tyskland ser segregation som et spatialt problem. Danmark ser, i lighed med Holland og Sverige, segregation som både et socioøkonomisk og spatialt problem.

Når segregation ses som et rumligt problem indeholder indsatserne spredningsinstrumenter til at påvirke beboersammensætningen. Det vil eksempelvis sige, at sætte grænser for hvor mange af bestemte grupper, der må bo i bestemte boligområder, og at ændre venteliste-systemet, så særlige husstandstyper kan rykkes frem på listen for at få dem til at flytte ind i bestemte boligområder osv.

× TABEL 3.1 POLITISK SYN PÅ SEGREGATION I FORSKELLIGE
EUROPÆISKE LANDE

	SEGREGATION ER ET SOCIOØKONOMISK PROBLEM	SEGREGATION ER ET RUMMLIGT PROBLEM
BELGIEN	×	
FRANKRIG	×	
TYSKLAND		×
HOLLAND	×	×
SVERIGE	×	×
ENGLAND	×	
DANMARK	×	(×)

Anm.: Oversigten er videreudviklet fra (Musterd og De Winter, 1998)

I begyndelsen af 1980'erne var boligpolitikken primært en velfærdspolitik, mens den i løbet af 1990'erne udviklede sig til at være et politikområde, hvor der kæmpedes om de sociale ressourcer. Fra sidst i 1990'erne er der gradvist sket en tilbagetrækning af staten. Det ses blandt andet i nedskæringerne på målrettede indsatser til udsatte boligområder (Andersen, 2006). I forbindelse med de seneste to uddelinger, Landbyggefondens 2006-10 pulje

og den seneste pulje baseret på boligaftalen i 2010, er indsatserne alene blevet finansieret af den almene boligsektor uden statslig medfinansiering, men dog med en lokal medfinansiering.

Fra midt 1980'erne til midt 1990'erne: Fysiske indsatser i samspilsramte boligområder

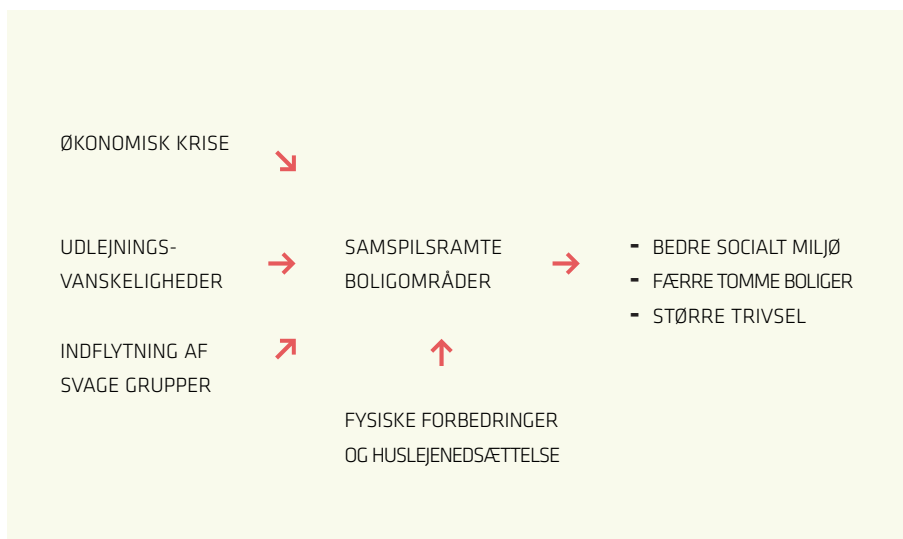
I 1980'erne var boligpolitikken kendetegnet ved, at der var økonomisk krise på boligmarkedet, herunder i den almene boligsektor. Efterspørgslen på almene boliger var lille, huslejen høj og den fysiske koncentration af problemer i bestemte boligområder blev i stigende grad synlig. Der var politiske kræfter i den siddende regering ledet af Konservative Folkeparti, der kom med forslag om salg af almene boliger. Forslaget vandt ikke tilstrækkelig opbakning hverken internt i regeringen eller i folketinget. For at tilgodese de kræfter i regeringen, der ønskede en liberalisering af den almene boligsektor blev John Winther-udvalget nedsat (Jensen, 2006).

Konklusionen i Winther-rapporten var, at den almene boligsektor var gået fra at være leverandør af kvalitetsboliger til alle, til at sikre adgang og tilgængelighed til boliger til de svageste grupper i samfundet (Jensen, 2006). Det blev identificeret, at der var boligområder, der var kendetegnet ved en koncentration af sociale, økonomiske og fysiske problemer. Rapportens konklusioner ledte til, at disse boligområder blev betegnet som samspilsramte, og at de problemer, der kendetegnede disse boligområder, henførtes til at være et resultat af sociale eksklusionsprocesser (Programbestyrelsen, 2008). Der kom med andre ord en erkendelse ind i boligpolitikken om behovet for en målrettet indsats.

Winther-rapporten blev således startskuddet til områdebaserede indsatser til boligområder med koncentrationer af problemer. Rapporten blev fulgt op af den første omprioriteringslov i 1985, hvor der blev delt midler ud til huslejstøtte og til udbedring af byggefejl, heraf 125 mio. kr. fra Landsbyggefonden og 250 mio. kr. fra staten og kommunerne (Programbestyrelsen, 2008). Der var således et fokus udelukkende på fysiske indsatser ud fra en politisk antagelse om, at det fysiske kunne øve indflydelse på det sociale miljø og beboersammensætningen. Forventningen til indsatsen var, at der kunne skabes et bedre socialt miljø, og at der kunne tiltrækkes beboere til de tomme boliger.

I figur 3.1 er en oversigt over, hvilke problemer der anskues som årsagen til de samspilsramte boligområder, hvilke tiltag der gøres, og hvilke effekter der forventes.

× **FIGUR 3.1** OVERSIGT OVER KAUSAL SAMMENHÆNG MELLEEM PROBLEM, INDSATS OG EFFEKT



Internationalt er der foretaget effektmålinger baseret på longitudinale data af fysiske tiltag som gentrificering. Disse studier viser, at gentrificering kan lede til, at der flytter beboere med højere indkomster ind i de gentrificerede boligområder, men at der samtidig sker en større indkomstpolarisering inden for boligområdet, og at de sociale fællesskaber kommer under pres i de gentrificerede boligområder med øget kriminalitet og asocial adfærd til følge (Marcuse, 1986; McDonald, 1986; Galster, 2009; Walks og Maaranen, 2008). I evalueringen af omprioriteringsloven fra 1985 konkluderes, at fysiske tiltag har forbedret det fysiske miljø, men de sociale problemer blev ikke løst (Christiansen et al., 1993). Evalueringen var dog ikke baseret på en effektmåling.

Effektmålinger af om fysiske indsatser bidrager til øget tilfredshed blandt beboerne viser, at fysiske ændringer i boligområder kan give øget tilfredshed (Mohit og Nazyddah, 2011). Der er dog også studier, der finder det modsatte, at beboerne ikke bliver mere tilfredse (Brower, 1996; Carmon og Baron, 1994; Dekker et al., 2011; Lawless et al., 2010; Munk, 1999; Westaway, 2009), heriblandt et stort komparativt studie, hvor tilfredsheden med boligområdet efter en indsats blandt beboere i 25 europæiske lande er undersøgt (Dekker et al., 2011).

Samlet set er der kun foretaget få effektmålinger af fysiske tiltags betydning for det fysiske og sociale miljø. Både europæisk og amerikansk forskning peger imidlertid samlet på, at fysiske tiltag ikke er tilstrækkelige til at løse problemer relateret til den bolig-mæssige segregering; der er behov for sociale tiltag også.

Fra midt 1990'erne til først i 2000'erne: Mere social sammenhængskraft i socialt belastede boligområder

I 1990'erne var der et øget politisk fokus på koncentrationen af socialt udsatte grupper og etniske minoritetsgrupper i en række boligområder. Det drejede sig om boligområder, der også havde problemer med dårlig økonomi, udlejningsvanskeligheder og store renoveringsbehov. Boligområderne blev omtalt som socialt belastede boligområder (Indenrigsministeriet m.fl., 1994a, 1994b). Særligt den store indflytning af etniske minoriteter i de almene boligområder tildrog sig politisk opmærksomhed. Det smittede af på den boligpolitiske tilgang, der fik et klart integrationspolitisk sigte. Side-løbende var der en politisk/offentlig strømning af, at et boligområde med mange etniske minoriteter kan fungere som en slags integrationsmaskine.

Regeringens Byudvalg blev nedsat i 1993 af en socialdemokratisk-ledet regering og igangsat i perioden 1994-1998. Udvalget havde til formål at igangsætte en helhedsorienteret indsats til afgrænsede boligområder for at løse sociale problemer, reducere antallet af socialt udsatte beboere, mindske koncentrationen af etniske minoriteter og forbedre integrationen. Desuden ville man reducere kriminalitet og hærværk, samt forbedre koordinationen mellem de forskellige involverede kommunale aktører, organisationer og foreninger (Indenrigsministeriet m.fl., 1994a). Dermed var

fokus i Byudvalgsindsatsen på at øge attraktiviteten i de støttede boligområder og derigennem ændre beboersammensætningen, således at flere ressourcestærke beboere ville flytte ind.

Byudvalgsindsatsen er den første helhedsorienterede indsats, der rummer både fysiske, sociale og økonomiske indsatser. Der blev uddelt 2,1 mia. kr. i 1998-priser. Staten finansierede 1,5 mia. kr., mens kommunerne stod for 305 mio. kr. og Landsbyggefonden for 275 mio. kr. (Programbestyrelsen, 2008). Ca. 500 boligafdelinger modtog støtte.

Der er i den periode et stort fokus på den sociale sammenhængskraft i de socialt belastede boligområder. Den kausale tankegang er, at områdebaserede indsatser kan bidrage til, at beboerne bliver inkluderet i sociale fællesskaber i boligområder og herigennem bliver løftet. Det er en empowerment-tankegang, der er styrende for de områdebaserede indsatser baseret på idealet om et lokalt fællesskab. Tanken er, at ved at beboerne engageres i det nære miljø og inddrages i lokale fællesskaber, er der positive afledte effekter i form af bedre livschancer for den enkelte beboer.

Sammenhængende by- og boligpolitik kendetegner endvidere denne periode og videreføres i en ny indsats, den såkaldte Kvarterløftsindsats fra 1997 og frem. Med kvarterløftsindsatsen kom der et stærkt fokus på netværksstyring og indgåelse af partnerskab. Med kvarterløftsindsatsen lægges der op til en bredere og mere tværgående indsats, hvor forskellige kommunale sektorpolitikker kan indgå afhængigt af de lokale behov. Hovedformålet er at skabe en helhedsorienteret og borgerinddragende indsats med privat-offentligt samarbejde. Omend det statslige engagement er til stede og synligt, så følger der med kvarterløftsindsatsen et øget krav om kommunal engagement (Larsen et al., 2003). Det tydelige fokus på partnerskaberne med kvarterløftprojekter understreger statens tilbagetiltrækning. Den politiske forventning til effekterne af indsatserne er, at de vil føre til mindre arbejdsløshed, mindre kriminalitet, et forbedret image og en mere blandet beboersammensætning.

Den boligpolitiske forståelse af socialt belastede boligområder og statens tilbagetrækning videreføres med puljen "Byer for alle", der blev sat i gang i 2000. I puljen, der går til fem boligområder, er der et stort fokus på forpligtende lokale partnerskaber, beskæftigelse og en indsats for vellykket

integration. Ligeledes er der et fokus på at skabe bedre samarbejde på tværs af de traditionelle kommunale forvaltningsgrene. Formålet var at sikre en positiv udvikling i en række udsatte boligområder. Der var tale om økonomiske tiltag for at fremme beskæftigelse og integration i boligområder (COWI, 2007).

I figur 3.2 er en oversigt over, hvilke problemer der ansues som årsagen til de samspilsramte boligområder, hvilke tiltag der gøres, og hvilke effekter der forventes.

X FIGUR 3.2 OVERSigt over kausal sammenhæng mellem problem, indsats og effekt



Der er foretaget en række evalueringer af disse indsatser. Det kendetegner dog disse evalueringer, at de fortrinsvis er baseret på eftermålinger, kvalitative interviews og subjektive vurderinger af, om indsatserne har haft en effekt. Der er derfor en stor grad af usikkerhed forbundet med at tage evalueringernes resultater som udtryk for effekter.

Evalueringerne af Regeringens Byudvalg konkluderer, at indsatserne bidrog til at bremse en negativ udvikling i boligområderne, men at problemerne ikke blev løst. Huslejenedsættelse medvirkede til, at færre ressourcestærke flyttede ud. De fysiske indsatser forbedrede boligområdernes attraktivitet og image, og de sociale indsatser øgede aktivitetsniveauet i boligområder (Andersen, 2005; Munk, 1999; Andersen, 1999; Vestergaard et al., 1999). Evalueringen af kvarterløft peger ligeledes på, at indsatserne har bidraget til at gøre områderne mere attraktive, skabe et bedre image samt reducere fraflytningerne (Andersen, 2003).

Erfaringer med lignende indsatser er gjort i Sverige, hvor en analyse af områdebaserede indsatser i Sverige konkluderer, at boligområder på individplan er foranderlige, men på strukturelt plan er de ikke (Andersson og Bråmås, 2004). De beboere, der flytter ind i områderne med indsatser er fortrinsvis arbejdsløse og modtagere af velfærdsydelse, mens det er ressourcestærke beboere, der flytter ud af områderne.

Endelig er der studier, der har forsøgt at måle effekten af indsatser på om beboerne klarer sig socioøkonomisk bedre. Målingerne er baseret på longitudinale data fra før, under og efter indsatserne. Disse studier viser, at det kan lykkes at forbedre beboernes livssituation og forebygge yderligere nedslidning af boligområder, men at indsatserne ikke er tilstrækkelige til at ændre på forekomsten af udsatte boligområder, hvor beboerne tilhører de laveste socialklasser (Andersen, 2002a; Carmon og Baron, 1994; Carmon og Hill, 1988; Ostendorf et al., 2001).

Samlet set peger forskningen således i retning af, at helhedsorienterede indsatser, der indeholder fysiske, økonomiske og sociale indsatser, har en marginal effekt i form af, at beboerne kommer til at klare sig bedre, men forekomsten af de udsatte boligområder ændrer sig ikke.

Fra først i 2000'erne og frem: Kampen mod ghettoerne

I 2001 indtraf et regeringsskifte fra en socialdemokratisk-ledet regering til en liberal-ledet regering. Med skiftet blev det daværende By- og Boligministerium nedlagt. 2000'erne var præget af et meget stort fokus på den etniske segregation på boligmarkedet, og samtidig var 2000'erne præget af en ændring i retorikken i forhold til de udsatte boligområder og en kraftigt

betoning af fænomenet ghetto og ghettoisering (Andersen, 2006). Ændringen i retorikken blev fulgt op af en række boligaftaler og tiltag, der alle er rettet mod at bekæmpe ghettoiseringen på boligområdet. I en europæisk sammenhæng er en tilsvarende ændring i retorikken indtruffet (Andersen og Van Kempen, 2003; Andersen, 2006; Andersson og Musterd, 2005; Andersson, 2006; Atkinson, 2000a, 2000b; Lawless, 2012; Parkinson, 1998).

Det boligpolitiske fokus i 2000'erne afspejler, at udover den socioøkonomiske segregation er problematisk, er den rumlige segregation det også. Dermed er der to spor i den boligpolitiske tilgang til at håndtere den bolig-mæssige segregering. Omdrejningspunktet i 2000'erne er at opnå et øget socialt mix i de almene boligområder. Et øget socialt mix forsøges opnået både via tiltag til at påvirke den socioøkonomiske segregering og den rumlige segregering.

Der indførtes en række nye udlejningsregler, der havde til formål at regulere boligområdernes beboersammensætning. Det vil sige regler, der har til formål at ændre det sociale mix i boligområderne. Disse udlejningsregler er en form for spredningsinstrumenter. Fleksibel udlejning blev indført i 2000 og havde til formål at give fortrinsret til bestemte grupper fx tilflyttere med beskæftigelse i kommunen, unge under uddannelse og pendlere. Kriterierne og andelen af boliger, der udlejes på denne måde, besluttes af kommunalbestyrelsen og af boligorganisationen. Kombineret udlejning er en anden form for spredningsinstrument, som ligeledes giver kommunen mulighed for at regulere i beboersammensætningen i boligområder, hvor andelen af beboere med svag tilknytning til arbejdsmarkedet er høj. Kombineret udlejning blev indført i 2005. Det er Ministeriet for By, Boliger og Landdistrikter, der hvert år offentliggør en liste over boligafdelinger, hvori der må indføres kombineret udlejning. Ved kombineret udlejning afviser boligorganisationen boligsøgende, hvis vedkommende og vedkommendes partner i mindst seks sammenhængende måneder har modtaget kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse. I 2006 blev disse regler fulgt op af regler for flyttehjælp, der giver kommunen mulighed for at yde flyttehjælp til beboerne i form af et økonomisk tilskud til lejerens flytteudgifter, hvis den nye bopæl ligger i samme kommune som den gamle. Det er kommunerne, der fastsætter kriterierne for flyttehjælp, men hjælpen kan fastsættes til at gælde bestemte beboergrupper, der flytter ud af ikke så velfungerende boligområder til mere velfungerende boligområder.

Endelig blev der i 2009 indført muligheden for offentlig annoncering af ledige boliger i boligafdelinger, der har sociale og økonomiske problemer. Det er kommunalbestyrelsen sammen med boligorganisationen, der beslutter, om der skal være offentlig annoncering. Formålet er at tiltrække flere ressourcestærke beboere.

I 2004 fremlagde den daværende regering en ghettoiseringsstrategi, hvor det blandt andet fremgik, at der skulle nedsættes en Programbestyrelse med det formål at følge udviklingen i de udsatte boligområder og vurdere behovet for tiltag i de mest udsatte ghettoområder. Med denne ghettoiseringsstrategi meldte begrebet ghetto sig for alvor ind i den førte boligpolitik og samtidig en frygt for ghettoer.

Programbestyrelsens bærende synspunkt i arbejdet var, at hvis der skal opnås varige forandringer i de truede områder, så områderne langsigtet bliver socialt bæredygtige med plads til mangfoldighed og svagere eksistenser, og samtidig med en overvægt af mennesker, der er i stand til at forsørge sig selv, så kræver det en indsats, der indebærer grundlæggende forandringer – der er bredspektret og langsigtet. Det var også Programbestyrelsens vurdering, at de områdebaserede indsatser skal suppleres med andre indsatser, der særligt retter sig mod det enkelte individs muligheder og ressourcer (Programbestyrelsen, 2005). Der bliver fremsat syv punkter: Omdannelse af de monofunktionelle kvarterer og bebyggelser, styring af beboersammensætning med større social bæredygtighed, forsøg med nye undervisnings- og uddannelsesformer, en indsats for bedre beskæftigelse, en indsats for tryk og naboskab, effektiv organisation samt kommunikation.

Der fulgte to boligaftaler i 2005 og 2006, der havde fokus på at styrke indsatsen mod ghettoisering og vurdere den almene sektor, hvor der blev rammesat midler til en social og forebyggende indsats, til at forebygge den negative udvikling i de problemramte boligområder, bryde negativ social arv og tiltrække ressourcestærke beboere. Samtidig blev der indført en permanent salgsordning for problemramte boligafdelinger med henblik på at øge boligmixet, således at der kunne ske en såkaldt genopretning af beboersammensætningen (Socialministeriet, 2005). De boligområder, der er i målgruppen for en forebyggende indsats, er defineret som afdelinger, hvor der er konstateret væsentlige problemer af økonomisk, social eller

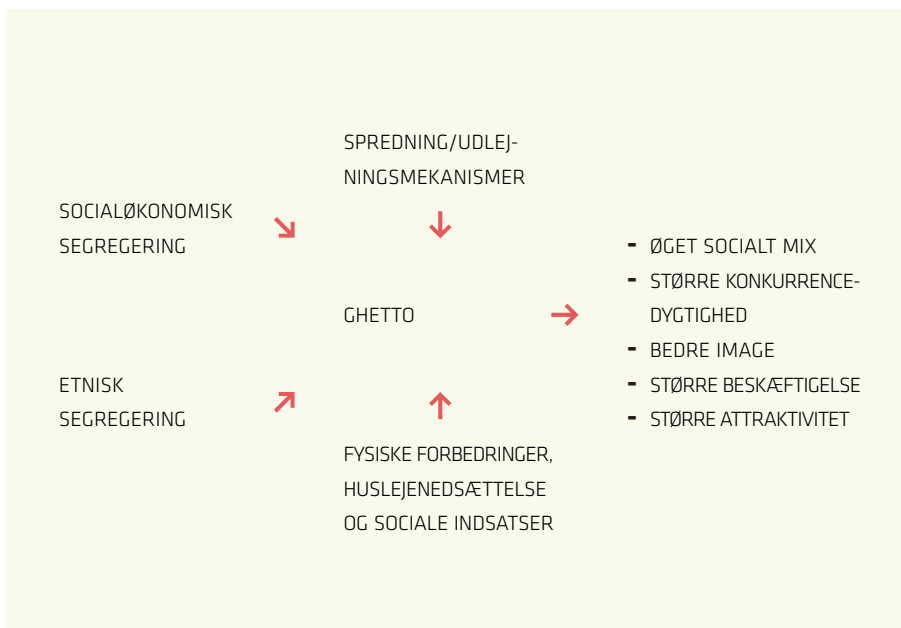
anden karakter, herunder høj husleje, høj flyttefrekvens, stor andel af lejere med sociale problemer, vold, hærværk eller nedslidning af bygninger og friarealer (Socialministeriet, 2005).

I 2010 fulgte endnu en ghettostrategi, der gik ud på at skabe mere attraktive boligområder, der skulle bryde isolation, skabe bedre balance i beboersammensætningen, fokusere på at styrke indsatsen for børn og unge, få beboerne væk fra passiv forsørgelse på offentlige ydelser, og bekæmpe social bedrageri og kriminalitet (Socialministeriet, 2010). Antallet af ghettoområder skulle halveres. Ghettoområderne var defineret ved hjælp af tre parametre. For hver parameter var der fastsat en grænseværdi. De almene boligområder med over 1.000 beboere, hvor to af de tre parametre overskred grænseværdierne, var defineret som ghettoområder. De tre parametre og grænseværdierne var følgende: 1) Andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande over 50 pct., 2) Andel af 18-64-årige uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelse overstiger 40 pct. (opgjort som gennemsnit de seneste fire år), og 3) Andel af dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer pr. 10.000 beboere på 18 år og derover overstiger 270 personer (opgjort som gennemsnit over de seneste fire år). Hermed blev 29 boligområder identificeret som ghettoområder (Socialministeriet, 2010). I 2011 var det 28 boligområder og i 2012 var 32 boligområder betegnet som ghettoer.

I 2013 er der kommet en ny ghettoliste hvor følgende kriterier er defineret: 1) Andelen af 18-64-årige uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelse overstiger 40 pct. (gennemsnit for de seneste to år), 2) Andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande overstiger 50 pct., 3) Andel af dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer overstiger 2,7 pct. af beboere på 18 år og derover (gennemsnit for de seneste to år), 4) Andelen af beboere i alderen 30-59 år, der alene har en grunduddannelse (inkl. uoplyst uddannelse), overstiger 50 pct. af samtlige beboere i samme aldersgruppe og 5) Den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige i alderen 15-64 år i området, eksklusiv uddannelsessøgende, er mindre end 55 pct. af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen. Hvis et boligområde med mere end 1.000 beboere opfylder 3 ud af 5 kriterier kommer de på listen med særligt udsatte boligområder. 34 boligområder er kommet på listen.

I figur 3.3 er en oversigt over, hvilke problemer der ansues som årsagen til forekomsten af ghettoer, hvilke tiltag der gøres og hvilke effekter der forventes.

× FIGUR 3.3 OVERSIGT OVER KAUSAL SAMMENHÆNG MELLEML PROBLEM, INDSATS OG EFFEKT



Det stærke fokus på ghettoer – og frygten på ghettodannelse på boligmarkedet – har bidraget til implementeringen af forskellige udlejningsregler med henblik på at sprede særlige beboergrupper. Det mest iøjnefaldende problem i denne sammenhæng er antagelsen om, at der findes ghettoer i Danmark. Ghettoer er karakteriseret ved at være etniske og sociale homogene områder, hvor der er en lav grad af velfærdsmæssig tilstedeværelse og svag tilstedeværelse af staten. Ghettoen er en fysisk afgrænset og en enhed isoleret fra det omgivende samfund, hvor der er tydelig etniske eksklusion- og kontrolprocesser. Der er ekstrem grad af fysisk og social utryghed (Wacquant, 1997).

Segregationsanalyser viser imidlertid, at trods et segregeret boligmarked, er der ikke tale om ghettoer (Andersen, 2005, 2006; Damm et al., 2006). Det, som kendetegner de danske boligområder og andre europæiske boligområder, er, at de er etnisk heterogene. Det vil sige, at der er en blandet etnisk beboersammensætning (Damm et al., 2006; Musterd og Andersson, 2005; Wacquant, 2007). Derudover er en tydelig velfærdsstat til stede i de danske boligområder i form af institutioner og velfærdsservice, og ikke mindst i form af den rolle som den almene sektor spiller i forhold til at sikre velfærd og bolig til samfundets udsatte grupper (Andersen og Fridberg, 2006). Når der er forvirring om, hvornår en ghetto er en ghetto og ikke "bare" et boligområde, der har en særlig koncentration af udsatte beboere, skyldes det ifølge Wacquant, at fattigdom, segregation og etnisk klyngedannelse bliver blandet sammen og identificeret forkert. Wacquants pointe er:

"Not all ghettos are poor and not all poor areas are ghettos, one cannot collapse and confound the analysis of ghettoization with the study of slum and lower-class districts in the city... All ghettos are segregated but not all segregated areas are ghettos... Ghettos and ethnic neighbourhoods have divergent structures and opposite functions. Immigrant neighbourhood is a springboard for assimilation via cultural learning and social-cum-spatial mobility, the (ghetto) is a material and symbolic isolation ward geared toward dissimilation. The former is best figured by a bridge, the latter by a wall." (Wacquant, 2004)

Fokuseringen på ghettoer i Danmark og de deraf afledte tiltag til at sprede beboere forekommer således at være en fejldiagnosticering af problemer på boligmarkedet. Effekterne af de forskellige udlejningsregler er forsøgt målt, hvor konklusionen er, at fleksibel udlejning bidrager til at holde fast i de ressourcestærke beboere i boligområderne. Derudover er konklusionen, at der er stor forskel på den lokale anvendelse af udlejningsredskaber, og flere af udlejningsredskaberne er ikke iværksat (Ellerbæk og Høst, 2012). Der foreligger ganske få effektmålinger af den kausale sammenhæng mellem interventioner og socialt mix. Der er nordamerikanske studier, der

viser, at beboere med bedre indkomster flytter ind i udsatte by- og boligområder, mens omplacering af beboere leder til, at et godt naboskab i et boligområde bliver spoleret, og at den offentlige service bliver mindre effektiv (Marcuse, 1986; Walks og Maaranen, 2008). Et andet studie peger på, at den stabilitet, der har været i et boligområde førend en gentrificering, bliver ødelagt som følge af gentrificeringen (McDonald, 1986). I europæisk sammenhæng er der ligeledes lavet analyser af effekterne af forskellige former for interventioner. Et studie har testet, om fysisk renovering i udsatte boligområder skaber et øget indkomstmix. Studiet, der er baseret på kvalitative interviews og en kvantitativ eftermåling, viser, at den fysiske renovering medførte en ændring i beboersammensætningen, men at det ikke medførte øget social kontakt mellem eksisterende beboere og tilflyttere eller, at aktivitetsniveauet steg i boligområdet (Van Beckhoven og Van Kempen, 2003). Effektmålinger af interventioner for at forbedre beboernes livschancer i England har fundet, at der sker forbedringer som følge af indsatserne (Government, 2010b; Rhodes et al., 2005).

Samlet set peger forskningen således i retning af, at helhedsorienterede indsatser, der indeholder fysiske, økonomiske og sociale indsatser har en effekt i form af, at beboerne kommer til at klare sig bedre, men at indsatserne kun har marginal effekt i forhold at øge det sociale mix, og at der er uintenderede konsekvenser af at ville øge det sociale mix i form af ødelagte fællesskaber og naboskaber.

Sammenfatning

Formålet med dette kapitel har været at diskutere de boligpolitiske tiltag målrettet problemerne relateret til den boligbaserede segregering i Danmark. Disse tiltag er diskuteret op imod en forskningsmæssig forståelse af segregeringen på boligmarkedet. Først og fremmest er konklusionen, at der er behov for større samspil mellem boligforskningen og boligpolitikken om at stille en diagnose og om at finde den rigtige kur. En barriere for at finde den rigtige kur er imidlertid, at der kun findes få effektmålinger af områdebaserede indsatser. De manglende effektmålinger skyldes i høj grad, at der i forbindelse med indsatser ikke foreligger klare overvejelser om, hvilke forhold der skal påvirkes og hvordan, samt hvordan effekterne skal identificeres.

Dernæst er konklusionen, at den boligpolitiske håndtering af boligområder med koncentrationer af sociale, økonomiske og fysiske problemer har ændret sig over årene både i kraft af udviklingen på boligmarkedet og i kraft af politiske strømninger. Fra 1980'erne og frem er der gradvist kommet større fokus på beboersammensætningen som en særlig problemstilling, og der er gradvist sket en større tilbagetrækning af velfærdsstaten i opgaveløsningen, således at den almene sektor har påtaget sig/er blevet pålagt i kraft af omstændighederne at bidrage til velfærden i forhold til samfundets svageste grupper. Kommunerne har ligeledes fået en større rolle i det boligsociale arbejde i kraft af statens tilbagetrækning, og dermed er det boligsociale arbejde i højere grad end tidligere blevet underlagt lokalpolitiske interesser og hensyn.

De udsatte boligområder eksisterer på grund af strukturelle forhold, og selvom de boligpolitiske tiltag annoncerer, at de har til formål at løse problemerne som følge af den socioøkonomiske segregation, så består løsningen i at forbedre forholdene for de svageste grupper. Men dermed fungerer de boligpolitiske tiltag udelukkende som kompenserende tiltag og ikke som problemløsende tiltag.

Boligpolitisk har der været forskellige udfordringer forbundet med de diagnoser og kure, der er blevet stillet for de udsatte boligområder. Op igennem 1980'erne og ind i 1990'erne var der kommet en større politisk forståelse af kompleksiteten i de problemer, der var i de udsatte boligområder, og der har været en forståelse af, at problemerne skyldes socioøkonomiske forhold i samfundet. Den politiske forståelse i 1990'erne vandt langt hen ad vejen genklang i den forskning, der var af segregationen på boligmarkedet.

I 2000'erne skete der et skift i tilgangen til de udsatte boligområder. Først og fremmest diagnosticeredes ghettoen fra politisk hold, og dernæst var det politiske fokus ikke længere kun på, at den socioøkonomiske segregation er problematisk, men også på at den spatiale segregation er problematisk. Denne diagnose blev fulgt op af en kur, der gik på at skabe øget socialt mix ved hjælp af de områdebaserede indsatser og ved hjælp af udlejningsregler, der bidrog til at sprede særlige udsatte grupper til forskellige boligområder.

Argumentet for, at den spatiale segregation er problematisk, er, at der findes områdeeffekter, der gør, at udsatte beboere klarer sig endnu dårligere, fordi de bor sammen med andre udsatte. Deraf følger ideen om at

øge det sociale mix ud fra, at beboere med forskellige baggrunde skulle have glæde af at bo sammen, og at de ressourcestærke kan fungere som rollemodeller for de ressourcetsvage. I europæiske og amerikanske studier er der identificeret tydeligere områdeeffekter (Friedrichs, 2002; Friedrichs et al., 2003; Galster et al., 2010; Heinesen, 2002; Ostendorf et al., 2001; Wilson 1990; Atkinson og Kintrea, 2001; Galster, Andersson og Musterd, 2010; Galster og Santiago, 2006; Leventhal og Brooks-Gun, 2000). Men i en dansk sammenhæng er det imidlertid ikke lykkedes at identificere områdeeffekter. Endvidere viser segregationsanalyser af det danske boligmarked, at boligområderne er heterogene, om end der er sket en øget segregering på boligmarkedet i de seneste årtier. I en skandinavisk sammenhæng er der foretaget studier af boligområdets virkning på børns og unges indkomst og modtagelse af social understøttelse i deres voksenliv. Hovedkonklusionen er, at boligområdet ikke har nogen negativ betydning for, at nogle børn og unge i deres voksenliv får en lav indkomst eller modtager sociale ydelser, og at det skyldes den skandinaviske velfærdsstats udligningsordninger af sociale og økonomiske forskelle (Brännström, 2005). Andre studier af svenske forhold finder dog marginale områdeeffekter (Galster et al., 2010).

Der er således en sammenhæng mellem diagnosen og kuren i 2000'erne, men diagnosen er ikke helt præcis. Der er ikke noget, der tyder på, at den spatiale segregation er problematisk. Det forbliver at være den socioøkonomiske segregation, der er problematisk. Det er dog klart, at der er afledte konsekvenser af, at der er fysiske koncentrationer af udsatte grupper, i form af, at der er en større belastningsgrad af de velfærdsmæssige tilbud i disse boligområder (Programbestyrelsen, 2008). Dette forhold stiller krav til, at de områdebaserede indsatser koordineres med de generelle velfærdsmæssige indsatser, og at de områdebaserede indsatser forankres lokalt og kommunalt.

Derudover er det også værd at bemærke, at for så vidt som den spatiale segregation skulle være et problem, vil kuren med forskellige spredningsinstrumenter ikke løse problemet. I så fald at den spatiale segregation er et problem, er det ikke kun forekomsten af de udsatte boligområder, der er et problem, men også forekomsten af de velstillede boligområder. Så hvis der grundlæggende skulle gøres noget for at ændre på den spatiale segregation, ville det kræve, at boligmarkedet er alsidigt i alle kommuner, og at der dermed også bliver bygget almene boliger i kommuner, hvor den almene sektor stort set ikke er eksisterende.

04

Giver

områdebaserede

indsatser øget

socialt mix?

Giver områdebaserede indsatser øget socialt mix?

I dette kaptitel undersøger vi, om der er en effekt af områdebaserede indsatser på det sociale mix i boligafdelinger. Den kausale sammenhæng testes ved hjælp af en difference in difference-analyse, hvor effekten identificeres som ændringen i socialt mix år for år i perioden 1994-1999. Indsatsen fandt sted i 1994-1998.

I perioden 1994-1998 blev der med Regeringens Byudvalg uddelt områdebaserede indsatser til afgrænsede boligområder, og de bestod i forskellige kombinationer af sociale, fysiske og økonomiske indsatser (Indenrigsministeriet m.fl., 1994a). Forventningen var, at byudvalgsindsatsen ville øge boligområdet attraktivitet og derigennem tiltrække husholdninger med stabile familierelationer og stabil tilknytning til arbejdsmarkedet. Med andre ord forventedes det, at indsatsen ville øge det sociale mix i de støttede afdelinger. Der blev uddelt 2,1 mia. kr. (i 1998-priser). Staten finansierede 1,5 mia. kr., mens kommunerne stod for 305 mio. kr. og Landsbyggefonden for 275 mio. kr. (Programbestyrelsen, 2008).

Ca. 500 boligafdelinger modtog støtte i løbet af 1994, mens ca. 200 boligafdelinger søgte om støtte, men fik afslag. Uddelingen af midler skete på baggrund af Landsbyggefondens vurdering dels af boligafdelingens problemer, dels af boligafdelingens ansøgning og motivering for at løse afdelingens problemer. Det vil sige, at uddelingen af midler ikke er randomiseret. Men den omstændighed, at afslag er givet, hvis ansøgningen ikke har været tilstrækkelig kvalificeret eller ikke blev indleveret til tiden, gør, at der er boligafdelinger, der kunne have modtaget en indsats, som fik afslag.

Socialt mix er operationaliseret ved hjælp af fire forskellige proxier: andelen af beboere i uddannelse, andelen af beboere i arbejde, gennemsnitlig disponibel årsindkomst og andelen af beboere med etnisk minoritetsbaggrund. I testen af om indsatsen har effekt på socialt mix kontrolleres der for boligafdelingens størrelse, ibrugtagning, geografiske placering samt sammensætningen af husstandstyper.

Hovedresultaterne er:

- Områdebaserede indsatser leder ikke til øget socialt mix, hverken når socialt mix opgøres som uddannelsesmix, arbejdsmix, indkomst eller etnisk mix.
- Beboere, der flytter ud af boligafdelinger med indsatser, har i gennemsnit en bedre tilknytning til arbejdsmarkedet og en højere disponibel indkomst end beboere, der flytter ind i de samme boligafdelinger.
- Der er en større andel af beboere med etnisk minoritetsbaggrund, der flytter ind i boligafdelinger med indsatser, end der er af beboere, der flytter ud af de samme boligafdelinger.

Resten af kapitlet er organiseret således, at vi først gennemgår indsatsen, hvem målgruppen er, og hvordan vi forventer, at indsatsen skal påvirke de afhængige variabler. Herefter gennemgår vi data og den økonometriske model. Sluttelig følger resultaterne af effektmålingen.

Hvilken indsats måler vi effekten af?

Vi måler effekten af den områdebaserede indsats, der blev givet med Regeringens Byudvalg i 1994-1998.

Det såkaldte Regeringens Byudvalg blev nedsat af den daværende socialdemokratisk-ledede regering i 1993 bestående af ministre fra syv ministerier: Boligministeriet, Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Kulturministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet og Kirkeministeriet. Udvalget havde til formål at igangsætte en helhedsorienteret indsats til afgrænsede boligområder for at løse de sociale problemer, reducere antallet af socialt udsatte beboere, mindske koncentrationen af etniske minoriteter og forbedre integrationen, reducere kriminalitet og hærværk, samt

forbedre koordinationen mellem de forskellige involverede kommunale aktører, organisationer og foreninger (Indenrigsministeriet m.fl. 1994a, Indenrigsministeriet m.fl. 1994b). Dermed var fokus i Byudvalgsindsatsen på at øge attraktiviteten i de støttede boligområder og derigennem ændre beboersammensætningen, således at flere ressourcestærke beboere ville flytte ind.

Det politiske rationale bag Byudvalgsindsatsen var, at indsatser vil øge boligområdet attraktivitet ved at forbedre boligerne og boligområdet, så det fremstår som et konkurrencedygtigt alternativ til det øvrige boligmarked. Ved at øge konkurrencedygtigheden vil flere middelklassefamilier i arbejde blive tiltrukket, og dermed øge det sociale mix. Det vil igen have positive implikationer for segregeringen på boligmarkedet og bidrage til, at der ikke sker en koncentration af problemer i bestemte boligområder (Socialministeriet, 2005; Socialministeriet, 2010; Finansministeriet, 2002; Velfærdsministeriet, 2009). Rationalet er afbildet i figur 4.1.

× FIGUR 4.1 DET BOLIGPOLISTISKE RATIONALE MED OMRÅDEBASEREDE INDSATSER



Byudvalgsindsatsen er forskellig fra de typiske indsatser på socialområdet, idet indsatserne er givet til afgrænsede boligafdelinger og ikke til individer. Byudvalgsindsatsen bestod af forskellige kombinationer af sociale, fysiske og økonomiske indsatser. Der blev uddelt 2,1 mia. kr. (i 1998-priser). Staten finansierede 1,5 mia. kr., mens kommunerne stod for 305 mio. kr. og Landsbyggefonden for 275 mio. kr. (Programbestyrelsen, 2008).

Byudvalgsindsatsen har ikke direkte ført til, at beboere er kommet i arbejde. Det vil sige, såfremt der måtte være en beskæftigelseseffekt af byudvalgsindsatsen, er der tale om en indirekte effekt (Andersen, 1999).

I tabel 4.1 fremgår antallet af boligafdelinger, der søgte om støtte og henholdsvis fik støtte og fik afslag. 502 afdelinger modtog en indsats, og 198 fik afslag. Af disse er det lykkedes at identificere 492 afdelinger, der har fået en indsats, og 192, der har fået afslag.

× TABEL 4.1 ANTAL BOLIGAFDELINGER, DER HAR FÅET STØTTE OG AFSLAG

	INDSATS	AFSLAG
ANSØGNINGER	502	198
IDENTIFICEREDE BOLIGAFDELINGER I DANMARKS STATISTIK	492	192

Kilde: Landsbyggefonden

Indsatser til sociale aktiviteter bestod af midler til at ansætte en såkaldt beboerrådgiver, og/eller af midler til at igangsætte aktiviteter for områdets beboere. Beboerrådgiverrollen kunne både fungere som facilitator for at samle beboere i aktiviteter og som bindeled mellem boligområdets forskellige aktører som fx kommune, boligorganisationer, frivillige foreninger, og afdelingsbestyrelser. De sociale aktiviteter har også været lektiecafe, IT-værksted, introduktioner til uddannelse og arbejde, integrationsaktiviteter, kriminalitetsforebyggende aktiviteter osv. Det vil sige, at sociale indsatser har haft til formål at forbedre beboernes kompetencer og kvalifikationer gennem at få dem involveret i netværk og fællesskaber og ved at udvide deres bevidsthed om muligheder for at forbedre deres livssituation.

Fysiske indsatser har bestået af midler til at forbedre ude- og fællesarealer, udbedre byggeskader, renovere og etablere miljøforbedringer. Formålet med de fysiske indsatser har været at forbedre det fysiske miljø, så det passer til beboernes behov, og dermed give mulighed for socialt liv mellem beboerne. Huslejenedsættelse er en økonomisk indsats, der har til formål at sænke huslejen, som ellers ville være steget som følge af en fysisk renovering eller som følge af store lejetab. Huslejenedsættelse medfører ikke, at beboere dermed kommer til at have en lavere husleje, men blot at beboerne ikke vil opleve en huslejestigning.

Hvem er målgruppen?

Det var op til boligafdelingerne selv at ansøge om at få del i Byudvalgsmidlerne. I ansøgningen skulle boligafdelingerne dokumentere omfanget af problemer og redegøre for, hvordan eventuelle midler skulle anvendes og med hvilket formål.

Indsatserne er blevet uddelt på basis af Landsbyggefondens vurdering af boligafdelingens ansøgning og vurdering af problemerne i boligafdelingen. Hvis en ansøgning ikke har været tilstrækkelig kvalificeret, eller hvis de ikke har overholdt tidsfristen for indlevering, har boligafdelingen fået afslag, selvom boligafdelingens omfang af problemer kunne have udløst en indsats. Det vil sige, at der er boligafdelinger, der kunne have modtaget en indsats, men som fik afslag. Med baggrund i dette antager vi, at de ændringer, der sker i socialt mix, sker i de boligafdelinger, der har fået støtte, og at ændringer sker på grund af støtten.

Mens byudvalgsindsatsen foregik, var der beboere, der flyttede ud af indsatsområderne eller kontrolområderne, der var ligeledes beboere, der flyttede ind i en af de to grupper, og så var der de eksisterende beboere. Alle beboere blev potentielt set påvirket af indsatsen.

Indsatserne blev igangsat på forskellige tidspunkter fra 1994 og frem. Vi observerer ikke i data, hvornår en given indsats blev igangsat for en given boligafdeling. Først i det øjeblik, hvor en boligafdeling er blevet godkendt til at få en indsats, er boligafdelingen konkret gået i gang med at lave en plan for at omsætte midlerne til aktiviteter, og hvis der var givet midler til

at ansætte en beboerrådgiver, blev ansættelsesproceduren først igangsat der. Det vil sige, at fra der er bevilliget midler, vil der være gået et stykke tid, før disse midler er blevet omsat til aktiviteter. Derfor vil en effekt af indsatsen sandsynligvis først kunne identificeres efter noget tid.

Hvordan påvirker indsatsen socialt mix?

Kvantitative studier, der tester den kausale sammenhæng mellem interventioner og socialt mix, tager deres udspring i to amerikanske studier fra midten af 1980'erne. Det ene studie viser, at mens gentrificering leder til fysisk forskønnelse, og til, at beboere med bedre indkomster flytter ind i udsatte by- og boligområder, så leder omplacering af beboere til, at et godt naboskab i et boligområde bliver spoleret, og at den offentlige service bliver mindre effektiv (Marcuse, 1986). Det andet studie peger på, at der kan følge uintenderede konsekvenser af gentrificering. Kriminalitet kan ses som en konsekvens af gentrificering, idet den stabilitet, der har været i et boligområde før gentrificering, er blevet ødelagt (McDonald, 1986).

Disse tidlige resultater genfindes også i nutidige studier. Et canadisk studie har testet den kausale sammenhæng mellem gentrificering, ændringer i indkomstprofilen i de byfornyede områder og ændringer i forekomsten af etniske minoriteter. Analysen viser, at det sociale mix er blevet mindre, og at en negativ effekt af gentrificeringen er øget indkomstpolarisering og ulighed (Walks og Maaranen, 2008).

I europæisk sammenhæng er der ligeledes lavet analyser af effekterne af forskellige former for interventioner. Et studie har testet, om fysisk renovering i udsatte boligområder skaber et øget indkomstmix. Studiet, der er baseret på kvalitative interviews og en kvantitativ eftermåling, viser, at den fysiske renovering medførte en ændring i beboersammensætningen, men at det ikke medførte øget social kontakt mellem eksisterende beboere og tilflyttere eller, at aktivitetsniveauet steg i boligområdet (Van Beckhoven og Van Kempen, 2003). Et andet studie viser, at boligområder er blevet mere socialt mixet, og at det mix skyldes forskellige sammensætninger af kulturel, social og økonomisk kapital i boligområderne (Butler og Robson, 2001).

Der er endvidere studier, der identificerer forskellige barrierer for, at områdebaserede indsatser har de ønskede effekter. En analyse af områdebaserede indsatser i Sverige viser, at flyttemønstre ind og ud af udsatte boligområder varierer i forhold til, hvem beboerne er. De beboere, der flytter ind i områderne er fortrinsvis arbejdsløse og modtagere af velfærdsydelse, mens det er ressourcestærke beboere, der flytter ud af områderne. I analysen peger forskerne på, at områdebaserede indsatser kommer under pres, når intentionen er, at indsatser skal mindske segregationen. Forskerne argumenterer for, at der er knyttet et paradoks til udsatte boligområder. På individplan er områder foranderlige, men på strukturelt plan er de ikke (Andersson og Bråmås, 2004).

Barrierer for at opnå socialt mix er i særdeleshed blevet undersøgt kvalitativt. En gennemgående iagttagelse er, at fællesskaber, netværk og sociale relationer er sociale konstruktioner og indgås på baggrund af livsstil og socioøkonomiske forhold. Ideen om socialt mix bygger på, at der skal opstå et fællesskab mellem beboere, fordi de bor ved siden af hinanden. Imidlertid virker det fællesskab ikke attraktivt for beboere med meget forskellige sociale, økonomiske og etniske dispositioner (Atkinson og Kintrea, 2000). Det virker ikke tillokkende at bo i områder, hvor ens naboer er meget forskellige fra én selv (Atkinson og Kintrea, 2000; Bridge, 2003; Kleinhans, 2004; van Beckhoven og van Kempen, 2003; Wilson, 1987). For stor forskellighed mellem én selv og naboerne er således en af de væsentligste barrierer for, at socialt mix opstår.

Ud fra forskningslitteraturen kan vi således se, at et boligområdes sociale mix opstår på baggrund af individuelle og institutionelle handlinger. Det sted, et menneske bor, er baseret på et valg afstemt i forhold til personens livsomstændigheder, prioriteringer og muligheder. For at ændre på et områdes sociale mix, kræver det, at nogle beboere flytter ud, og andre beboere flytter ind, og/eller at nogle af de eksisterende beboere ændrer deres fx socioøkonomiske position.

Vi antager, at socialt mix påvirkes af områdebaserede indsatser, fordi indsatserne er i stand til at påvirke beboernes handlinger. Selvom områdebaserede indsatser er givet til et afgrænset boligområde, så virker indsatser på beboernes ageren. Dels kan beboernes motivation til at forbedre deres socioøkonomiske situation påvirkes, dels kan en socioøkonomisk stærkere gruppe af beboere påvirkes til at flytte ind i de støttede boligafdelinger. Det

etniske mix kan påvirkes ved, at indsatserne bidrager til, at nogle etniske grupperinger motiveres til at flytte ud, mens andre etniske grupperinger motiveres til at flytte ind i en støttet boligafdeling.

De områdebaserede indsatser består af sociale aktiviteter, fysiske forbedringer og huslejenedsættelse. Sociale aktiviteter har til formål at bidrage til udvikling af sociale relationer, netværk og kompetencer. Beboere kan blive del af sociale grupper og netværk, der kan give inspiration og motivation til at komme i gang med uddannelse, praktikplads og at komme ind på arbejdsmarkedet. Sociale aktiviteter i et boligområde kan således fungere som en eksogen generator, der bidrager til at skabe værditilvækst af beboeres sociale kapital. Investeringen i beboernes kompetencer og ressourcer kan være en motivation for både etniske minoritetsgrupper og socialt svage grupper, der har brug for hjælp i nærmiljøet for at komme videre i deres liv. At beboernes sociale kapital øges, kan dermed påvirke det sociale mix. Det kan tiltrække andre beboergrupper med andre former for kapital til området, fordi der forbindes en anden form for symbolsk anerkendelse til området, som følge af beboernes anden sociale kapital. Det kan også bidrage til, at beboere flytter væk, fordi de via deres sociale kapitalvækst får mulighed for at bo andre steder, der bedre passer til dem. Men der er også mulighed for at finde det modsatte, at indsatserne påvirker de svageste beboere til at flytte ud, fordi det løft, der sker af boligafdelingen, bliver en barriere for at leve det liv, som de svageste grupper kan være en del af.

Fysiske indsatser består i forbedringer af et boligområdes fysiske infrastruktur, udseende og kvalitet og bidrager til at øge forskelligheden af de fysiske karakteristika i design, udendørsfaciliteter og grønne arealer. Fysiske indsatser kan derudover bidrage til forbedringer af bofunktionen, bidrage til forbedringer af funktioner som indkøbsmuligheder, små erhverv og fritidsaktiviteter. Således kan fysiske forbedringer ses som en investering i, hvad Bourdieu omtaler som objektiveret kulturel kapital (Bourdieu, 1986). Øget objektiveret kulturel kapital kan bidrage til øget symbolsk anerkendelse, og dermed tiltrække beboere med andre former for kapital til området. Samtidigt kan det bidrage til, at nogle beboere vælger at flytte væk, fordi der findes bedre match andre steder mellem deres kapital og et andet boligområdes symbolske anerkendelse.

Endelig er der huslejenedsættelse, der har til formål at påvirke beboernes økonomiske kapital. Huslejenedsættelse påvirker boligområdet konkurrencedygtighed og kan bidrage til at gøre boligområdet økonomisk attraktivt at bo i sammenlignet med andre steder på det lokale boligmarked. Det kan tiltrække beboere til boligområder, der ellers ikke ville overveje at flytte ind, og derigennem påvirke områdets sociale mix. Studerende og økonomisk svage beboere kan også forventes at blive tiltrukket af, at huslejen er reduceret i disse boligområder.

Med de tre typer af indsatser vil de dimensioner, som effekten skal måles på være: beboernes uddannelsesmæssige kompetencer, relation til arbejdsmarkedet og deres økonomiske situation. Derudover er etnicitet en dimension, der er relevant at måle ændringer i socialt mix for.

De områdebaserede indsatser påvirker også det politiske og administrative felt i kommunerne. Dels skal der træffes en politisk beslutning om at bidrage til at medfinansiere 25 pct. af indsatsen fra Regeringens Byudvalg. Dels skal den kommunale administration koordinere med boligafdelingen i forhold til interventionerne og øvrige kommunale tilbud. Det kan være med til at skabe en bevidsthed i den kommunale administration om, at der er boligafdelinger i kommunen, hvor der investeres i at øge det sociale mix og derigennem løse problemer, der er knyttet til disse boligafdelinger. Denne bevidsthed handler sagsbehandlerne forventeligt ud fra, når de anviser boliger til kommunens borgere, og de forsøger at sprede de socialt svage grupper til flere forskellige boligafdelinger.

I tabel 4.2 er samlet en oversigt over, hvordan interventioner påvirker beboerne og hvilken effekt, der herved opstår.

Ud over indsatsen er der også andre forhold, der kan påvirke graden af socialt mix. Hvor i landet en boligafdeling er beliggende kan være væsentlig i forhold til mulighederne for socialt mix, fordi boligmarkedet lokalt har forskellige pres. Særligt i de større byer er boligmarkedet presset, og det kan være svært at finde en bolig, der passer til ens behov og præferencer.

× **TABEL 4.2** OVERSIGT OVER GENERATIVE MEKANISMER

INTERVENTION	INVESTERING	GENERATIV MEKANISME	FORVENTET EFFEKT
Sociale indsatser	Social kapital	Via netværk og sociale relationer skabes forpligtende relationer, opnås kvalifikationer og færdigheder, der fremmer agentens sociale position.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eksisterende beboere opnår flere kvalifikationer og færdigheder ▪ Ressourcestærke beboere finder det attraktivt at flytte ind i boligområdet. ▪ Svage grupper flytter væk eller bliver spredt.
Fysiske forbedringer	Objektiveret kulturel kapital	Investeringen påvirker symbolsk anerkendelse. Attraktiviteten i boligområdet er øget, funktionaliteten er forbedret og mere æstetisk.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ressourcestærke beboere finder det attraktivt at flytte ind i boligområdet. ▪ Svage grupper flytter væk eller bliver spredt.
Huslejenedsættelse	Økonomisk kapital	Matchet mellem en agents disponible indkomst og boligudgift forbedres, hvilket øger boligområdets konkurrencedygtighed.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ressourcestærke beboere finder det attraktivt at flytte ind i boligområdet.

Derudover er der karakteristika ved boligafdelingen, der kan have indflydelse på indsatsen. Ibrugtagningsår, det vil sige, hvornår en boligafdeling er blevet taget i brug til beboelse, kan have indflydelse på indsatsen. Det skyldes, at særligt de store montagebyggerier fra 1960'erne blev opført i hast og til tider af ringe materialer. Det betyder, at de ofte kræver store renoveringer. Størrelsen af boligafdelingen kan også spille sammen med indsatsen. Store boligafdelinger har en tendens til at have flere problemer, og kan derfor have fået en mere intensiv indsats. Endelig er der sammensætningen af husstandstyper, der også har betydning for indsatsen. Boligafdelinger med en stor andel af familier med børn kan påvirke omfanget af sociale og fysiske indsatser, der er målrettet at skabe fællesarealer, der kan rumme socialt samvær mellem børn og unge.

Den endelige empiriske model, der skal testes, kan skrives op på følgende måde:

× FIGUR 4.2 EMPIRISK MODEL



Data

Vi anvender i analysen registerdata for årene 1989 til 2006. Alle beboere i alderen 18-50 år, der har boet i alle boligafdelinger, det vil sige både de støttede og de, der fik afslag, er observeret i registrene. Data er longitudinale, det vil sige, at vi kan følge individerne over tid. Individdata aggregeres til boligafdelingsniveau, idet enheden i effektmålingen er boligafdelingen.

Data kommer fra seks forskellige registre i Danmarks Statistik: Befolkningsstatistikregistret (BEF før 2007 hed det FAIN), Befolkningens uddannelser (UDDA), Indkomstregistret (INDK), den Integrerede Database for Arbejdsmarkedsforskning (IDA), fra Indvandrere og Efterkommere (IEPE) og fra Boligopgørelsen (BBR), der tidligere hed Boligtællingen.

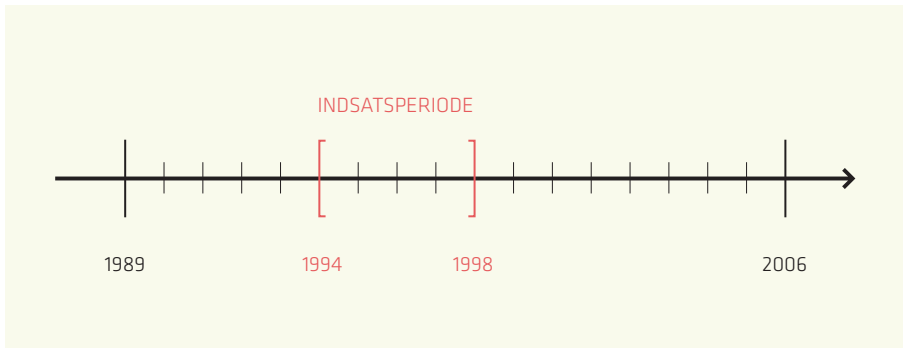
Vi starter med at beskrive populationen for effektmålingen, herunder de afgrænsninger vi foretager af populationen. Dernæst beskriver vi de afhængige og de forklarende variabler.

Datapopulation

I alt er der 684 boligafdelinger, der enten har fået støtte eller afslag på støtte fra Regeringens Byudvalg. De fordeler sig, således at 192 boligafdelinger svarende 28,1 pct. udgør afslagsgruppen, også kaldet kontrolgruppen, og 492 boligafdelinger svarende til 71,9 pct. har fået støtte, og de boligafdelinger udgør indsatsgruppen. Indsatsen fandt sted i 1994-1998. Vi observerer ikke, hvornår i den periode den enkelte boligafdeling fik indsatsen og derfor tager vi hele perioden 1994-1998 til at være indsatsperiode for alle boligafdelinger. Vi følger beboerne i indsatsgruppen og kontrolgruppen fra 1989 til 2006, som det fremgår af figuren nedenfor.

Tidsperioden fra 1989 til 2006 er valgt ud fra, at vi har observationer både i tiden før, under og efter indsatsen.

× **FIGUR 4.3** OVERSIGT OVER TIDSPERIODEN FOR DATAPOPULATION



Grunddatasættet består af beboere, der på et eller andet tidspunkt i perioden 1989-2006 har boet i enten indsatsgruppen eller kontrolgruppen. Dette datasæt er benævnt "Population8906". Ud af "Population8906" aggregerer vi beboerne sammen i boligafdelinger, der enten har fået støtte eller afslag på støtte fra Regeringens Byudvalg. Dette datasæt hedder "Analysepopulation". Det vil sige, at vi har følgende to datasæt, som det fremgår af tabel 4.3:

× **TABEL 4.3** OVERSIGT OVER POPULATIONSDATASÆT

DATASÆT	INDHOLD
Population8906	Samtlige beboere, der fra 1989 til 2006 har boet i en boligafdeling, der enten har fået støtte eller afslag på støtte fra Regeringens Byudvalg.
Analysepopulation	Aggregeret datasæt med boligafdelinger, der enten har fået støtte eller afslag på støtte fra Regeringens Byudvalg, der følger udviklingen i boligafdelinger fra 1989 til 2006.

I tabel 4.4 fremgår antallet af beboere og boligafdelinger i de to datasæt. I Population8906 er der i alt 5.520.664 observationer i datasættet, hvor 16,7 pct. er i kontrolgruppen og 83,3 pct. er i indsatsgruppen. Når vi tager beboere med, der har boet i indsatsgruppen og kontrolgruppen på et eller andet tidspunkt i 1989-1999, og aggregerer dem til boligafdelinger er der 176 boligafdelinger i kontrolgruppen og 458 boligafdelinger i indsatsgruppen¹, og i perioden 1989-1999 er der i alt 2.903.487 observationer svarende til 16,9 pct. i kontrolgruppen og 83,1 pct. i indsatsgruppen. I tabellen fremgår antallet af observationer fordelt på kontrolgruppe og indsatsgruppe samt år.

De boligafdelinger, vi således analyserer effekten af indsatsen på, er benævnt analysepopulationen. I analysepopulationen følger vi således beboersammensætningen i de boligafdelinger, der er i henholdsvis indsatsgruppen og kontrolgruppen.

De afhængige variabler

Socialt mix er den afhængige variabel. Vi anvender tre socioøkonomiske variabler til at måle forskellige dimensioner af socialt mix. De er: faglige kompetencer, relation til arbejdsmarkedet og økonomiske situation. Disse tre dimensioner kan operationaliseres med følgende tre variabler: højst fuldførte uddannelse, tilknytning til arbejdsmarkedet og disponibel indkomst. Derudover ser vi på ændringer i andelen af beboere med etnisk minoritetsbaggrund som afhængig variabel.

Højst fuldførte uddannelse er en variabel kaldet "hfudd", som ligger i "UD-DA"-registret. "Hfudd" er i sin oprindelige form en kategorivariabel, der har en nominal skala, og som løbende, bliver opdateret med uddannelseskoder for nye uddannelser. Til denne analyse er "hfudd" blevet omkodet til en binær variabel. 0) hvis ingen uddannelse udover grundskolen og 1) hvis uddannelse udover grundskolen. Det vil sige, at uddannelsesmix udtrykkes ved hjælp af andelen af beboere med uddannelse.

1. Vi mister enkelte boligafdelinger som følge af manglende match med Danmarks Statistiks data

X TABEL 4.4 OVERSIGT OVER ANTAL BEBOERE I DE TO DATASÆT

DATASÆT	KONTROL- GRUPPE I PROCENT	INDSATS- GRUPPE I PROCENT	TOTAL
POPULATION8906	16,7	83,3	5.520.664
ANALYSEPOPULATION	16,9	83,1	2.903.487
ANTAL BOLIGAFDELINGER	27,9	72,1	635
ANTAL BEBOERE I 1989	16,7	83,3	250.543
ANTAL BEBOERE I 1990	16,9	83,1	253.147
ANTAL BEBOERE I 1991	17,3	82,7	254.774
ANTAL BEBOERE I 1992	17,2	82,8	258.452
ANTAL BEBOERE I 1993	17,1	82,9	261.338
ANTAL BEBOERE I 1994	17,2	82,8	263.675
ANTAL BEBOERE I 1995	17,0	83,0	266.431
ANTAL BEBOERE I 1996	16,9	83,1	270.578
ANTAL BEBOERE I 1997	16,7	83,3	273.979
ANTAL BEBOERE I 1998	16,7	83,3	274.869
ANTAL BEBOERE I 1999	16,7	83,3	275.701

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Tilknytning til arbejdsmarkedet er operationaliseret ved hjælp af variabelen "pstill", som stammer fra IDA-person-registret. For hvert individ ligger der oplysninger om den primære tilknytning til arbejdsmarkedet. Den primære tilknytning er defineret som den hovedbeskæftigelse, personen har i slutningen af november måned. Hvis et individ har flere beskæftigelser, er den primære defineret ud fra ILO's (International Labour Organisation) klassifikationssystem. "Pstill" er en kategorivariabel på nominelt niveau, hvor stillingskoder løbende opdateres, når der opstår nye jobs. Variablen er kategoriseret til en binær variabel: 0) hvis ikke i beskæftiget i november i året og 1) hvis beskæftiget i november i året. Arbejdsmix udtrykkes ved andelen af beboere i beskæftigelse.

Den tredje proxy for socioøkonomisk mix er disponibel indkomst "dispon", som er en strømvariabel, der angiver indkomsten i året. Den ligger i "IND-K"-registret. Disponibel indkomst er defineret som den totale indkomst, der er til disposition, når skat og renteudgifter er fratrukket. Skattefrie indkomster som børnebidrag, underholdsbidrag, boligstøtte, medicintilskud, lotterigevinster, arbejdsgiversbetalt pension, udbetalt kapitalpension, øvrige pensionsudbetalinger, anden ikke-indrapporteret indkomst, og supplerende tilskud til tidlig tilbagetræden er inkluderet. Derudover er skattefri uddelinger fra fonde og legater inkluderet. Disponibel indkomst er i analysen omregnet til 1994-priser og en kontinuert variabel. I analyserne er alle negative disponible indkomster og indkomster over 1 million kr. udeladt af analyserne. Indkomstmix udtrykkes som en forbedring af den gennemsnitlige indkomst i boligafdelingen.

Endelig er socialt mix målt som et etnisk mix, der er operationaliseret med variabelen "ielandg1", der findes i "IEPE"-registret. Det er en variabel, der fortæller, hvilket oprindelsesland et individ kommer fra. Variablen er samlet i to kategorier: 0) oprindelse i Danmark og 1) oprindelse uden for Danmark. Eftersom der er tale om en binær variabel udtrykkes etnisk mix som andelen af beboere, der har oprindelse uden for Danmark.

Indsatsvariablen og de øvrige forklarende variabler

Regeringens Byudvalg uddelte midler til tre typer af indsatser: Fysiske forbedringer, huslejenedsættelser og sociale aktiviteter, herunder aflønning af en beboerrådgiver. I effektmålingen sonderer vi ikke mellem de forskellige typer og kombinationer af indsats, men alene mellem indsats og ikke indsats.

Ibrugtagningsår, antallet af boliger og antal af kvadratmeter er stamoplysninger fra Landsbyggefonden. Opgørelserne af antallet af boliger og antal kvadratmeter stemmer ikke fuldstændig overens med oplysninger i BBR-registret fra Danmarks Statistik. Uoverensstemmelserne er dog udtryk for tilfældig variation. Grunden til at Landsbyggefondens stamoplysninger er anvendt, skyldes, at disse oplysninger er indgået i vurderingen af boligafdelingernes bevillinger.

Geografisk placering henviser til, hvor i landet boligafdelingen ligger. I BBR-registret er der en kommunekode, der henviser til beliggenhedskommune, og den er anvendt til at lave en variabel, der går fra høj urbanisering til lav urbanisering. Der er følgende kategorier: 1) København og Frederiksberg, 2) Forstadskommuner, 3) Fire næststørste byer: Aarhus, Odense, Aalborg og Esbjerg, og 4) Provinsen.

Endelig konstruerer vi variablerne, husstandstyper, der er dannet ud fra to variabler "familie_type" og "plads", der stammer fra befolkningsregistret "BEF". Den konstruerede variabel angiver fire husstandstyper: 1) Enlige uden børn, 2) Par uden børn, 3) Enlige med børn og 4) Par med børn.

I tabel 4.5 og 4.6 fremgår, hvordan boligafdelingerne i gennemsnit er fordelt for kontrolvariablerne, afhængig af om de er i indsatsgruppen eller i kontrolgruppen.

Når vi kigger på den gennemsnitlige sammensætning af husstandstyper er fordelingen stor set ens for boligafdelinger i indsatsgruppen og kontrolgruppen. I gennemsnit er 30 pct. enlige uden børn, ca. 17 pct. er par uden børn, ca. 30 pct. er enlige med børn, mens ca. 30 pct. er par med børn.

Der er ligeledes ikke forskel på det gennemsnitlige ibrugtagningsår for hverken indsatsgruppen eller kontrolgruppen. Det gennemsnitlige ibrugtagningsår er henholdsvis 1969 og 1971.

Derimod er der klar forskel på indsatsgruppen og kontrolgruppen, når det gælder størrelsen af boligafdelinger målt på antal boliger og antal bebyggede kvadratmeter. Der er i gennemsnit 239 boliger i boligafdelinger i indsatsgruppen, mens det gennemsnitlige antal boliger i kontrolgruppen er 128. Det samme mønster findes i forhold til det samlede gennemsnitlige antal bebygget kvadratmeter. I indsatsgruppen er der i gennemsnit et samlet bebygget areal på 18.884 kvm., og i kontrolgruppen er det samlede bebyggede areal på 9.828 kvm. Der er således tale om, at boligafdelinger i indsatsgruppen er større end i kontrolgruppen.

Ligeledes er der også forskel, når vi kigger på den geografiske placering af boligafdelingerne i indsatsgruppen og kontrolgruppen. 18 pct. af de støttede boligafdelingerne befinder sig i København og Frederiksberg, mens den tilsvarende andel i kontrolgruppen er 10 pct. af boligafdelingerne. Der er også en væsentlig større andel af støttede boligafdelinger i Aarhus, Odense, Aalborg og Esbjerg, i alt 23 pct., mens den tilsvarende andel er 8 pct. i kontrolgruppen. Omvendt er andelen af ikke-støttede boligafdelinger højere både i forstadskommunerne og i provinsen. Henholdsvis 22 pct. og 60 pct.. Til sammenligning er 13 pct. af de støttede boligafdelinger beliggende i forstadskommunerne og 46 pct. i provinsen.

X TABEL 4.5 DESKRIPTIV STATISTIK FOR INDSATSGRUPPE OG KONTROLGRUPPE BASERET PÅ 1994-TAL

DATASÆT	ALLE	INDSATS-GRUPPE	KONTROL-GRUPPE	T-TEST
ANDEL AF ENLIGE UDEN BØRN	29,4	28,8	31,0	1,5275
ANDEL AF PAR UDEN BØRN	17,6	17,8	17,1	-0,7780
ANDEL AF ENLIGE MED BØRN	21,0	22,1	20,0	2,8462 **
ANDEL AF PAR MED BØRN	31,9	33,1	28,8	-3,0718 **
IBRUGTAGNINGÅR	1970	1969	1971	5,5402 ***
ANTAL BOLIGER	209	239	128	-24,0786 ***
ANTAL BEBYGGET KVADRATMETER	6.432	18.884	9.828	-23,9353 ***

Kilde: Landsbyggefonden, Danmarks Statistik og egne beregninger. Anm.: *** $p < 0,001$, ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$

× TABEL 4.6 FORDELING AF INDSATSGRUPPE OG KONTROLGRUPPE I FORHOLD TIL BYER. I PROCENT

	ALLE	INDSATS-GRUPPE	KONTROL-GRUPPE
ANDEL AF BOLIGAFDELINGER I KØBENHAVN OG FREDERIKSBERG	15,7	18,0	9,5
ANDEL AF BOLIGAFDELINGER I FORSTADSKOMMUNER	15,6	13,3	22,0
ANDEL AF BOLIGAFDELINGER I ÅRHUS, ODENSE, ÅLBORG OG ESBJERG	19,2	23,3	8,2
ANDEL AF BOLIGAFDELINGER I PROVINSEN	49,5	45,5	60,3
TOTAL	100 (632)	100 (455)	100 (177)

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger. Anm.: Gamma-test= -0,1797 med tilhørende signifikans $p=0,072$

Økonometrisk model

I dette afsnit opstiller vi en empirisk model, der beskriver boligafdelingers sociale mix som en funktion af de områdebaserede indsatser, karakteristika ved boligområderne samt makrosociale forhold.

Formålet med modellen er at identificere den effekt en områdebaseret indsats har på boligafdelingernes sociale mix. Vi måler det sociale mix ved hjælp af fire proxier: uddannelse, tilknytning til arbejdsmarkedet, disponibel indkomst og etnicitet.

Vi benytter en difference in difference-model til at identificere effekten af områdebaserede indsatser. Denne model er ofte anvendt til at måle en ændring skabt af en begivenhed, lovændring eller en given indsats som i denne analyse (Card og Krueger, 1994, 2000; Eissa og Liebman, 1996; Jin og Leslie, n.d.; Meyer et al., 1995).

Vi benytter en difference in difference-model, fordi vi observerer de boligområder, der modtager indsatsen (kaldet indsatsgruppen) og de boligområder, der ikke modtager indsatsen (kaldet kontrolgruppen) både før og efter indsatsen.

Vi benytter en parametrisk form af en difference in difference-model: Lad i betegne en boligafdeling og lad D_t betegne en tidsdummy for år t . $t=0$ er første år, $t=j$ er året hvor indsatsen starter, og $t=j$ er sidste år. Lad Y_{it} betegne den afhængige variabel (her, social mix) for boligafdeling i i året t . Lad BA_i være en dummy variabel, som antager værdien 1, hvis boligafdeling i har modtaget indsatsen og 0 ellers. Lad X_{it} betegne kontrolvariabler, som indeholder karakteristika ved boligområde i i år t . Modellen kan da opskrives som følger:

$$Y_{it} = \alpha + \beta BA_i + \sum_{t=1}^j \lambda_t D_t + \sum_{t=j}^j \gamma_t D_t BA_i + \rho X_{it} + \varepsilon_{it},$$

hvor β angiver niveauforskellen mellem indsatsgruppen og kontrolgruppen, λ_t , $t=0, \dots, J$ angiver konjunktoreffekter i år t , γ_t er effekten af indsatsen målt for alle tidsperioder fra år j og frem til år J , ρ er parametre, der angiver bidragene fra kontrolvariablerne X_{it} , og ε_{it} er fejlløbet, som indeholder alt det vi ikke observerer, som påvirker boligafdeling i 's sociale mix på tidspunkt t . ε_{it} indeholder både uobserverbar heterogenitet mellem boligafdelingerne samt idiosynkratiske stød. Indsatseffekten er således givet som summen af γ_t 'erne

Identifikation af indsatseffekten kræver følgende antagelser. Vi må antage, at makrosociale forhold - som fx en højkonjunktur eller finanskriser - påvirker indsatsområder og kontrolområder ens. De to typer af boligafdelinger kan have forskelligt niveau i den afhængige variabel, men udviklingen de gennemgår, skal være den samme. Denne antagelse omtales som parallel trend-antagelsen (Wooldridge, 2010) og er ikke direkte testbar, men kan understøttes empirisk (Besley og Case, 1994; Angrist og Pischke, 2008). Dernæst må vi antage, at der er en homogen effekt af indsatsen, det vil sige, at effekten kan udtrykkes med den samme parameter for alle boligafdelingerne. Det vil sige, at effekten på den afhængige variabel vil være den samme i indsatsgruppen som i kontrolgruppen i fraværet af en indsats. Kontrolgruppen bliver således billedet på, hvordan ændringer i socialt mix vil være i fraværet af indsatsen (Angrist og Pischke, 2008; Winship og Morgan, 1999).

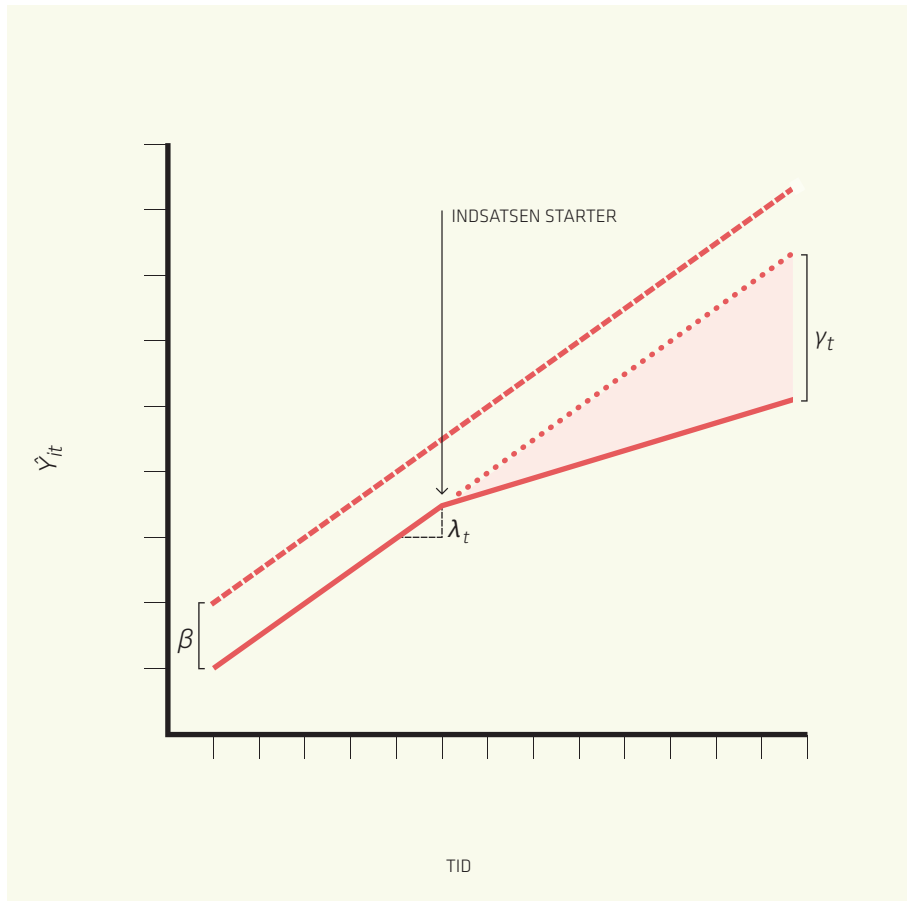
Identifikationen af effekten kan afbildes, som det er vist i figur 4.4. Antagelsen om parallel trend er illustreret ved, at indsatsgruppen og kontrolgruppen udvikler sig parallelt i den afhængige variabel med en niveauforskel givet ved parameteren β , og λ_t er konjunkturforskellen fra tidspunkt t til $t+1$. Den prikkede linje markerer, hvordan det ville være gået indsatsgruppen, hvis der ikke var blevet givet en indsats, og parameteren for effekten af indsatsen i år t er udtrykt ved γ_t , og hele det prikkede areal mellem den prikkede linje og den fuldt optrukne linje er den samlede effekt af indsatsen.

X FIGUR 4.4

IDENTIFIKATION AF EFFEKT

Indsatsgruppe

Kontrolgruppe

Indsatsgruppe
uden indsats

Givet vores ovenfor beskrevne antagelser og givet model 1's additive struktur, kan parametrene i modellen estimeres konsistent med en OLS-regression under en yderligere antagelse om, at:

$$E(\varepsilon_{it} | D_t, X_{it}, BA_i) = 0 \quad \forall i, t$$

Resultater

Vi måler effekten af områdebaserede indsatser på henholdsvis uddannelse, tilknytning til arbejdsmarkedet, disponibel indkomst og etnicitet. Vi præsenterer resultaterne separat for hver af disse fire afhængige variabler.²

Uddannelse

Når vi ser på fordelingen af beboernes uddannelsesvalg opgjort på, om beboerne bor i en boligafdeling, der er i indsatsgruppen eller i kontrolgruppen, fremgår det af tabel 4.7, at de to grupper havde forskellige uddannelsesprofiler i 1994. I gennemsnit er det op imod seks ud af ti beboere i indsatsgruppen, der ingen uddannelse har, men kun fem ud af ti i kontrolgruppen. Der er således en signifikant højere gennemsnitlig andel i indsatsgruppen, der ingen uddannelse har, sammenlignet med kontrolgruppen. Gennemsnitligt er det hver fjerde beboer i indsatsgruppen, der har en erhvervsfaglig uddannelse, mens det er 29 pct. i kontrolgruppen. Ca. 2 pct. i begge grupper har en kort videregående uddannelse, mens henholdsvis 5,5 pct. og 7,8 pct. i indsatsgruppen og kontrolgruppen har en mellemlang videregående uddannelse, og 2,0 pct. har en lang videregående uddannelse.

2. De fulde estimationsprogrammer kan hentes på www.kfbf.dk

X TABEL 4.7 FORDELINGEN AF BEBOERNES UDDANNELSESVALG. HØJST FULDFØRTE UDDANNELSE I 1994. I PROCENT

	INDSATS- GRUPPE	KONTROL- GRUPPE	T-TEST
FOLKESKOLEN	58,2	53,0	-4,8842 ***
GYMNASIUM M.V.	6,4	6,7	0,5879
ERHVERVSFAGLIG UDDANNELSE	25,9	28,6	3,8553 ***
KORT VIDEREGÅENDE UDDANNELSE	2,0	1,9	-0,5720
MELLEMLANG VIDEREGÅENDE UDDANNELSE	5,5	7,8	5,3276 ***
LANG VIDEREGÅENDE UDDANNELSE	1,9	2,0	0,4493
TOTAL	99,9 (445)	100 (177)	

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger. Anm.: Antal personer i parenteser: *p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001

I tabel 4.8 fremgår resultaterne af regressionsmodellen. Det fremgår af resultaterne, at indsatsen ingen effekt har på, at andelen af beboere med en uddannelse stiger.

Det vil sige, at beboersammensætningen ikke bliver mere blandet uddannelsesmæssigt på grund af indsatsen.

× TABEL 4.8

PARAMETERESTIMATER FRA OLS-REGRESSION. INDSATSENS EFFEKT PÅ DEN GENNEMSNITLIGE ANDEL AF BEBOERE MED UDDANNELSE MÅLT I PROCENT. REFERENCEPERIODEN ER 1989-1993

	PARAMETER	
INDSATS*1994	-1,219	(1,182)
INDSATS*1995	-0,486	(1,182)
INDSATS*1996	0,0717	(1,181)
INDSATS*1997	-0,740	(1,182)
INDSATS*1998	-0,781	(1,182)
INDSATS*1999	-0,549	(1,181)
R²	0,178	
N	11.091	

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger. Anm.: Standardfejl i parenteser: *p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001

Tilknytning til arbejdsmarkedet

Fordelingen af beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet fremgår af tabel 4.9 for både indsatsgruppe og kontrolgruppe. I 1994 er seks ud ti beboere uden for arbejdsmarkedet i indsatsgruppen. Det er en signifikant højere andel end i kontrolgruppen, hvor 56,5 pct. er uden for arbejdsmarkedet. Det drejer sig om børn og unge, pensionister og beboere på permanente overførselsindkomster. Henholdsvis 8,6 pct. og 6,6 pct. i indsatsgruppen og kontrolgruppen er arbejdsledige. Det er en signifikant højere andel for indsatsgruppen end for kontrolgruppen. Ca. 35 pct. varetager et job, der kræver kvalifikationer.

X TABEL 4.9 FORDELING AF BEBOERNES TILKNYTNING TIL ARBEJDSMARKEDET I 1994. I PROCENT

	INDSATS- GRUPPE	KONTROL- GRUPPE	T-TEST
SELVSTÆNDIGE OG MEDHJÆLP- ENDE ÆGTEFÆLLER	1,4	1,3	-0,6179
LEDERE OG LØNMODTAGERE I JOB, DER KRÆVER KVALIFIKATIONER PÅ HØJT NIVEAU	4,7	7,0	5,9401 ***
LØNMODTAGERE I JOB, DER KRÆVER KVALIFIKATIONER PÅ MELLEMLIGE NIVEAU	8,0	10,4	5,7671 ***
LØNMODTAGERE I JOB, DER KRÆ- VER KVALIFIKATIONER PÅ GRUND- NIVEAU	3,3	3,8	2,5367 **

× **TABEL 4.9** FORDELING AF BEBOERNES TILKNYTNING TIL ARBEJDSMARKEDET I 1994. I PROCENT (FORTSAT)

	INDSATS- GRUPPE	KONTROL- GRUPPE	T-TEST
ANDRE LØNMODTAGERE	9,8	8,9	-2,3682 **
LØNMODTAGERE UDEN NÆRMERE ANGIVELSE	5,0	5,5	1,5947
ARBEJDSLØSE	8,6	6,6	6,1970 ***
PERSONER UDENFOR ARBEJDS- STYRKEN	59,3	56,5	-2,6585 **
TOTAL	100,1 (445)	100 (177)	

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger. Anm.: Antal personer i parenteser:

*p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001

I tabel 4.10 fremgår resultaterne af regressionsmodellen, hvor vi tester om en områdebaseret indsats har en betydning for mix af beboeres tilknytning til arbejdsmarkedet. I analysen finder vi ingen signifikante resultater. Godt nok er alle parametre negative, hvilket indikerer, at indsatsområderne i indsatsperioden har en lavere beskæftigelsesandel end kontrolområderne. Men ingen af parametrene er signifikante på et 5 pct.niveau.

Ud fra den estimerede model har vi udregnet den gennemsnitlige beskæftigelsesgrad i indsatsområderne og kontrolområderne. Det har vi i figur 4.5 benyttet til at afbilde den gennemsnitlige beskæftigelsesgrad for de to typer af områder i perioden 1989-2006. For at gøre sammenligningen

lettere, har vi undladt den tidskonstante forskel i mellem de to typer af områder. Som det fremgår af figur 4.5, kan man tydelig se forskellen i beskæftigelse imellem de to områdetyper i indsatsperioden. Tilsvarende ser det ud som, at forskellen forsvinder igen efter indsatsens udløb. Det skal dog understreges at effekten ikke er signifikant afvigende fra nul.

X TABEL 4.10

PARAMETERESTIMATER FRA OLS-REGRESSION. INDSATSENS
EFFEKT PÅ DEN GENNEMSNITLIGE ANDEL AF BEBOERE I
BESKÆFTIGELSE. REFERENCEPERIODEN ER 1989-1993

	PARAMETER	
INDSATS*1994	-0,950	(1,287)
INDSATS*1995	-1,716	(1,287)
INDSATS*1996	-2,570 *	(1,286)
INDSATS*1997	-2,595 *	(1,286)
INDSATS*1998	-1,905	(1,286)
INDSATS*1999	-1,032	(1,286)
R²	0,209	
N	11.098	

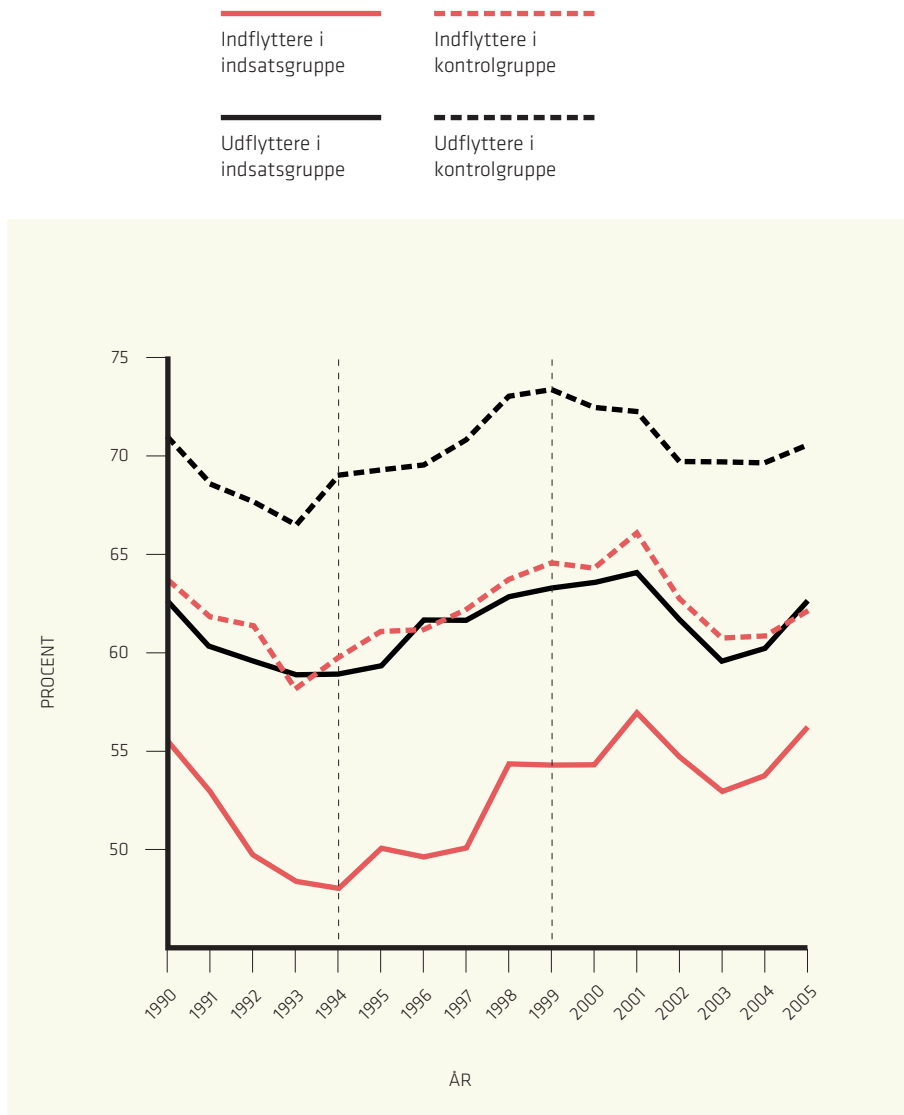
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger. Anm.: Standardfejl i parenteser: *p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001

× FIGUR 4.5 DEN ESTIMEREDE BESKÆFTIGELSESANDEL FOR INDSATS- OG KONTROLOMRÅDERNE, 1989-2006. I PROCENT



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger. Anm.: I beregningen har vi udeladt den tidskonstante forskel i beskæftigelse i mellem indsats- og kontrolområderne på -4,8 pct. point

× FIGUR 4.6 GENNEMSNITLIG BESKÆFTIGELSESGRAD FOR INDFLYTTERE OG UDFLYTTERE I INDSATS- OG KONTROLGRUPPEN, 1990-2005. I PROCENT



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Figur 4.6 viser andelen af beskæftigede blandt udflyttere og indflyttere for henholdsvis indsats- og kontrolområderne.

For begge grupper viser det sig, at udflytterne har en højere beskæftigelsesgrad end indflytterne. Ydermere er der også indikationer på, at indsatsområder især i perioden 1992-1998 oplevede en forøget forskel i beskæftigelsesgraden mellem ind- og udflytterne. Dette kan være forklaringen på den ikke signifikante effekt, vi finder i tabel 4.10 ovenfor.

Disponibel indkomst

Den gennemsnitlige disponible indkomst i 1994 var 115.977 kr. i indsatsgruppen og 122.746 kr. i kontrolgruppen. Det vil sige, at indsatsgruppen havde en signifikant højere andel af beboere med lavere indkomster, end kontrolgruppen.

I tabel 4.11 fremgår resultaterne af regressionsanalysen, hvor vi tester om en områdebaseret indsats har en effekt på indkomstmix. Det fremgår af tabellen, at indsatsen ikke bidrager til et indkomstløft i boligafdelingerne. Tværtimod sker der et gennemsnitligt indkomstfald i boligafdelinger i indsatsperioden.

× TABEL 4.11

PARAMETERESTIMATER FRA OLS-REGRESSION. INDSATSENS EFFEKT PÅ DEN Gennemsnitlige DISPONIBLE INDKOMST I KR. REFERENCEPERIODEN ER 1994-1999

	PARAMETER	
INDSATS*1994	-0,5852	(1,3111)
INDSATS*1995	-1,1602	(1,3112)
INDSATS*1996	-2,3712	(1,3102)

X TABEL 4.11

PARAMETERESTIMATER FRA OLS-REGRESSION. INDSATSENS
EFFEKT PÅ DEN GENNEMSNITLIGE DISPONIBLE INDKOMST I KR.
REFERENCEPERIODEN ER 1994-1999 (FORTSAT)

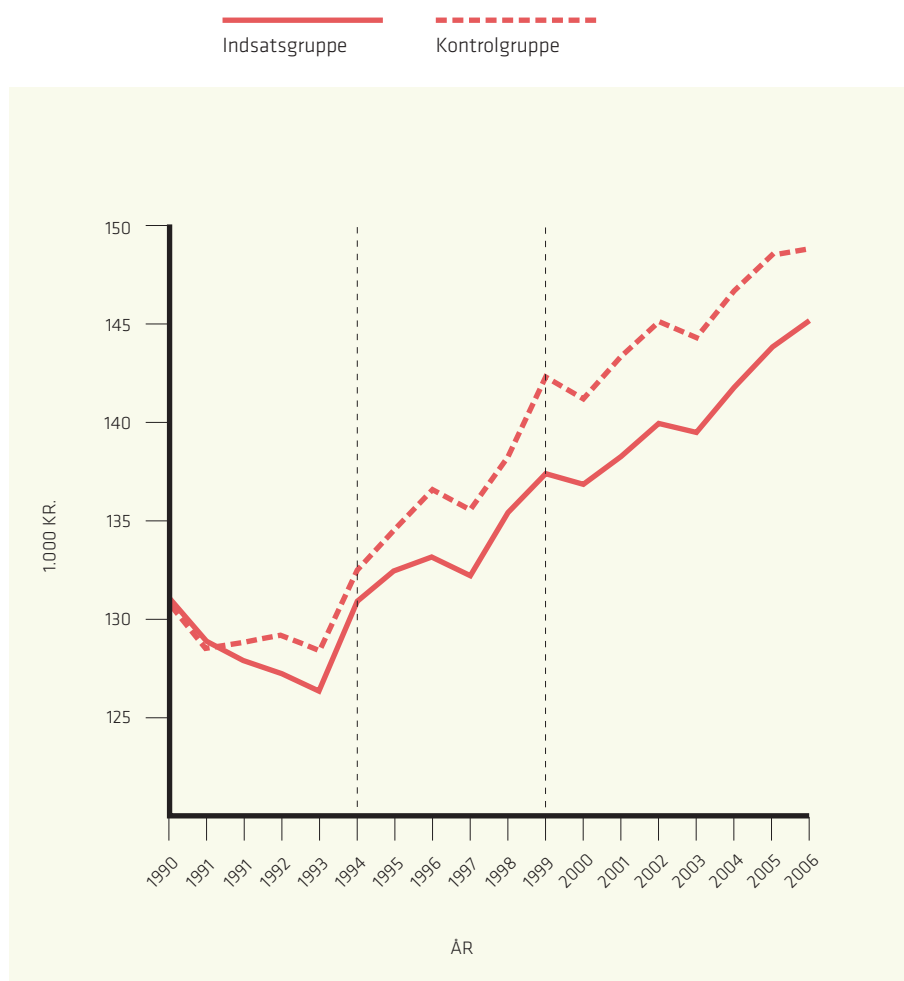
	PARAMETER	
INDSATS*1997	-2,3884	(1,3105)
INDSATS*1998	-1,7578	(1,3104)
INDSATS*1999	-3,9335 **	(1,3100)
R²	0,322	
N	11.000	

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger. Anm.: Standardfejl
i parenteser: *p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001

I figur 4.7 har vi afbildet udviklingen i den estimerede gennemsnitlige disponible indkomst for indsatsgruppen og kontrolgruppen fraregnet den tidskonstante forskel i mellem de to grupper. Når vi bruger 1989 som reference, kan vi se, at forskellen mellem indsatsgruppen og kontrolgruppen øges år for år, både før og efter indsatsen. Dermed kan vi ikke være sikre på, at den signifikante forskel vi finder skyldes indsatsen og ikke andre forhold, som vores model ikke er i stand til at identificere.

Vi har i figur 4.8 kigget nærmere på, hvad indkomstfaldet skyldes; Om det er beboerne, der oplever indkomstfald, eller om det kunne skyldes ud- og indflytning af beboere. Vi ser af figuren, at den gennemsnitlige disponible indkomst er lavere for indflytterne end for udflytterne i indsatsperioden. Det vil sige, at de med højere indkomster flytter ud af de støttede boligafdelinger, og beboere med lavere indkomst flytter ind.

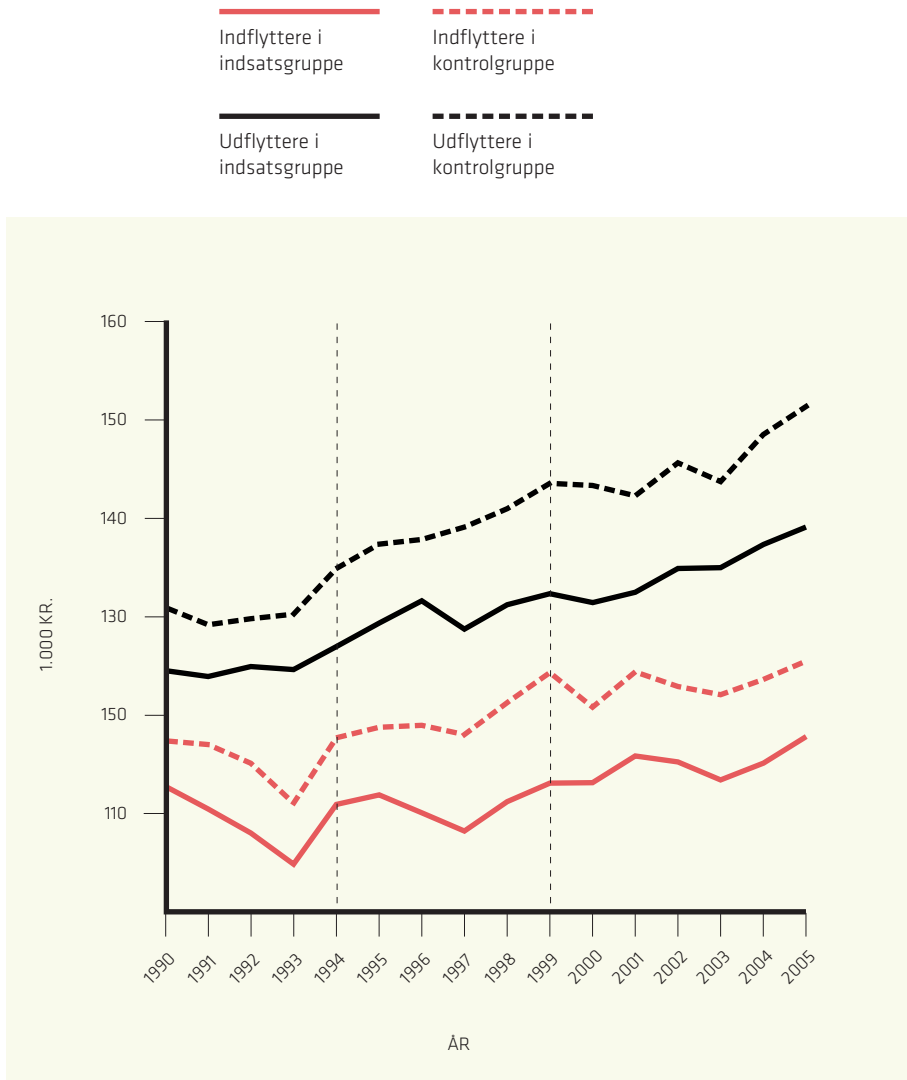
× FIGUR 4.7 DEN ESTIMEREDE GENNEMSNITLIGE INDKOMST FOR INDSATS- OG KONTROLOMRÅDERNE, 1990-2006. I 1.000 KR.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger. Anm.: I beregningen har vi udeladt den tidskonstante forskel i beskæftigelse i mellem indsats- og kontrolområderne på -3.536 kr.

Ligesom for beskæftigelse analyseret ovenfor peger analysen af indkomst på, at der sker en sortering af beboerne, hvor indflytterne klarer sig mindre godt sammenlignet med udflytterne.

FIGUR 4.8 GENNEMSNITLIG INDKOMST FOR IND- OG UDFLYTTERE I IND- SATS- OG KONTROLGRUPPEN, 1990-2005. I 1.000 KR.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Etnisk oprindelse

Et af de politiske mål med Regeringens Byudvalg var at påvirke den etniske sammensætning af beboere, således at beboersammensætningen i forhold til etnicitet i højere grad ligner resten af samfundet. Vi har derfor undersøgt effekten af indsatser på andelen af beboere af ikke dansk oprindelse. Det fremgår af tabel 4.12, at andelen af beboere af ikke dansk oprindelse er væsentlig højere i indsatsgruppen end i kontrolgruppen. 19,6 pct. har en ikke dansk oprindelse i indsatsgruppen, mens den tilsvarende andel i kontrolgruppen er 10,5 pct.

✗ **TABEL 4.12** FORDELING AF ETNISK OPRINDELSE I 1994. I PROCENT

	INDSATSGRUPPE	KONTROLGRUPPE
DANSK OPRINDELSE	80,4	89,5
IKKE DANSK OPRINDELSE	19,6	10,5
TOTAL	100 (445)	100 (177)

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger. Anm.: T-Test: 7;1511, p=0,000

I tabel 4.13 fremgår resultaterne fra effektmålingen af en områdebaseret indsats på andelen af beboere med ikke dansk oprindelse. Vi ser, at der er en klar stigning i andelen af beboere med ikke dansk oprindelse i indsatsperioden, hvor 1993 er referenceåret. Det vil sige, at flere beboere med anden etnisk oprindelse end dansk flytter ind i de støttede boligafdelinger. Vi har afbildet udviklingen i andelen af beboere med etnisk minoritetsbaggrund for henholdsvis indsatsgruppen og kontrolgruppen i figur 4.9.

Når vi bruger 1989 som reference, fremgår det tydeligt, at den fundne stigning begynder inden indsatsperioden. Dermed kan vi ikke være sikre på, at den estimerede forskel i indsatsperioden skyldes indsatsen og ikke andre forhold, som vores model ikke tager højde for.

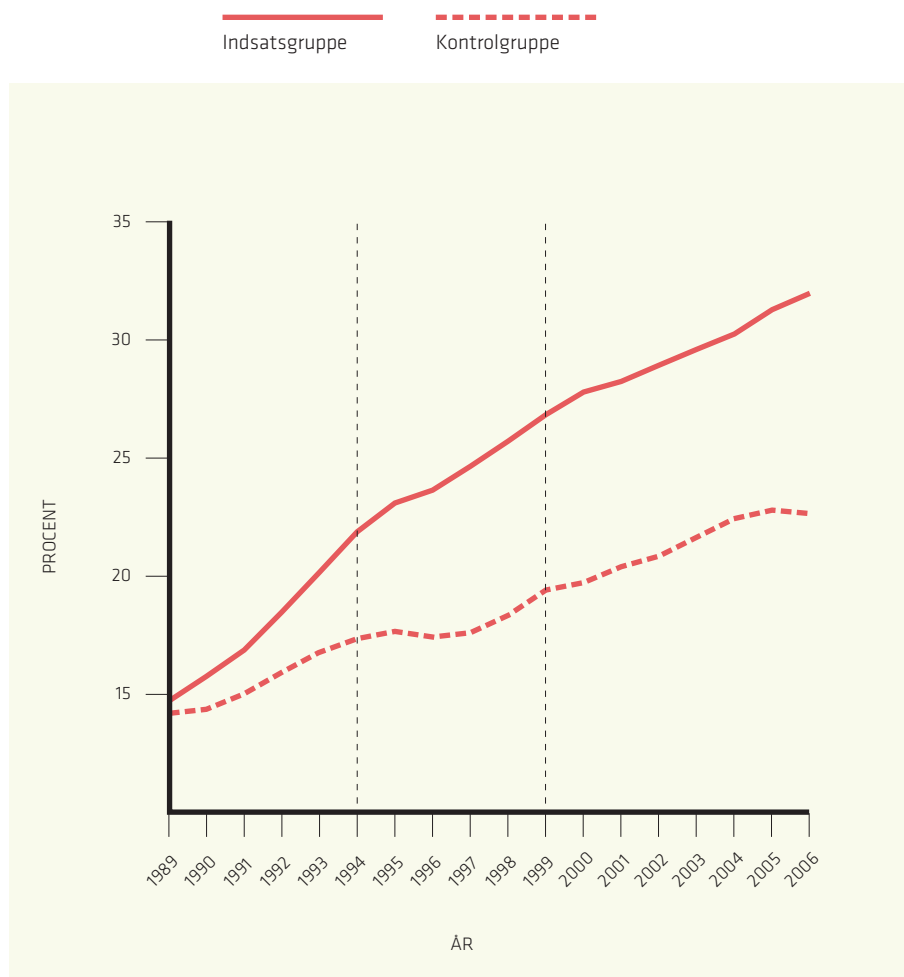
X TABEL 4.13

PARAMETERESTIMATER FRA OLS-REGRESSION. INDSATSENS
EFFEKT PÅ ANDEL BEBOERE MED ETNISK MINORITETSBAKGRUND.
REFERENCEPERIODEN ER 1994-1999

	PARAMETER	
INDSATS*1994	2,524 *	(1,236)
INDSATS*1995	3,440 **	(1,235)
INDSATS*1996	4,218 ***	(1,236)
INDSATS*1997	5,043 ***	(1,236)
INDSATS*1998	5,368 ***	(1,236)
INDSATS*1999	5,424 **	(1,235)
R²	0,417	
N	11.000	

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger. Anm.: Standardfejl i parenteser: *p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001

× FIGUR 4.9 DEN ESTIMEREDE ANDEL AF BEBOERE MED ANDEN ETNISK BAGGRUND I INDSATS- OG KONTROLGRUPPEN, 1989-2006. I PROCENT



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

I figur 4.10 fremgår andelen af beboere med ikke dansk oprindelse for indflyttere og udflyttere i indsats- og kontrolgruppen. For begge typer af områder finder vi, at indflytterne har en større andel af personer med ikke dansk oprindelse end udflytterne. Denne forskel ser dog ud til at mindskes lidt i tidsperioden.

X FIGUR 4.10 ANDEL PERSONER MED IKKE DANSK OPRINDELSE BLANDT INDFLYTTERE OG UDFLYTTERE I INDSATS- OG KONTROLGRUPPEN, 1990-2005. I PROCENT

	
Indflyttere i indsatsgruppe	Indflyttere i kontrolgruppe
	
Udflyttere i indsatsgruppe	Udflyttere i kontrolgruppe



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Forskellen imellem udflytning og indflytning underbygger tesen om, at der sker en form for sortering af beboere til de udsatte boligområder.

Sammenfatning

Det er en boligpolitisk forventning om, at områdebaserede indsatser er i stand til at øge det sociale mix i almene boligafdelinger. Når vi måler effekten af indsatsen på uddannelsesmix, arbejdsmix og indkomstmix ved hjælp af en difference in difference-model finder vi, at der ikke er en effekt af indsatsen. Det vil sige, at indsatsen bidrager ikke til øget socialt mix. Derimod ser vi, at andelen af beskæftigede bliver mindre i indsatsperioden. Vi ser, at det måske kan forklares ved, at der blandt udflytterne er en højere andel i beskæftigelse end blandt indflytterne.

Indsatsen ser heller ikke ud til at give et indkomstløft i boligafdelingerne. Men ved at kigge på indkomstforholdene for indflyttere og udflyttere, ser vi, at udflytterne klarer sig økonomisk bedre end indflyttere. Ligeledes når vi undersøger effekten af indsatsen på andelen af beboere med ikke dansk oprindelse finder vi, at der i indsatsperioden sker en stigning i andelen af beboere med anden etnisk oprindelse, men denne stigning kan vi ikke med sikkerhed tilskrive indsatsen. Vi ser, at en højere andel med dansk oprindelse flytter ud, mens en lavere andel med dansk oprindelse flytter ind.

Disse empiriske resultater kan den teoretiske model bidrage til at forklare. Når boligområder bliver berettiget til at modtage områdebaserede indsatser beror det på, at der er problemer, og at der er behov for en udefrakommende indsats, fordi boligområdet ikke selv er i stand til at finde en løsning. Med denne offentlige erkendelse og indsats kan der følge en stigmatisering og en øget bevidsthed om, at et støttet boligområde ikke kun har nogle positive attraktioner, men også har nogle negative omstændigheder. Denne negative anerkendelse kan være en barriere for at tiltrække familier med en stabil tilknytning til arbejdsmarkedet.

Samlet set peger resultaterne på, at der sker en form for sortering af beboere til de udsatte boligområder, hvor svagere beboere flytter ind i boligområder, der modtager områdebaserede indsatser, mens stærkere beboere flytter ud. Dette resultat peger i samme retning som et svensk studie, der viser, at indflyttere i områder, der er blevet støttet, er økonomisk dårligere stillede end udflytterne (Andersson og Bråmås, 2004).

05

Øger områdeindsatser
beboernes tilknytning
til arbejdsmarkedet?

Øger områdeindsatser beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet?

I dette kapitel måler vi effekten af områdebaserede indsatser på den enkelte beboers tilknytning til arbejdsmarkedet. Effekten måles henholdsvis som ændringer i beboernes beskæftigelse målt ultimo november og ledighedsgrad for hele kalenderåret. Hvor vi i det foregående kapitel målte effekten på boligafdelingsniveau, måler vi altså i dette kapitel effekten på individniveau.

Effektmålingen er baseret på en difference in difference-model. Den indsats, der er i fokus, er Regeringens Byudvalg 1994-1998. Vi udnytter, at ca. 500 boligafdelinger modtog støtte i løbet af 1994, mens ca. 200 boligafdelinger søgte om støtte, men fik afslag. Effekten af indsatsen måles på de beboere, der har boet i enten en boligafdeling, der har fået støtte eller afslag i noget af perioden 1989-2006. Vi antager, at der ikke er nogen uobserverbare systematisk forskel på beboere i de boligafdelinger, der har fået støtte, og på beboere i de boligafdelinger, der har fået afslag. I kapitel 4 er Regeringens Byudvalg indgående beskrevet, og derfor følger der ikke nogen beskrivelse af indsatsen i dette kapitel.

Hovedresultaterne i dette kapitel er:

- Indsatserne i Regeringens Byudvalg har en signifikant effekt på mænds beskæftigelsesgrad. Det vil sige, at flere mænd kommer i arbejde som følge af indsatsen. Effekten viser sig fra 1995 og frem.
- Vi finder ikke samme stærke effekt på kvinders beskæftigelsesgrad.
- Indsatserne i Regeringens Byudvalg har en signifikant effekt på mænds ledighedsgrad. Det vil sige, at ledige mænd er kortere tid arbejdsledige. Effekten viser sig fra 1996 og frem.
- For kvinderne finder vi også en effekt på ledighedsgraden, dog ikke så stærk som for mændene.

Resten af kapitlet er organiseret som følger. Først beskriver vi målgruppen for indsatsen, og hvordan vi forventer, at indsatsen vil påvirke målgruppen. Herefter gennemgår vi data og den økonometriske model. Sluttelig følger resultaterne af effektmålingen.

Hvem er målgruppen?

Det var op til boligafdelingerne selv at ansøge om midler fra Regeringens Byudvalg. Boligafdelingen skulle sandsynliggøre deres behov for en indsats. Fordelingen af støtte og afslag til boligafdelinger er sket på basis af Landsbyggefondens vurdering af boligafdelingens ansøgning og vurdering af problemerne i boligafdelingen. Hvis en ansøgning ikke har været tilstrækkelig kvalificeret, har boligafdelingen fået afslag. Boligafdelingen har også fået afslag, hvis de ikke har overholdt tidsfristen for indlevering, selvom boligafdelingens omfang af problemer kunne have udløst en indsats. Det vil sige, at der er boligafdelinger, der kunne have modtaget en indsats, men som fik afslag. Dette forhold styrker antagelsen om, at det ikke er nogen systematisk variation i, hvilke boligafdelinger, der fik støtte eller ej.

Byudvalgsindsatsen foregik i perioden 1994-1998. Boligafdelingerne har ikke systematisk dokumenteret, hvornår de forskellige indsatser er påbegyndt eller afsluttet. Der vil være tilfælde, hvor sociale indsatser er igangsat i 1994, mens tilsvarende indsatser først er igangsat i 1996 i andre boligafdelinger. Tilsvarende kan indsatserne også i enkelte tilfælde have fortsat ind i 1999. Derfor betragter vi hele perioden fra 1994 til 1999 som en indsatsperiode, hvor beboerne potentielt er i berøring med indsatsen.

Indsatspopulationen udgør de beboere, der har boet i indsatsgruppen eller kontrolgruppen i perioden 1989-1994 og hele eller del af perioden 1995-2006. Såfremt beboerne flytter ud af indsatsgruppen eller kontrolgruppen efter 1994, er de indeholdt i populationen, indtil de flytter ud.

De, der flytter ind i boligafdelingen, mens der foregår en indsats, kan formodes at være tilskyndet til at flytte ind på grund af indsatsen, og derfor vil der formodentlig være tale om et særligt segment af beboere, der vælger at flytte ind. Hvis de blev regnet med i indsatspopulationen, ville det formentlig skævvride effektmålingerne. Derfor indgår tilflyttere ikke i indsatspopulationen for denne effektmåling.

Hvordan påvirker indsatsen?

Der findes forskellige effektmålinger af, om områdebaserede indsatser har betydning for beboernes livschancer. Et israelsk studie (Carmon og Baron, 1994) måler effekten ved at følge udviklingen i beboernes socioøkonomiske forhold før og efter indsatsen og sammenholde det med udviklingen i en kontrolgruppe. Studiet viser, at det kan lykkes at forbedre beboernes livssituation og forebygge yderligere nedslidning af boligområder, men at indsatserne ikke er tilstrækkelig til at ændre på forekomsten af udsatte boligområder, hvor beboerne tilhører de laveste socialklasser (Andersen, 2002a; Carmon og Baron, 1994; Carmon og Hill, 1988; Ostendorf et al., 2001).

Tilsvarende resultater findes i en evaluering af en storstilet indsats i England; den såkaldte New Deal for Communities, der har løbet over en ti-årig periode. Programmet havde til formål at mindske den socioøkonomiske forskel mellem udsatte boligområder og resten af England, og programmet er både blevet midtvejsevalueret og slutevalueret.

Udviklingen i indsatsområder er blevet sammenholdt med udviklingen i sammenlignelige boligområder. Midtvejsevalueringen viste en større beboertilfredshed med deres bolig, større tryghed og oplevelser af mindre kriminalitet og hærværk i boligområdet. Ligeledes viste midtvejsevalueringen, at der skete en større opbakning til, at boligområdet er et godt sted at opfostre børn på grund af bedre skoler, naboer, fysiske rammer og mindre eksponering i forhold til kriminalitet, øget indkomst blandt beboere og færre på overførselsindkomst (Rhodes et al., 2005).

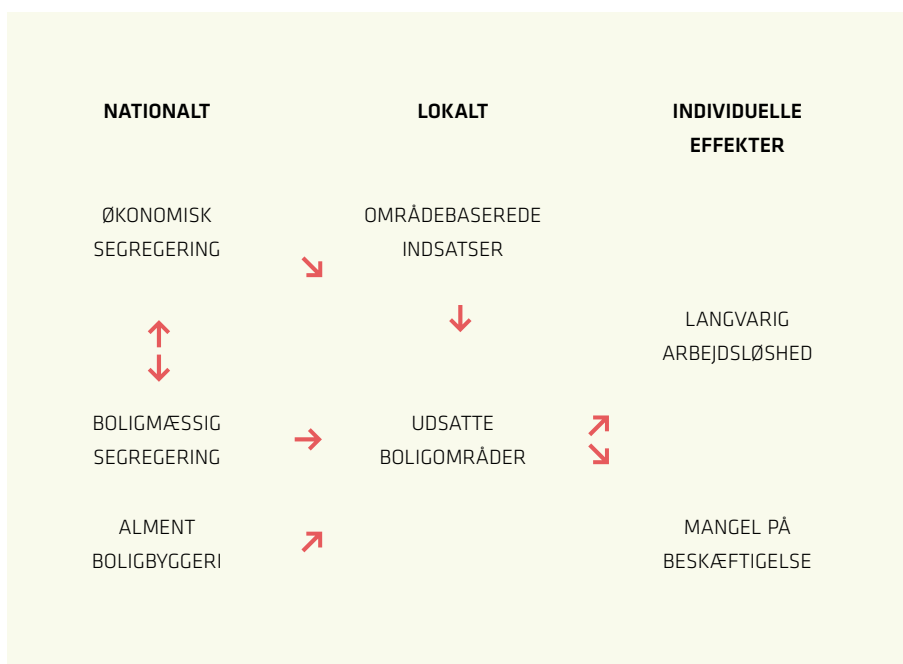
Den afsluttende evaluering af New Deal for Communities viste, at det lykkedes at forbedre beboernes uddannelsesmæssige kompetencer, deres indkomstmæssige forhold og deres helbredsmæssige situation, men forbedringerne var kun marginalt bedre end de, der blev observeret i de sammenlignelige boligområder. Evalueringen viste endvidere, at i de områder, hvor indsatsen kørte i længere tid, blev indsatserne forankret i det lokale velfærdsudbud (Government, 2010a).

Derudover viser to øvrige studier, der baserer sig på at identificere effekten som før- og eftermålinger i boligområder, hvor der er givet områdebaserede indsatser, at områdebaserede indsatser ikke formår at reducere fattigdom

og ikke skaber øget indkomstniveau for områdets beboere (Ostendorf et al., 2001). De relative forbedringer af beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet og reduktion af beboere, der modtager velfærdsydelse skyldes ikke indsatsene, men skyldes forbedringer af samfundsmæssige forhold (Andersson et al., 2010).

I figur 5.1 er den teoretiske model for sammenhængen mellem strukturelle forhold, udsatte boligområder og beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet afbildet. Udsatte boligområder opstår som en konsekvens af det samspil, der er mellem samfundets økonomiske segregering og den bolig-mæssige segregering, samt omfanget af den almene boligsektor, der er leverandør af boliger til samfundets svage grupper. De strukturelle forhold sætter sig igennem på individplan i form af individuelle effekter, og betydningen af de strukturelle forhold forstærkes spatialt.

× **FIGUR 5.1** SAMMENHÆNG MELLE STRUKTURELLE FORHOLD, UDSATTE BOLIGOMRÅDER OG INDIVIDUELLE EFFEKTER



Anm.: Figuren er inspireret af (Massey et al., 1991)

De individuelle effekter er: Tilknytning til arbejdsmarkedet og varighed af arbejdsløshed. De to forhold er udtryk for aspekter af beboernes økonomiske kapital. Jo tættere tilknytning til arbejdsmarkedet og jo mindre arbejdsløshed, des bedre er en persons tilknytning til arbejdsmarkedet. Det vil sige, jo flere muligheder har personen, og deraf flere valg at foretage.

Ud fra Bourdieus teoriapparat afhænger en persons tilknytning til arbejdsmarkedet af vedkommendes sociale og kulturelle kapital og af den socialisering, der sker af beboere det sted, de bor. Den sociale kapital kan måles ud fra om en beboer har familie eller bor alene, mens et mål for beboernes kulturelle kapital er deres uddannelsesmæssige kompetencer.

De områdebaserede indsatser har bestået i sociale, fysiske og økonomiske indsatser. De sociale indsatser er i stand til at påvirke en beboers sociale kapital og er i stand til at påvirke de netværk, der er imellem beboerne og den socialisering, der sker af beboerne. De sociale indsatser har til formål at igangsætte aktiviteter, der bringer beboere videre med uddannelse og jobsøgning ved konkret at forbedre deres kompetencer og ved at give dem viden om, hvordan man kommer ind på arbejdsmarkedet. De sociale indsatser spiller derfor potentielt set en væsentlig rolle i at ændre på de eksisterende sociale netværk, således at de bliver i stand til at formidle viden om arbejdsmuligheder. Folk, der allerede har jobs, har meget nemmere ved at finde et nyt job, end individer, der står uden for arbejdsmarkedet. Derfor spiller sociale netværk en væsentlig rolle (Mingione, 1991,2007). Det vil sige, at beboernes uddannelsesmæssige kompetencer, beskæftigelse og arbejdsledighed påvirkes af de sociale indsatser, der fokuserer på at opkvalificere beboerne og beboernes netværk.

De fysiske og økonomiske indsatser påvirker ved, at boligområdet får et fysisk løft, således at de fysiske rammer – både i forhold til boliger, fælles faciliteter og udendørsarealer – skaber mulighed for, at det sociale liv mellem beboerne kan finde sted. På den måde kan de fysiske og økonomiske indsatser antages at have en påvirkning på beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet ved at facilitere rammerne for de sociale indsatser og for sociale netværk og samspil mellem beboerne. Derudover kan forbedringer af det fysiske miljø bidrage til at reducere stigmatisering og dårligt omdømme af et boligområde, og derved have en positiv indflydelse på beboernes og omgivelsernes syn på boligområdet.

Data

I dette kapitel benytter vi registerdata for årene 1989 til 2006. Alle beboere, der har boet i alle boligafdelinger, dvs. både de støttede og i de, der fik afslag, er observeret i registrene. Man kan således følge de samme individer over tid.

Data kommer fra seks forskellige registre i Danmarks Statistik: Befolkningsstatistikregistret (BEF før 2007 hed det FAIN), Befolkningens uddannelser (UDDA), Indkomstregistret (INDK), den Integrerede Database for Arbejdsmarkedsforskning (IDA), fra Indvandrere og Efterkommere (IEPE) og fra Boligopgørelsen (BBR), der tidligere hed Boligtællingen.

Vi starter med at beskrive populationen for effektmålingen, herunder de afgrænsninger vi foretager af populationen. Dernæst beskriver vi de afhængige og de forklarende variabler.

Datapopulation

I alt er der 684 boligafdelinger, som enten har fået støtte eller afslag på indsats fra Regeringens Byudvalg, og som vi kan observere i data. De fordeler sig således, at 192 boligafdelinger svarende til 28,1 pct. udgør afslagsgruppen, og 492 boligafdelinger svarende til 71,9 pct. har fået støtte. De boligafdelinger, der har fået afslag udgør kontrolgruppen og de, der har fået støtte, udgør indsatsgruppen.

Grunddatasættet består af beboere i alderen 18-55 år, der på et eller andet tidspunkt i perioden 1989-2006 har boet i enten indsatsgruppen eller kontrolgruppen. Vi er dog i dette kapitel interesserede i de effekter, som områdeindsatserne har på de individer, der bor i områderne. Vi opstiller derfor et krav om, at man skal have boet i enten et indsats- eller kontrolområde i hele perioden fra 1989 til 1994 for at være en del af populationen. I dette kapitel analyserer vi altså kun individer, som har boet i de pågældende boligområder seks år op til indsatserne blev indført, og de tæller med i populationen indtil de i givet fald flytter ud af indsatsgruppen eller kontrolgruppen. Når personer fraflytter de boligområder, der indgår i undersøgelsen, fjernes deres observationer efter fraflytningen fra datasættet.

I tabel 5.1 fremgår fordelingen af observationer i indsats- og kontrolgruppe for mænd og kvinder.

× TABEL 5.1 OVERSIGT OVER ANTAL OBSERVATIONER, DER ER ANVENDT I ANALYSEN, FORDELT PÅ KØN OG GRUPPE

	1989	1994	1995	1996	1997	1998	1999
MÆND							
INDSATSGRUPPE	16.512	16.289	13.709	12.024	10.923	9.720	8.616
KONTROLGRUPPE	18.357	18.506	15.682	13.607	12.705	11.587	10.276
KVINDER							
INDSATSGRUPPE	3.889	3.882	3.338	2.922	2.644	2.372	2.140
KONTROLGRUPPE	4.972	5.054	4.419	3.979	3.725	3.335	3.041
TOTAL	43.730	43.731	37.148	32.532	29.997	27.014	24.073

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

De afhængige variabler

Beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet operationaliseres ved to variabler. De er: Om beboere er i beskæftigelse og beboernes grad af arbejdsløshed.

Data vedrørende arbejdsmarkedsforhold udtrækkes fra den Integreerede Database for Arbejdsmarkedsforskning (IDA). Tilknytning til arbejdsmarkedet er operationaliseret ved hjælp af variabelen "pstill", som angiver den primære tilknytning til arbejdsmarkedet.³ Den primære tilknytning er defineret som den hovedbeskæftigelse, personen har i slutningen af november måned. Hvis et individ har flere beskæftigelser, er den primære beskæftigelse defineret ud fra ILO's (International Labour Organisation) klassifikationssystem. Pstill er en kategorivariabel på nominelt niveau, hvor stillingskoder løbende opdateres, når der opstår nye jobs.

I denne analyse har vi benyttet pstill til at dele befolkningen op i to kategorier: De, der er i arbejde, og de, der er arbejdsløse. Beboere, der er uden for arbejdsmarkedet, børn og unge, pensionister og uarbejdsdygtige, er ikke medtaget i analysen. I tabel 5.2 fremgår det, at i 1994 var knap 77 pct. af mændene i indsatsgruppen i arbejde, mens den tilsvarende andel var 84 pct. i kontrolgruppen. For kvinderne var tallene 74 og 83 pct. for henholdsvis indsatsgruppen og kontrolgruppen. Der er altså en generel lavere beskæftigelse i indsatsgruppen, end der er i kontrolgruppen.

Oplysninger om individers arbejdsløshed er udtrykt ved hjælp af variabelen "arbled" fra den Integreerede Database for Arbejdsmarkedsforskning (IDA). Variabelen angiver den samlede ledighed i løbet af et år fratrukket ferie. Det vil sige, at ferieledigheden holdes ude af ledighedsgraden. Graden af arbejdsledighed er defineret som "nettoledighed i arbejdsår" divideret med "antal uger i arbejdsåret", hvor nettoledighed er den samlede ledighed minus ferieledighed, og hvor "arbejdsår" er antal uger i året minus længden af det aktuelle års ferie.

Vi har kun medtaget ledighedsgrader for individer, som enten er klassificeret som ledige eller beskæftigede ultimo november, jf. ovenfor. Personer, der står uden for arbejdsmarkedet, er altså ikke medtaget i analysen af ledighed.

3. Vi har defineret ledige som personer i kategorierne (40, 41, 47, 48, 49) og beskæftigede som personer i kategorierne (1-37, 45, 56, 71, 77). En fortegnelse over kategorierne kan findes på Danmarks Statistiks hjemmeside: www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/Times/ida-databasen/idapersoner/pstill.aspx

Ledighedsgraden kan antage værdier i interval 0-1.000. Ledigheden angives i promille. Nul svarer til ingen ledighed og 1.000 svarer til ledighed hele arbejdsåret. Da personer uden for arbejdsstyrken (i november) ikke er medtaget i analyserne, er der en stor sandsynlighed for, at en lav grad af ledighed er det samme som en høj beskæftigelsesgrad.

× TABEL 5.2 ANDEL AF BESKÆFTIGEDE BEBOERE I 1994, FORDELT PÅ KØN OG GRUPPE

	ANDEL I PROCENT	STANDARD- AFVIGELSE	ANTAL BEBOERE
MÆND			
INDSATSGRUPPE	76,6	42,35	16.289
KONTROLGRUPPE	84,1	36,59	3.882
KVINDER			
INDSATSGRUPPE	73,7	44,01	18.506
KONTROLGRUPPE	82,7	37,87	5.054
TOTAL			43.731

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

I tabel 5.3 fremgår den gennemsnitlige arbejdsledighedsgrad for beboere i analysen i 1994. Det fremgår af tabellen, at den gennemsnitlige ledighedsgrad i 1994 for både mænd og kvinder var ca. 1/3 større i indsatsgruppen end den var i kontrolgruppen. Vi finder altså, at indsatsgruppen er markant mere ledig end kontrolgruppen.

X TABEL 5.3 GENNEMSNITLIG ARBEJDSLEDIGHEDSGRAD FOR BEBOERE I 1994, FORDELT PÅ KØN OG GRUPPE

	LEDIGHED I PROMILLE	STANDARD- AFVIGELSE	ANTAL BEBOERE
MÆND			
INDSATSGRUPPE	240,3	301,73	16.289
KONTROLGRUPPE	160,3	310,78	3.882
KVINDER			
INDSATSGRUPPE	241,8	358,55	18.506
KONTROLGRUPPE	168,6	313,49	5.054
TOTAL			43.731

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Indsatsvariablen og de øvrige forklarende variabler

Regeringens Byudvalg uddelte midler til tre typer af indsatser: Fysiske forbedringer, huslejenedsættelser og sociale aktiviteter, fx aflønning af en beboerrådgiver. Vi laver en effektmåling, hvor vi måler effekten af at få en indsats sammenlignet med ikke at få en indsats. Indsatsvariablen er således en binær variabel, hvor $X_i=1$, hvis beboer i bor i en boligafdeling, der har modtaget støtte, og $X_i=0$, hvis beboer i bor i en boligafdeling, der har fået afslag. Indsatsgruppen består af 457 boligafdelinger, og der er 173 boligafdelinger i kontrolgruppen.

I effektmålingen anvendes følgende variabler til kontrolvariabler: Husstandstype, uddannelsesniveau, geografisk placering og etnisk oprindelse.

Fra befolkningsstatistikregistret (BEF før 2007 hed det FAIN) indhentes oplysninger om beboernes "familie_type" og "plads", der bruges til at konstruere variabelen husstandstype. I tabel 5.4 fremgår fordelingen af husstandstyper, hvor vi ser, at fordelingen af husstandstyper i henholdsvis indsatsgruppen og kontrolgruppen stort set er ens. Eneste undtagelse er andelen af enlige mænd. I indsatsgruppen er der ca. fem pct.point flere enlige mænd, end der er i kontrolgruppen.

Data vedrørende beboernes uddannelsesniveau udtrækkes fra Befolkningens uddannelser (UDDA), der har årlige opdateringer på individniveau tilbage fra 1974. Hovedkilden er Danmarks Statistiks Elevregister og Kvalifikationsregistret. For hvert individ er der udtrukket oplysninger om den højest fuldførte uddannelse "hfudd". I sin oprindelige form er "hfudd" en kategorivariabel, der har en nominel skala, og som løbende bliver opdateret med uddannelseskoder for nye uddannelser. Til denne analyse dannes ud fra "hfudd" en uddannelsesvariable med seks kategorier, der er rangordnet fra ingen uddannelse til højeste niveau for uddannelse.

× **TABEL 5.4** FORDELING AF HUSSTANDSTYPER I 1994. I PROCENT

	ENLIGE UDEN BØRN	PAR UDEN BØRN	ENLIGE MED BØRN	PAR MED BØRN	TOTAL
MÆND					
INDSATSGRUPPE	30,4	16,8	3,8	49,1	100
KONTROLGRUPPE	25,1	18,4	5,5	51,0	100
KVINDER					
INDSATSGRUPPE	15,4	15,0	28,4	41,2	100
KONTROLGRUPPE	14,6	16,8	28,7	39,9	100

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I tabel 5.5 fremgår fordelingen af højest fuldførte uddannelse på hele analyseudvalget for 1994. Vi ser, at der er en vis forskel på indsatsgruppen og kontrolgruppen. Dette gælder især for mænd uden en videregående uddannelse. Forskellen imellem indsats- og kontrolgruppen er på ca. 10 pct.point. hvor indsatsgruppen er mindst uddannet.

X TABEL 5.5 FORDELING AF BEBOERE PÅ UDDANNELSESTYPER I 1994.
I PROCENT

KATEGORI AF UDDANNELSE	MÆND		KVINDER		TOTAL
	INDSATS- GRUPPE	KONTROL- GRUPPE	INDSATS- GRUPPE	KONTROL- GRUPPE	
GRUNDSKOLE AFGANGSEKSAMEN	48,6	38,8	53,6	41,9	
GYMNASIAL UDDANNELSE	4,6	5,5	3,7	3,7	
ERHVERVSFAGLIG UDDANNELSE	36,0	40,5	29,0	32,6	
KORT VIDEREGÅENDE UDDANNELSE	2,6	2,5	1,9	2,9	
MELLEMLANG VIDEREGÅENDE UDDANNELSE	5,3	7,9	10,2	16,8	
LANG VIDEREGÅENDE UDDANNELSE	3,0	4,7	1,6	2,0	
ANTAL BEBOERE	16.278	3.882	18.506	5.054	43.731

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Beboernes etniske oprindelse og statsborgerskab indhentes fra Indvandrere og Efterkommere (IEPE), der blev indført i 1991 men er ført tilbage til 1980. Oplysninger i registret stammer fra Det Centrale Personregister. Variablen "ielandg2" indeholder information om, hvilket oprindelsesland et individ kommer fra. Variablen er samlet i tre kategorier.

I tabel 5.6 fremgår analyseudvalgets fordeling på etnisk oprindelse i 1994. Vi ser, at der er klare forskelle imellem indsats- og kontrolgruppen. Fx har indsatsområderne ca. 75 pct. mænd med dansk oprindelse. Samme andel er for kontrolområderne ca. 88 pct. Tilsvarende er der mere end dobbelt så mange beboere fra tredjeverdenslande i indsatsområderne i forhold til kontrolområderne.

× **TABEL 5.6** KATEGORIER FOR ETNISK OPRINDELSE I 1994. I PROCENT

	DANSK OPRINDELSE	OPRINDELSE FRA INDUSTRIALISERET LAND	OPRINDELSE FRA 3. VERDENSLAND	TOTAL
MÆND				
INDSATSGRUPPE	74,8	4,6	20,6	100
KONTROLGRUPPE	88,4	3,3	8,3	100
KVINDER				
INDSATSGRUPPE	82,1	4,7	13,1	100
KONTROLGRUPPE	91,7	3,3	5,0	100

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Oplysninger om beboernes boligforhold udtrækkes fra Boligopgørelsen (BBR), der tidligere hed Boligtællingen. Før 1981 blev oplysningerne om befolkningens boligforhold indhentet ved de skemabaserede folke- og boligtællinger. Efter oprettelsen af Bygnings- og boligregistret i 1977 har Danmarks Statistik siden 1981 foretaget en årlig boligtælling pr. 1. januar ved hjælp af oplysninger fra administrative registre. I registret ligger der en kommunekode, der henviser til beliggenhedskommune, og den er anvendt til at lave en ny byvariabel.

I tabel 5.7 fremgår fordelingen af populationen på geografisk placering i landet. Igen finder vi markante forskelle på indsatsområderne og kontrolområderne. Det ser ud til, at indsatserne har haft et øget fokus på boligområder i de største byer i Danmark (København og Frederiksberg samt Aarhus, Odense, Aalborg og Esbjerg).

X TABEL 5.7 KATEGORISERING AF GEOGRAFISK BELIGGENHED I 1994. I PROCENT

	KØBENHAVN OG FREDERIKSBERG	FORSTADS- KOMMUNER	AARHUS, ODENSE, AALBORG OG ESBJERG	PROVINS- BYER	TOTAL
MÆND					
INDSATSGRUPPE	16,0	31,8	21,2	31,0	100
KONTROLGRUPPE	7,8	59,5	4,1	28,6	100
KVINDER					
INDSATSGRUPPE	17,1	31,0	20,7	31,2	100
KONTROLGRUPPE	8,4	57,0	3,5	31,1	100

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger

Økonometrisk model

I dette afsnit opstiller vi en empirisk model, der beskriver beboernes beskæftigelsessituation eller ledighedsgrad som en funktion af de områdebaserede indsatser, individ-karakteristika, karakteristika ved boligområderne samt makrosociale forhold.

Formålet med modellen er at identificere den effekt, en områdebaseret indsats har på arbejdsmarkedstilknytning. Vi måler arbejdsmarkedstilknytning ved to proxier: beskæftigelsestilstand i ultimo november og den årlige ledighedsgrad.

Vi benytter en difference in difference-model til at identificere effekten af områdebaserede indsatser. Denne model er ofte anvendt til at måle en ændring skabt af en begivenhed, lovændring eller en given indsats som i denne analyse (Card og Krueger, 2000, 1994; Eissa og Liebman, 1996; Jin og Leslie, n.d.; Meyer et al., 1995).

Vi kan benytte en difference in difference-metode, fordi vi observerer de boligområder, der modtager indsatsen (kaldet indsatsgruppen) og de boligområder, der ikke modtager indsatsen (kaldet kontrolgruppen) både før og efter indsatsen.

Vi kan opskrive modellen i parametriske form. Lad i betegne et individ og lad D_t betegne en tidsdummy for år t . $t=0$ er første år, $t=j$ er året hvor indsatsen starter, og $t=J$ er sidste år. Lad Y_{it} betegne den afhængige variabel for individ i i året t . Lad BA_i være en dummyvariabel, som antager værdien 1, hvis individ i har modtaget indsatsen og 0 ellers. Lad X_{it} betegne kontrolvariabler, som indeholder karakteristika ved individ i i år t . Modellen kan da opskrives som følger:

$$Y_{it} = \alpha + \beta BA_i + \sum_{t=1}^j \lambda_t D_t + \sum_{t=j}^J \gamma_t D_t BA_i + p X_{it} + \varepsilon_{it},$$

hvor β angiver niveauforskellen mellem indsatsgruppen og kontrolgruppen, $\lambda_t, t=0, \dots, j$ angiver konjunktoreffekter i år t , γ_t er effekten af indsatsen målt for alle tidsperioder fra år j og frem til år J , og p er parametre, der angiver

bidragene fra kontrolvariablerne X_{it} , og ε_{it} er fejleddet, som indeholder alt det, vi ikke observerer, som påvirker individ i 's tilknytning til arbejdsmarkedet på tidspunkt t . ε_{it} indeholder således både uobserverbar heterogenitet mellem individerne samt idiosynkratiske stød.

Identifikation af indsatseffekten kræver følgende antagelser. Vi må antage, at makrosociale forhold – som fx en højkonjunktur eller finanskrise – påvirker indsatsgruppen og kontrolgruppen ens. De to typer af individer kan have forskelligt niveau i den afhængige variabel, men udviklingen de gennemgår, skal være den samme. Denne antagelse omtales som parallel trend-antagelsen (Wooldridge, 2010) og er ikke direkte testbar, men kan understøttes empirisk (Besley og Case, 1994; Angrist og Pischke, 2008). Dernæst må vi antage, at der er en homogen effekt af indsatsen, der kan udtrykkes med en enkelt parameter. Det vil sige, at effekten på den afhængige variabel vil være den samme i indsatsgruppen som i kontrolgruppen i fraværet af en indsats. Kontrolgruppen bliver således billedet på, hvordan ændringer i beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet vil være i fraværet af indsatsen (Angrist og Pischke, 2008; Winship og Morgan, 1999).

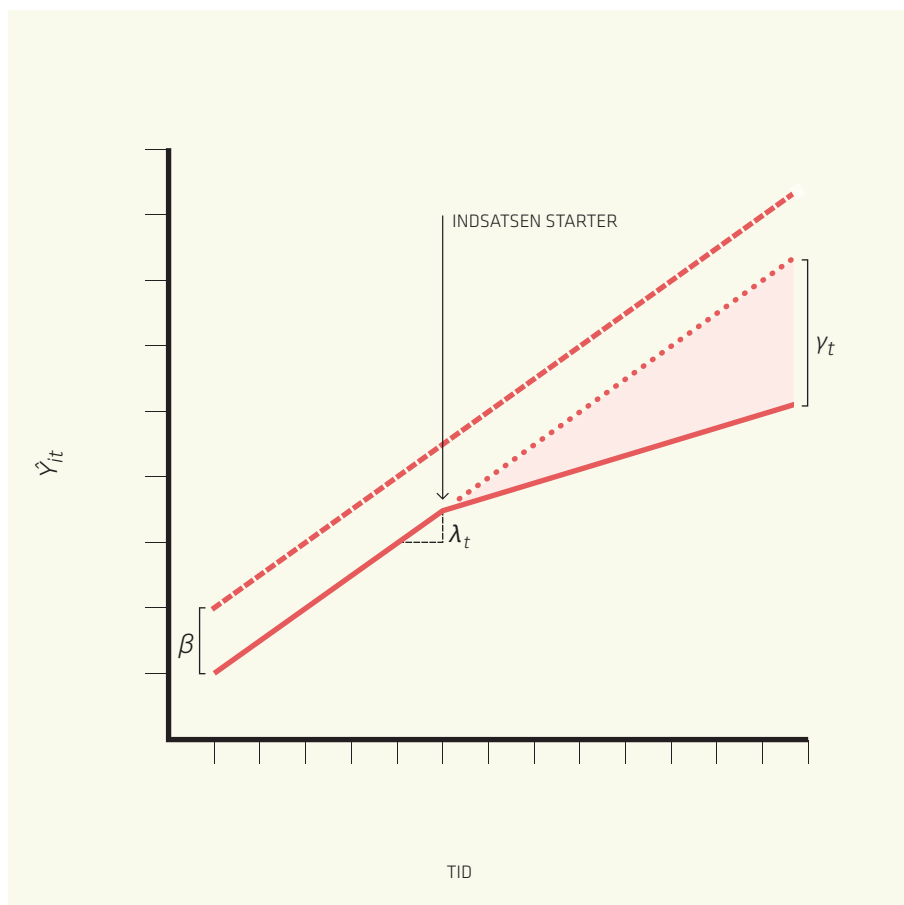
Identifikationen af effekten kan afbildes, som det er vist i figur 5.2. Antagelsen om parallel trend er illustreret ved, at indsatsgruppen og kontrolgruppen udvikler sig parallelt i den afhængige variabel med en niveauforskel givet ved parameteren β , og λ_t er konjunkturforskellen fra tidspunkt t til $t+1$. Den prikkede linje markerer, hvordan det ville være gået indsatsgruppen, hvis der ikke var blevet givet en indsats, og parameteren for effekten af indsatsen i år t er udtrykt ved y_t , og hele det prikkede areal mellem den prikkede linje og den fuldt optrukne linje er den samlede effekt af indsatsen.

Givet vores ovenfor beskrevne antagelser og givet model 1's additive struktur, kan parametrene i modellen estimeres konsistent med en OLS-regression under en yderligere antagelse om, at:

$$E(\varepsilon_{it} \mid D_t, X_{it}, BA_i) = 0 \quad \forall i, t$$

× FIGUR 5.2 IDENTIFIKATION AF EFFEKT

————— - - - - -
 Indsatsgruppe Kontrolgruppe Indsatsgruppe uden indsats



Test af modellens antagelser

Difference in difference-estimation er en meget anvendt metode til at estimere effekter af politiske indsatser (Bertrand, Duflo og Mullainathan, 2004). Modellen tager hånd om de problemer, som man typisk har, hvis man blot måler et indsatsområde henholdsvis før og efter en indsats. Der er dog visse potentielle ulemper ved difference in difference-teknikken. For det første er det en restriktiv antagelse, at indsatsområder og kontrolområder - ved fraværet af en indsats - i gennemsnit skal følge den samme udvikling i den afhængige variabel over tid (parallel trend-antagelsen). For det andet er der en risiko for at overvurdere effekten af en indsats som følge af korrelation over tid i den afhængige variabel (Bertrand, Duflo og Mullainathan, 2004). Hvis man fejlagtigt antager, at der ingen seriel korrelation er over tid i den afhængige variabel, kan denne serielle korrelation, som man ikke tager højde for, slå igennem i testen for en effekt af indsatsen og give det fejlagtige resultat, at indsatsen har en effekt.

Parallel trend-antagelsen kan man ikke teste direkte. Men man kan, hvis man har tidsperioder nok, inden indsatsen påbegyndes, undersøge om indsatsområderne og kontrolområderne følges ad inden den områdebaserede indsats påbegyndes. Hvis det er tilfældet, og hvis man samtidig kan se, at den parallelle trend ophører, når indsatsen igangsættes, er det en kraftig indikation på, at parallel trend antagelsen holder.

En anden metode til at undersøge parallel trend-antagelsen er ved at indføre en lineær trend-variabel specifikt for indsatsgruppen i modellen (Besley og Burgess, 2004). Argumentet for dette er, at indsats- og kontrolgruppen kan have forskellig udvikling i den afhængige variabel over tid, som ikke skyldes den indsats, vi følger. I så tilfælde, kan vi fejlagtigt komme til at tilskrive denne forskel indsatsen.

Problemet med seriel korrelation og den deraf følgende risiko for at overvurdere effekten af indsatsen kan testes ved at nedgradere modellen til en to-periodemodell (Bertrand, Duflo og Mullainathan, 2004). Det gør vi ved at tage et gennemsnit over perioderne inden indsatsen påbegyndes (her 1990-1994), og tage et gennemsnit over perioderne efter indsatsens start (1995-1999).

Resultaterne af testene af difference in difference-modellens antagelser præsenteres senere i dette kapitel.

Resultater

I dette afsnit præsenterer vi resultaterne af effektmålingerne, hvor vi henholdsvis ser på effekten af områdebaserede indsatser på at komme i beskæftigelse og på at have færre dage om året med arbejdsledighed.

Kommer i beskæftigelse

Vi har opdelt stikprøven i henholdsvis mænd og kvinder. Dette har vi gjort fordi der for beskæftigelsesforhold ser ud til at være ret markante forskelle i, hvordan kønnene reagerer på områdeindsatserne.

I tabel 5.8 og 5.9 præsenteres estimationsresultaterne for henholdsvis mænds og kvinders beskæftigelse. I tabellen præsenteres kun parametrene, som måler effekterne på beskæftigelse i indsatsområderne i perioden 1994-1999 (interaktionseffekter mellem årsummier og indsatsområde-dummy).⁴

Estimationsresultaterne for den almindelige lineære regressionsmodel fremgår af regression 1 i tabel 5.8. Som det fremgår af tabellen oplever mændene en stigning i deres beskæftigelsesgrad fra 1994 og frem som følge af områdeindsatsen. Effekten svinger mellem ca. 1 pct.point og 4 pct.point. Fra 1996 og frem er effekterne signifikante på 1 pct.niveau eller mindre.

For kvinderne finder vi i tabel 5.9 ikke den samme positive effekt på beskæftigelsen. Med undtagelse af 1994 og 1999 er effekterne under 1 pct.point, og kun to af årene har signifikante effekter.

4. De resterende parameterestimater kan downloades fra Kraks Fond Byforsknings hjemmeside

X TABEL 5.8

ESTIMATIONSRESULTATER FOR FORSKELLIGE VARIANTER AF
REGRESSIONSMODELLEN FOR BESKÆFTIGELSESSTATUS MÅLT
ULTIMO NOVEMBER, FOR MÆND I PERIODEN 1989-2006

	REGRESSION 1	REGRESSION 2	REGRESSION 3
INDSATS*1994	0,00735 (0,00699)	0,00867 (0,00923)	0,00867 (0,00698)
INDSATS*1995	0,0137 (0,00746)	0,0154 (0,0110)	0,0137 (0,00745)
INDSATS*1996	0,0283 *** (0,00790)	0,0305 * (0,0128)	0,0289 *** (0,00787)
INDSATS*1997	0,0217 ** (0,00825)	0,0243 (0,0146)	0,0223 ** (0,00819)
INDSATS*1998	0,0401 *** (0,00867)	0,043 ** (0,0165)	0,0399 *** (0,00857)
INDSATS*1999	0,0398 *** (0,00910)	0,0434 * (0,0185)	0,0397 *** (0,00895)
ANTAL OBSERVATIONER	236.760	236.760	241.877
R²	0,081	0,081	0,081
LINEÆR TREND		+	
INGEN FLYT			+
CLUSTERKORREKTION			

× **TABEL 5.8** ESTIMATIONSRESULTATER FOR FORSKELLIGE VARIANTER AF REGRESSIONSMODELLEN FOR BESKÆFTIGELSESTATUS MÅLT ULTIMO NOVEMBER, FOR MÆND I PERIODEN 1989-2006 (FORTSAT)

	REGRESSION 4	REGRESSION 5	REGRESSION 6
INDSATS*1994	0,00735 (0,00576)		
INDSATS*1995	0,0137 (0,00762)		
INDSATS*1996	0,0283 *** (0,00766)		
INDSATS*1997	0,0217 ** (0,00793)		
INDSATS*1998	0,0401 *** (0,00953)		
INDSATS*1999	0,0398 *** (0,0108)		
INDSATSGRUPPE*		0,0317 ***	0,0317 ***
INDSATSPERIODE		(0,00699)	(0,00732)
ANTAL OBSERVATIONER	236.760	43.243	43.243
R²	0,081	0,107	0,107
LINEÆR TREND			
INGEN FLYT			
CLUSTERKORREKTION	+		+

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger. Anm.: Standardfejl i parenteser. *p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001. Regression 5 og 6 indeholder resultater fra to-periodemodellen. Indsatsperioden i to-periodemodellen er defineret som (1995-1999). To-periodemodellen indeholder kun data for perioden 1989-1999

X TABEL 5.9

ESTIMATIONSRESULTATER FOR FORSKELLIGE VARIANTER AF
REGRESSIONSMODELLEN FOR BESKÆFTIGELSESSTATUS MÅLT
ULTIMO NOVEMBER, KVINDER I PERIODEN 1989-2006

	REGRESSION 1	REGRESSION 2	REGRESSION 3
INDSAT5*1994	-0,0199 ** (0,00628)	-0,0118 (0,00832)	-0,0199 ** (0,00628)
INDSAT5*1995	-0,00123 (0,00666)	0,00957 (0,00987)	-0,00122 (0,00666)
INDSAT5*1996	0,00469 (0,00700)	0,0182 (0,0115)	0,00504 (0,00699)
INDSAT5*1997	-0,0000744 (0,00720)	0,0161 (0,0131)	0,000160 (0,00718)
INDSAT5*1998	0,00937 (0,00755)	0,0283 (0,0148)	0,0106 (0,00752)
INDSAT5*1999	0,0342 *** (0,00789)	0,0558 *** (0,0166)	0,0345 *** (0,00784)
ANTAL OBSERVATIONER	283.546	283.546	287141
R²	0,125	0,125	0,125
LINEÆR TREND		+	
INGEN FLYT			+
CLUSTERKORREKTION			

× **TABEL 5.9** ESTIMATIONSRESULTATER FOR FORSKELLIGE VARIANTER AF REGRESSIONSMODELLEN FOR BESKÆFTIGELSESTATUS MÅLT ULTIMO NOVEMBER, KVINDER I PERIODEN 1989-2006 (FORTSAT)

	REGRESSION 4	REGRESSION 5	REGRESSION 6
INDSATS*1994	-0,0199 ** (0,00628)		
INDSATS*1995	-0,00123 (0,00797)		
INDSATS*1996	0,00469 (0,00812)		
INDSATS*1997	-0,0000744 (0,00828)		
INDSATS*1998	0,00937 (0,00803)		
INDSATS*1999	0,0342 *** (0,00960)		
INDSATSGRUPPE*		0,0120	0,0120
INDSATSPERIODE		(0,00700)	(0,00956)
ANTAL OBSERVATIONER	283.546	48.711	48.711
R²	0,125	0,1334	0,1334
LINEÆR TREND			
INGEN FLYT			
CLUSTERKORREKTION	+		+

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger. Anm.: Standardfejl i parenteser. *p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001. Regression 5 og 6 indeholder resultater fra to-periodemodellen. Indsatsperioden i to-periodemodellen er defineret som (1995-1999). To-periodemodellen indeholder kun data for perioden 1989-1999

Vi har testet estimationsresultaternes robusthed på forskellig vis. I regression 2 i tabel 5.8 og 5.9 har vi indført en "lineær trend"-variabel. Variablen gør det muligt for indsatsområderne at have en ledighedsudvikling, der divergerer fra kontrolområderne. Denne mere fleksible model gør det muligt at undersøge, om effekten primært skyldes, at indsatsområderne og kontrolområderne bare oplever en divergerende udvikling i deres ledighedsgrad uafhængigt af områdeindsatserne.

Som det fremgår af estimationsresultaterne i regression 2, tabel 5.8 og 5.9 medfører den lineære trend blot en øgning af den estimerede effekt. Dette gælder især for mænd. Den ekstra variabel i modellen gør dog også effekterne mindre signifikante.

Man kan også grafisk inspicere om den fundne effekt blot er udtryk for en divergerende trend imellem indsatsområderne og kontrolområderne. Det gør man ved at indføre interaktionsvariable mellem år og indsatsområderne, der går helt tilbage til tidsperiodens start.

I figur 5.3 og 5.4 præsenteres den estimerede beskæftigelsesgrad for hele tidsperioden. I graferne har vi undladt den tidskonstante forskel mellem indsats- og kontrolområderne for bedre at kunne aflæse udviklingen i beskæftigelsesgraden for de to typer af områder.

Som det fremgår af figurerne, er der ikke umiddelbare tegn på, at indsatsområderne og kontrolområderne følger hver deres trend. Figurerne kan også bruges til grafisk at inspicere, om parallel trend-antagelsen, som vores regressionsmodel er bygget på, ser ud til at holde.

For mændene viser figur 5.3 en meget ens udvikling i beskæftigelsesgraden op til 1995. Derefter fremgår det tydeligt, at de to typer af områder oplever en forskellig udvikling i beskæftigelsesgraden. For kvinderne i figur 5.4 ser vi ikke den samme effekt. Der følger indsats- og kontrolområderne stort set hinanden med en lille forskel fra 1999 og frem.

Samlet set viser figurerne, at parallel trend-antagelsen virker plausibel. Beskæftigelsesgraden før 1995 for indsats- og kontrolområderne følges pænt ad, både for mænd og kvinder. Derudover ser det heller ikke ud som om, at

den effekt, vi finder, skyldes en generel trend. Godt nok stiger forskellen mellem indsats- og kontrolområderne også efter 1999. Men i perioden inden indsatsen (syv år ud af 18 år) ser vi ikke denne stigende forskel.

× FIGUR 5.3 DEN ESTIMEREDE BESKÆFTIGELSESSANDSYNLIGHED FOR MÆND, 1989-2006



Anm.: I figuren har vi undladt den variabel, der måler den tidskonstante forskel mellem indsats- og kontrolgruppen. Forskellen er ca. 3,3 pct.point

× FIGUR 5.4 DEN ESTIMEREDE BESKÆFTIGELSESSANDSYNLIGHED FOR KVINDER, 1989-2006



Anm.: I figuren har vi undladt den variabel, der måler den tidskonstante forskel mellem indsats- og kontrolgruppen. Forskellen er ca. 1,6 pct.point

Et andet problem er, at estimationsresultaterne i den rene model reelt kan være et produkt af selektion. Hvis indsatserne får de svageste beboere i indsatsområderne til at flytte væk, vil dette alene få det til at se ud som om, at indsatserne øger beskæftigelsen. Dette kunne fx være tilfældet, hvis indsatserne havde et indhold, som stillede krav til de svageste bebo-

ere (fx deltagelse i aktivering eller lignende, jf. Fallesen et al., 2012). Dette virker dog ikke særligt plausibelt, da indsatserne ikke indeholder nogen form for tvang.

For at undersøge mulige implikationer af selektiv flytteadfærd, har vi udnyttet, af vi har fuld information også om de beboere, der fraflytter områderne. I regression 3 i tabel 5.8 og 5.9 har vi valgt at se bort fra, at folk fraflytter henholdsvis indsats- og kontrolområder. De bliver altså behandlet som om de stadigvæk er beboere og deres november-beskæftigelse indgår i modellen. Hvis især de svageste beboere fraflytter indsatsområderne, bør denne korrektion medføre, at den effekt, vi finder på beskæftigelsen enten forsvinder eller bliver markant mindre.

Som det fremgår af tabel 5.8 og 5.9 er der kun marginale forskelle på estimationsresultaterne i regression 1 og 3. Det til trods for at regression 3 er udført på mellem 3.500 og 5.000 flere observationer. Det ser således ikke ud til, at de svageste beboere selekterer sig selv ud af indsatsområderne.

I regression 5, tabel 5.8 og 5.9 præsenteres estimationsresultater, når vi slår tidsperioderne sammen til blot to tidsperioder. En periode før indsatsen (1989-1994) og en periode under indsatsen (1995-1999). Vi har valgt at indregne året 1994 som et før-indsatsår. Det har vi gjort, fordi det ikke er plausibelt, at beboerne har haft glæde af indsatserne allerede i samme år som finansieringen er blevet igangsat.

Formålet med to-periodemodellen er at tage højde for seriel korrelation som beskrevet ovenfor. Som det fremgår af regression 5, tabel 5.8 for mændene forbliver effekten at være signifikant og positiv, også når vi kun benytter os af to perioder. For kvinderne finder vi også en positiv effekt (tabel 5.9). Den er dog ikke signifikant afvigende fra nul.

Endelig har vi estimeret både modellen med flere tidsperioder og to-periodemodellen med clusterkorrektion. Boligafdelingerne fungerer som clustre i datasættet, hvilket kan resultere i en undervurdering af parametrenes standardfejl.

Estimationsresultaterne med clusterkorrektion fremgår af regression 4 og 6. Selv med clusterkorrektion er beskæftigelseseffekten af indsatserne signifikant.

Arbejdsledighed

I tabel 5.10 og 5.11 præsenteres estimationsresultaterne for henholdsvis mænds og kvinders ledighedsgrad. I tabellen præsenteres kun parametrene som måler effekterne på ledighedsgrad i indsatsområderne i perioden 1994 til 1999 (interaktionseffekter mellem årsummier og indsatsområdedummy).⁵

Estimationsresultaterne for den almindelige regressionsmodel fremgår af regression 1 i tabel 5.10. Som det fremgår af tabellen oplever mændene et signifikant fald i deres ledighedsgrad fra 1995 og frem som følge af områdeindsatsen. I 1995 medfører områdeindsatserne et fald i den gennemsnitlige ledighedsgrad på ca. 1 pct.point. I 1999 finder vi et fald i ledighedsgraden på ca. 4,5 pct.point. Effekterne for 1995 og frem er alle signifikante på et 5 pct.niveau.

For kvinderne finder vi i tabel 5.11 regression 1, at områdeindsatserne også ser ud til at medføre et fald i ledighedsgraden. Effekterne er dog noget mindre, og for flere år insignifikante. For 1994 ser vi faktisk en signifikant stigning i ledighedsgraden. Da selve områdeindsatsen først påbegyndes i 1994 er det dog tvivlsomt, hvor mange af beboerne, der rent faktisk har oplevet indsatserne samme år.

Vi har testet estimationsresultaternes robusthed i tabel 5.10 og 5.11 på forskellig vis. I Regression 2 i tabel 5.10 og 5.11 har vi indført en "lineær trend"-variabel. Som det fremgår af estimationsresultaterne, medfører den lineære trend blot en forøgelse af den estimerede effekt. Dette gælder både for kvinder og mænd.

5. De resterende parameterestimater kan downloades fra Kraks Fond Byforsknings hjemmeside

× **TABEL 5.10** ESTIMATIONSRESULTATER FOR FORSKELLIGE VARIANTER AF REGRESSIONSMODELLEN FOR ÅRLIG LEDIGHEDSGRAD, MÆND I PERIODEN 1989-2006. I PROMILLEPOINT

	REGRESSION 1	REGRESSION 2	REGRESSION 3
INDSATS*1994	5,606 (5,451)	2,558 (7,204)	5,605 (5,433)
INDSATS*1995	-9,865 (5,821)	-13,93 (8,562)	-9,852 (5,801)
INDSATS*1996	-22,62 *** (6,165)	-27,70 ** (9,981)	-22,15 *** (6,132)
INDSATS*1997	-20,91 *** (6,439)	-27,01 * (11,41)	-21,21 ** (6,376)
INDSATS*1998	-31,60 *** (6,761)	-38,71 ** (12,90)	-31,16 *** (6,671)
INDSATS*1999	-43,94 *** (7,098)	-52,07 *** (14,43)	-44,23 *** (6,970)
ANTAL OBSERVATIONER	236.760	236.760	241.877
R²	0,108	0,108	0,108
LINEÆR TREND		+	
INGEN FLYT			+
CLUSTERKORREKTION			

X TABEL 5.10 ESTIMATIONSRESULTATER FOR FORSKELLIGE VARIANTER AF REGRESSIONSMODELLEN FOR ÅRLIG LEDIGHEDSGRAD, MÆND I PERIODEN 1989-2006. I PROMILLEPOINT (FORTSAT)

	REGRESSION 4	REGRESSION 5	REGRESSION 6
INDSATS*1994	5,606 (5,336)		
INDSATS*1995	-9,865 (5,095)		
INDSATS*1996	-22,62 *** (6,332)		
INDSATS*1997	-20,91 ** (7,367)		
INDSATS*1998	-31,60 *** (7,798)		
INDSATS*1999	-43,94 *** (8,437)		
INDSATSGRUPPE*		-31,73 ***	-31,73 ***
INDSATSPERIODE		(5,852)	(6,663)
ANTAL OBSERVATIONER	236.760	43.243	43.243
R²	0,108	0,1147	0,1147
LINEÆR TREND			
INGEN FLYT			
CLUSTERKORREKTION	+		+

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger. Anm.: Standardfejl i parenteser. *p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001. Regression 5 og 6 indeholder resultater fra to-periodemodellen. Indsatsperioden i to-periodemodellen er defineret som (1995-1999). To-periodemodellen indeholder kun data for perioden 1989-1999

× **TABEL 5.11** ESTIMATIONSRESULTATER FOR FORSKELLIGE VARIANTER AF REGRESSIONSMODELLEN FOR ÅRLIG LEDIGHEDSGRAD, KVINDER I PERIODEN 1989-2006. I PROMILLEPOINT

	REGRESSION 1	REGRESSION 2	REGRESSION 3
INDSATS*1994	15,13 ** (4,733)	9,159 (6,270)	15,14 (4,723)
INDSATS*1995	-8,308 (5,023)	-16,28 (7,437)	-8,295 (5,012)
INDSATS*1996	-11,51 * (5,274)	-21,48 * (8,650)	-11,44 ** (5,257)
INDSATS*1997	-6,345 (5,429)	-18,30 (9,858)	-6,002 (5,405)
INDSATS*1998	-22,43 *** (5,690)	-36,38 ** (11,16)	-23,27 *** (5,655)
INDSATS*1999	-40,55 *** (5,947)	-56,49 *** (12,48)	-40,39 *** (5,898)
ANTAL OBSERVATIONER	283.546	283.546	287.141
R²	0,141	0,141	0,141
LINEÆR TREND		+	
INGEN FLYT			+
CLUSTERKORREKTION			

X TABEL 5.11 ESTIMATIONSRESULTATER FOR FORSKELLIGE VARIANTER AF REGRESSIONSMODELLEN FOR ÅRLIG LEDIGHEDSGRAD, KVINDER I PERIODEN 1989-2006. I PROMILLEPOINT (FORTSAT)

	REGRESSION 4	REGRESSION 5	REGRESSION 6
	15,13 **		
INDSATS*1994	(5,187)		
INDSATS*1995	-8,308 (6,693)		
INDSATS*1996	-11,51 (7,405)		
INDSATS*1997	-6,345 (7,801)		
INDSATS*1998	-22,43 ** (8,126)		
INDSATS*1999	-40,55 *** (7,979)		
INDSATSGRUPPE*		-25,73 ***	-25,73 **
INDSATSPERIODE		(5,547)	(8,903)
ANTAL OBSERVATIONER	283.546	48.711	48.711
R²	0,141	0,1108	0,1108
LINEÆR TREND			
INGEN FLYT			
CLUSTERKORREKTION	+		+

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger. Anm.: Standardfejl i parenteser. *p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001. Regression 5 og 6 indeholder resultater fra to-periodemodellen. Indsatsperioden i to-periodemodellen er defineret som (1995-1999). To-periodemodellen indeholder kun data for perioden 1989-1999

Vi har også undersøgt om den fundne effekt rent faktisk blot er udtryk for en divergerende trend imellem indsatsområderne og kontrolområderne. Det gør vi ved at indføre interaktionsvariable mellem år og indsatsområderne, der går helt tilbage til tidsperiodens start. I figur 5.5 og 5.6 præsenteres den estimerede ledighedsgrad for hele tidsperioden. I graferne har vi undladt den konstante forskel mellem indsats- og kontrolområderne for bedre at kunne aflæse udviklingen i ledighedsgraden for de to typer af områder.

× FIGUR 5.5 DEN ESTIMEREDE LEDIGHEDSGRAD FOR MÆND, 1989-2006

— Indsatsgruppe - - - Kontrolgruppe



Anm.: I figuren har vi undladt den variabel, der måler den tidskonstante forskel mellem indsats- og kontrolgruppen. Forskellen er ca. 3,4 pct.point

Som det fremgår af figurerne er der ikke umiddelbart tegn på en divergerende trend mellem indsats- og kontrolområderne.

Både for kvinder og mænd viser figurerne en meget ens udvikling i ledighedsgraden op til 1995. Derefter fremgår det tydeligt, at de to typer af områder oplever en forskellig udvikling i ledighedsgraden. Denne forskel viser sig kraftigst for mændene.

× FIGUR 5.6

DEN ESTIMEREDE LEDIGHEDSGRAD FOR KVINDER, 1989-2006

— Indsatsgruppe - - - Kontrolgruppe



Anm.: I figuren har vi undladt den variabel, der måler den tidskonstante forskel mellem indsats- og kontrolgruppen. Forskellen er ca. 1,9 pct.point

Samlet set viser figurerne, at paralleltrend-antagelsen virker plausibel. Ledighedsgraden før 1995 for indsats- og kontrolområderne følges pænt ad, både for mænd og kvinder. Derudover ser det heller ikke ud som om, at den effekt, vi finder, skyldes en generel trend. Godt nok stiger forskellen mellem indsats- og kontrolområderne også efter 1999. Men i perioden inden indsatsen (syv år ud af 18 år) ser vi ikke denne stigende forskel.

For at undersøge mulige implikationer af selektiv flytteadfærd, har vi udnyttet, af vi har fuld information også om de beboere, der fraflytter områderne. I regression 3 i tabel 5.10 og 5.11 har vi valgt at se bort fra, at folk fraflytter henholdsvis indsats- og kontrolområder. De bliver altså behandlet som om de stadigvæk er beboere og deres ledighedsgrad indgår i modellen. Hvis især de svageste beboere fraflytter indsatsområderne, bør denne korrektion medføre, at den effekt, vi finder på ledighedsgrader enten forsvinder eller bliver markant mindre.

Som det fremgår af tabel 5.10 og 5.11 er der kun marginale forskelle på estimationsresultaterne i regression 1 og 3. Det er til trods for, at regression 3 er udført på ca. 3.500 til 5.000 flere observationer. Det ser således ikke ud til at de svageste beboere selekterer sig selv ud af indsatsområderne.

I regression 5, tabel 5.10 og 5.11 præsenteres estimationsresultater, når vi slår tidsperioderne sammen til blot to tidsperioder. En periode før indsatsen (1989-1994) og en periode under indsatsen (1995-1999). Formålet med to-periodemodellen er at tage højde for seriel korrelation, som beskrevet ovenfor. Som det fremgår af tabel 5.10 og 5.11, forbliver effekten med at være signifikant og negativ, også når vi kun benytter os af to perioder.

Endelig har vi estimeret både modellen med flere tidsperioder og to-periodemodellen med clusterkorrektion. Boligafdelingerne fungerer som clustre i datasættet, hvilket kan resultere i en undervurdering af parametrenes standardfejl.

Estimationsresultaterne med clusterkorrektion fremgår af regression 4 og 6. Selv med clusterkorrektion er ledighedseffekten af indsatserne signifikant.

Sammenfatning

I dette kapitel har vi undersøgt, om områdeindsatser har en effekt på beboernes arbejdsmarkedstilknytning.

Samlet set finder vi, at især de mandlige beboere i indsatsområderne oplevede en signifikant stigning i beskæftigelse og tilsvarende fald i ledigheden sammenlignet med kontrolgruppen. Effekterne viste sig først for 1995-1996 og frem. Effekterne viste sig stærkest i årene lige efter indsatsernes udløb (1999-2004).

Identifikationen af effekterne er plausible af tre grunde. For det første ser indsatsgruppen og kontrolgruppen ens ud i udvikling før 1994, men med en niveauforskel som der er taget højde for i vores regressionsanalyse. For det andet ser det ikke ud til, at der skulle være nogen systematisk forskel i tildelingen af byudvalgsmidler. For det tredje har vi robusthedstjekket effektmålinger, og disse tjeks understøtter identifikationen af effekter.

Resultater af effektmålingen bekræfter og udbygger den viden, der allerede er på feltet på flere måder. Først og fremmest peger resultaterne på, at områdebaserede indsatser bidrager til, at beboerne får bedre livschancer målt på tilknytning til arbejdsmarkedet og målt på mindre arbejdsledighed. Disse resultater falder i tråd med den foreliggende evidens, særligt de studier (Carmon og Baron 1994; Carmon og Hill 1988), der ligger tilbage sidst i 1980'erne og i midten af 1990'erne.

Ud fra den teoretiske model har de områdebaserede indsatser en effekt på beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet og arbejdsledighedsgrad, fordi indsatserne i kraft af de aktiviteter, der igangsættes, påvirker beboernes parathed, kompetencer og viden om arbejdsmarkedet. Derudover kan indsatser bevirke, at boligområdet får et fysisk og økonomisk løft, således at de fysiske rammer skaber bedre mulighed for, at det sociale liv - de uformelle netværk - mellem beboerne kan finde sted.

06

Giver

områdebaserede

indsatser øget

beboertilfredshed?

Giver områdebaserede indsatser øget beboertilfredshed?

I dette kapitel undersøger vi effekten af områdebaserede indsatser på beboeres tilfredshed.⁶ Hidtil har vi set på, hvorvidt områdebaserede indsatser påvirker forhold, der kan måles objektivt, henholdsvis på boligafdelingsniveau og på individniveau.

Vi undersøger, om områdebaserede indsatser har en effekt på beboernes egne opfattelser af deres boligområde. Det gør vi ved at spørge beboerne i ti boligområder før og efter en indsats, hvor tilfredse de er, med det sted de bor. Dermed kan vi identificere en mulig effekt ved, at vi følger de samme beboere over tid, og deres eventuelle ændringer i synet på deres boligområde.

Vi undersøger effekten af Omprioriteringsloven fra 2000 på et repræsentativt sample af beboerne i ti boligområder, der fik støtte til fysiske renoveringer og huslejenedsættelser. Boligområderne er spredt ud over hele landet. Der var en økonomisk ramme til uddeling på 220 mio. kr. i hvert af årene fra 2001 til 2004. Det vil sige, at der var en samlet ramme på 880 mio. kr. (i løbende priser). Efter 2004 skete der en aftrapning af huslejestøtte efter gældende regler. Udover fysiske renoveringer og huslejenedsættelse gav Omprioriteringsloven også mulighed for andre sociale aktiviteter og forsøg med fleksibel udlejning. Disse typer af indsatser indgår ikke i denne effektmåling.

I de to foregående kapitler har vi målt effekten af indsatsen ved at sammenligne boligafdelinger og individer, der henholdsvis har modtaget og ikke modtaget en indsats. I dette kapitel undersøger vi effekten ved at se på om der er en større effekt af at have modtaget en større bevilling end en mindre bevilling. Det gør vi, fordi samtlige beboere vi har spurgt om deres tilfredshed, bor i områder, der har modtaget en indsats.

Dermed bidrager dette kapitel til at udbygge viden om, hvordan indsatser har en gennemslagskraft på individniveau.

6. Analyserne i dette kapitel er foretaget i samarbejde med Professor Mads Meier Jæger. Data i kapitel 6 stammer fra et udredningsprojekt fra SFI udført af Mads Meier Jæger (Jæger, 2002)

Hovedresultaterne i dette kapitel er:

- Fysiske indsatser har en positiv effekt på beboertilfredshed målt på generel tilfredshed, boligområdets omdømme, at blive boende i boligafdelingen samt målt på behovet for at gøre noget ved boligen, udendørsarealer, boligafdelingen og huslejeniveauet.
- Huslejenedsættelse har ingen målbar effekt.
- Op til investeringer på ca. 275.000 kr. pr. bolig i fysiske indsatser er der en positiv effekt af større bevilling. Herefter har bevillingsstørrelsen den modsatte effekt.

Resten af kapitlet er organiseret således, at vi først gennemgår indsatsen, hvem målgruppen er, og hvordan vi forventer, at indsatsen skal påvirke de afhængige variabler. Herefter gennemgår vi data og den økonometriske model. Sluttelig følger resultaterne af effektmålingen.

Hvilken indsats måler vi effekten af?

Vi foretager en effektmåling af Omprioriteringsloven 2000, der blev politisk vedtaget i 1999 og implementeret i 2000 med det formål at forbedre beboernes tilfredshed med deres boligområder og derigennem øge attraktiviteten i de støttede boligområder. Omprioriteringsloven bestod af fysiske indsatser til at renovere og forbedre det fysiske miljø og af økonomiske indsatser i form af huslejenedsættelser. Derudover bestod Omprioriteringsloven af sociale indsatser, som vi dog ikke inddrager i denne effektmåling.

Støtten med Omprioriteringsloven blev givet i form af:

- Omprioritering af eksisterende lån, hvor beboerbetalingen blev nedsat med forskellen mellem ydelsen på det indfrieede lån og ydelsen på det nye 30-årige lån.
- Supplerende støtte i form af løbende huslejebidrag.

De fysiske renoveringer har bestået i at lægge lejligheder sammen, renovere lejligheder, renovere facader og omdanne udendørsarealer. I varierende omfang blev beboerne involveret i beslutningsprocesser om indholdet af de fysiske renoveringer og forbedringer blev foretaget. De fysiske indsatser har ikke haft som formål at give ekstra beskæftigelse for beboerne i boligområderne.

Derudover har Omprioriteringsloven 2000 bestået af økonomiske indsatser i form af huslejenedsættelse. Huslejenedsættelserne i boligafdelingerne blev finansieret på følgende måder:

- Omprioritering i form af at eksisterende, statsstøttede realkreditlån blev forlænget i op til 30 år.
- Boligafdelingens dispositionsfondsforpligtelse blev reduceret. Dispositionsfondsforpligtelsen er et beløb, som afdelingen indbetaler løbende til Landsbyggefonden. Via omprioritering af boligafdelingens eksisterende lån blev afdelingens dispositionsfondsforpligtelse reduceret, og disse reduktioner var med til at finansiere huslejenedsættelsen.
- Huslejebidrag i form af løbende tilskud fra Landsbyggefonden. Huslejebidragene var faste i de første fire år og aftrappedes derefter løbende.

Hvem er målgruppen?

Landsbyggefonden har administreret uddelingen af midler fra Omprioriteringsloven 2000. I tildelingen af støtten er der lagt vægt på, at en boligafdeling har væsentlige sociale, økonomiske og fysiske problemer, og at boligafdelingen har en helhedsorienteret plan for, hvordan boligafdelingen kan genoprettes. Disse problemer omfattede høj husleje, høj flyttefrekvens, en stor andel beboere med sociale problemer samt vold, hærværk eller nedslidning af bygninger og friarealer (Landsbyggefonden, 2000). Der blev ved tildeling af støtte lagt vægt på følgende forhold:

- Beboersammensætningen
- Andel ledige lejligheder
- Fraflytningsfrekvens

- Huslejeniveauet
- Opsamlet driftsunderskud
- Henlæggelsesbeløb til planlagt og periodisk vedligeholdelse
- Renoveringsbehov
- Lejlighedssammensætningen
- Bebyggelsens størrelse
- Forekomst af hærværk, vold og anden kriminalitet.

Boligafdelingerne ansøgte om støtte via Omprioriteringsloven og fristen var november 2000. Der blev i alt givet støtte til 102 boligafdelinger med ca. 23.000 boliger. Omtrent to ud af tre støttede boligafdelinger var i Hovedstadsregionen, heraf en tredjedel beliggende i Københavns Kommune. Af de disponerede midler blev ca. 70 pct. brugt til renovering og 30 pct. til huslejenedsættelse (Landsbyggefonden, 2002).

Hvordan virker indsatsen?

Der er publiceret effektmålinger om effekten af indsatser på beboeres tilfredshed. Styrken ved disse effektmålinger er, at de, udover at inddrage registerbaserede data, også inddrager systematisk indsamlede surveydata. Studier på malaysiske forhold viser øget tilfredshed blandt beboerne med de ændringer, som indsatserne har medført i boligområderne (Mohit og Nazyddah, 2011). Andre studier viser, at beboerne ikke bliver mere tilfredse (Brower, 1996; Carmon og Baron, 1994; Dekker et al., 2011; Lawless et al., 2010; Munk, 1999; Westaway, 2009), heriblandt et stort komparativt studie, hvor tilfredsheden med boligområdet efter en indsats blandt beboere i 25 europæiske lande er undersøgt (Dekker et al., 2011).

Der er også foretaget et studie af, hvordan tilfredsheden med investeringer i et boligområde er blandt tilflyttere til et boligområde. Resultatet er, at tilflytterne har en større tiltro til boligområdet og udviser en større ejerskabsfølelse over for boligområdet sammenlignet med de eksisterende beboere (Brown et al., 2004).

Beboertilfredshed og boligområdets kvalitet er tæt forbundet. Hvis beboertilfredsheden skal påvirkes, forudsætter det forbedringer af boligområdets kvalitet. Boligområdets kvalitet kan deles op i tre dimensioner: Den

fysiske, den sociale og den personlige. Tanken bag Omprioriteringsloven 2000 er, at fysiske og økonomiske indsatser kan påvirke karakteren af den fysiske dimension og derved øge beboertilfredsheden. Den fysiske dimension relaterer sig til indretningen af boligområdet, faciliteter, boligen, udendørsarealer osv.

Målet er således at påvirke beboertilfredsheden gennem de igangsatte indsatser. En afledt effekt af at øge beboertilfredsheden forventes at være at øge attraktiviteten i disse boligområder og derved tiltrække andre og mere ressourcestærke beboergrupper, hvorved koncentrationen af sociale problemer i disse boligområder mindskes.

En række sociologiske teorier har beskæftiget sig med sammenhængen mellem det fysiske miljø og sociale forhold. Det bærende argument er, at et boligområde udgør en rumlig ramme, der bidrager til at organisere daglige aktiviteter, og som påvirker beboernes livschancer. Et boligområde kan opfattes som en betydningsfuld kontekst med institutionelle rammer, begrænsninger og muligheder for beboernes virke (Gold, 1982; Ley, 1983; Leventhal og Brooks-Gunn, 2000; Frers og Meier, 2007). Det vil sige, at et boligområde ikke bare er et neutralt sted, men at de fysiske rammer og den fysiske organisering har en indvirkning på beboerne både positivt og negativt.

Fysiske indsatser kan skabe forbedringer af et boligområdes fysiske rammer og bidrage til at øge forskelligheden af de fysiske karakteristika i design, udendørs faciliteter og grønne arealer. Fysiske indsatser kan derudover bidrage til forbedringer af boligen, af muligheder for socialt samvær og fritidsaktiviteter. Fysiske forbedringer ses som en investering i, hvad Bourdieu omtaler som objektiveret kulturel kapital (Bourdieu, 1986). Øget objektiveret kulturel kapital kan bidrage til øget symbolsk anerkendelse, og derigennem øge beboernes tilfredshed med det sted, de bor.

Huslejenedsættelse, har til formål at påvirke beboernes økonomiske kapital. Huslejenedsættelse påvirker boligområdets konkurrencedygtighed og kan bidrage til at gøre boligområdet økonomisk attraktivt at bo i sammenlignet med andre steder på det lokale boligmarked. En bedre sammenhæng mellem kvaliteten af det fysiske miljø og huslejeniveauet kan bidrage til at øge beboertilfredsheden.

Der er forskellige dimensioner i beboertilfredshed (Johnson, 1973; Fried, 1983; Guest og Lee, 1983; Basolo og Strong, 2002; Parkes et al., 2002; Bonaiuto, 2004). Beboertilfredshed handler både om beboernes evaluering af boligområdets fysiske miljø (Bonaiuto et al., 1999), om beboernes opfattelse af boligområdets image (Galster, Hayes og Johnson, 2005). Beboertilfredsheden vedrører også beboernes vurdering af sammenhængen mellem boligkvalitet og huslejeniveauet. Endelig relaterer beboertilfredsheden sig til beboernes evaluering af kvaliteten af det sociale miljø i boligområdet.

Data

Vi analyserer paneldata for ca. 300 beboere, for hvem vi har både registerdata og surveydata, der er indsamlet specifikt til formålet. De ca. 300 beboere blev interviewet før og efter indsatsen givet med Omprioriteringsloven.

Den første survey blev gennemført i 2003 i ti forskellige boligområder. Disse boligområder blev udvalgt således, at de var repræsentative for den almene sektor med hensyn til størrelse, geografisk placering samt den socioøkonomiske og etniske sammensætning af beboere.

Ud fra samtlige adresser i hvert af de ti boligområder blev 100 adresser tilfældigt udvalgt i hvert af de ti boligområder. Dermed var målet at opnå 1.000 respondenter i surveyen i 2003. Det lykkedes at få gennemført 1.036 interviews.

Den anden survey blev gennemført i 2007 efter, at indsatserne var gennemført. Det primære formål med den anden runde af survey var at geninterviewe så mange som muligt fra første runde. Det lykkedes at lokalisere 757 adresser af de 1.036, der deltog i første runde af interviews. Af de 757 lykkedes det at geninterviewe 298 adresser. Disse ca. 300 beboerinterviews udgør panelstudiet.

Den lille svarprocent i panelsamplet skyldes først og fremmest, at mange beboere har mobiltelefoner med taletidskort, der ikke bliver registreret og derfor ikke kan lokaliseres. Dernæst er der mange beboere, der har hemmeligt telefonnummer, og endelig var en del af de beboere, der blev interviewet i 2003 flyttet væk i 2007.

Vi anvender således de 300 beboerne som vores panel, og vi adresserer potentiel selektionsbias knyttet til beboernes udflytning i estimationerne. 2007-surveyen inkluderer endvidere 279 nye beboere, der er tilfældig udvalgt. Dermed er det totale sample for 2007-surveyen 577 respondenter.

De afhængige variabler

Vi anvender syv variabler til at indfange de forskellige aspekter af beboertilfredshed.

Den første variabel måler generel tilfredshed. Respondenterne blev spurgt: "Hvor tilfreds er De alt i alt med bebyggelsen?". Der var følgende svarmuligheder: 1 = "Meget utilfreds", 2 = "Ret utilfreds", 3 = "Ret tilfreds" og 4 = "Meget tilfreds".

Den anden variabel måler beboernes vurdering af boligområdets omdømme. Respondenterne er blevet spurgt: "Hvordan er bebyggelsens omdømme for tiden? Med omdømme mener jeg, hvad andre siger eller mener om bebyggelsen og dens beboere?". Respondenterne havde følgende svarmuligheder: 1 = "Meget dårligt omdømme", 2 = "Ret dårligt omdømme", 3 = "Ret godt omdømme" og 4 = "Meget godt omdømme".

Den tredje variabel måler beboernes ønske om at blive boende eller flytte ud af boligområdet. Respondenterne er blevet spurgt: "Ønsker De at blive boende i bebyggelsen, eller vil De hellere flytte fra den?". Respondenterne havde følgende svarmuligheder: 1 = "Vil flytte" og 2 = "Vil blive boende".

Derudover anvender vi fire variabler som endnu en proxy for beboertilfredshed. Disse variabler indfanger respondentens opfattelse af den fysiske og økonomiske kvalitet i boligområderne. Specifikt er respondenterne blevet spurgt om, hvor vigtigt det var at forbedre følgende fire forhold: 1) egen bolig, 2) udendørsarealerne, 3) boligafdelingen og 4) huslejeniveauet. For hver af de fire variabler havde respondenter følgende fire svarmuligheder: 1="Meget vigtigt", 2="Vigtigt", 3= "Ikke vigtigt" og 4= "Overhovedet ikke vigtigt".

Svar fra respondenterne, der benyttede sig af svarmuligheden "ved ikke" blev behandlet som "missing values".

Forklarende variabler

Vi inkluderer to typer af forklarende variabler. Den første type er indsatsvariablerne og den anden type er kontrolvariabler i form af individuelle demografiske variabler og socioøkonomiske karakteristika.

Omprioriteringsloven gav mulighed for fysiske indsatser og økonomiske indsatser i form af huslejenedsættelse. Vi har anvendt data for hvor mange penge, der er allokeret til de forskellige boligområder fordelt på fysiske indsatser og huslejenedsættelse.

Opgørelsen af fysiske indsatser er baseret på den totale sum af midler afsat til at foretage fysiske renoveringer og forbedringer. Fysiske indsatser er operationaliseret som bevilligede kr. pr. bolig. I tabel 6.1 fremgår variationen i de udgifter i de ti forskellige boligområder. Det fremgår, at der er en stor variation, hvor Tingbjerg ligger lavest med en samlet udgift pr. bolig på 86.039 kr. og Vejleåparken i toppen med en samlet udgift pr. bolig på 602.024 kr. I estimationerne er variabelen for fysiske indsatser opgjort pr. 1.000 kr.

I tabel 6.2 præsenteres udgifter til huslejenedsættelser. Otte ud af ti boligafdelinger har fået huslejenedsættelse. Riddersborgparken har fået 3.861 kr. pr. bolig som det største beløb og Isbjergparken har fået 9 kr. pr. bolig som det mindste beløb.

Huslejenedsættelse er i estimationerne opgjort som den totale bevilling pr. bolig det første år. Årsagen til, at der ikke er beregnet et mål for den samlede økonomiske indsats i hele projektperioden, er, at Landsbyggefonden kun har oplysninger om støttebeløbenes størrelse i det første år. Betydningen af denne begrænsning er meget sandsynligt væsentlig mindre, end hvad man umiddelbart kunne tro. Alle de ti boligområder var underlagt den samme betingelse. Derudover vedblive den relative forskel, der var det første år mellem de ti boligområder, at være den samme i de efterfølgende år.

X TABEL 6.1 OVERSIGT OVER SAMLEDE UDGIFFER TIL FYSISKE
FORBEDRINGER I KR.

BOLIGOMRÅDE	SAMLET UDGIFF TIL FYSISKE FORBEDRINGER	UDGIFF PR. BOLIG	UDGIFF PR. KVM
VEJLEÅPARKEN	1.231.139.455	602.024	7.476
TINGBJERG	194.019.000	86.039	1.139
MOTALAVEJ	123.582.000	127.404	1.641
ISBJERGPARKEN	149.468.000	263.612	3.380
SKOVPAKSEN	102.489.000	98.928	1.332
BISPEHAVEN	332.439.00	373.455	4.219
BJERGBAKKEN	144.439.000	400.108	4.638
RIDDERSBORGPAKSEN	49.664.000	122.931	1.525
ALBERTSLUND N.	230.239.000	459.559	3.835
ØSTRE ALLÉ	41.407.000	219.085	3.199

Kilde: Jæger, 2002

× **TABEL 6.2** OVERSIGT OVER UDGIFTER TIL DET FØRSTE ÅR TIL HUSLEJENED-SÆTTELSE I KR.

BOLIGOMRÅDE	UDGIFTER TIL HUSLEJENED- SÆTTELSE	UDGIFT PR. BOLIG	UDGIFT PR. KVM
VEJLEÅPARKEN	0	0	0
TINGBJERG	7.094.000	3.146	42
MOTALAVEJ	2.159.000	2.226	29
ISBJERGPARKEN	5.000	9	0,1
SKOVPARKEN	940.00	907	12
BISPEHAVEN	1.346.000	1.511	17
BJERGBAKKEN	0	0	0
RIDDERSBORGPARKEN	1.560.000	3.861	48
ALBERTSLUND N.	1.292.000	2.579	22
ØSTRE ALLÉ	432.000	2.286	37

Kilde: Jæger, 2002

I tabel 6.3 præsenteres beskrivende statistik for de afhængige variabler og for kontrolvariablerne.

X TABEL 6.3 BESKRIVENDE STATISTIK FOR ANALYSEVARIABLERNE

	TVÆRSNIT 2003		TVÆRSNIT 2007		PANEL 2003		PANEL 2007	
	MIDDELVÆRDI (STANDARDAFVIGELSE)							
AFHÆNGIGE VARIABLER								
GENEREL TILFREDSHED	3,27	(0,75)	3,31	(0,77)	3,38	(0,69)	3,33	(0,81)
BOLIGOMRÅDETS OMDØMME	2,25	(0,96)	2,55	(0,96)	2,37	(0,96)	2,58	(0,98)
ØNSKER AT BLIVE BOENDE	0,67	(0,47)	0,72	(0,45)	0,78	(0,42)	0,75	(0,43)
VIGTIGT AT GØRE NOGET VED:								
EGEN BOLIG	1,81	(0,98)	2,36	(1,14)	1,91	(1,01)	2,37	(1,16)
UDENDØRSAREALER	2,07	(1,01)	2,51	(1,17)	2,09	(0,99)	2,50	(1,20)
BOLIGAFDELINGEN	1,85	(0,97)	2,73	(1,12)	1,67	(0,90)	2,70	(1,13)
HUSLEJEN	2,05	(1,07)	2,89	(1,05)	2,09	(1,07)	2,92	(1,06)
KONTROLVARIABLER								
KØN (KVINDER)	0,52	(0,50)	0,55	(0,50)	0,52	(0,50)	0,52	(0,50)
ALDER*	47,34	(16,60)	53,54	(16,60)	53,65	(15,07)	57,52	(14,90)
HJEMMEBOENDE BØRN (ANTAL)	0,91	(1,31)	0,80	(1,31)	0,47	(0,50)	0,44	(0,50)
MÅNEDLIG FAMILIEINKOMST**	22,52	(14,20)	24,20	(14,20)	23,43	(13,28)	24,69	(14,63)
MISSING DATA FOR INDKOMST	0,30	(0,46)	0,31	(0,46)	0,27	(0,44)	0,27	(0,44)
ARBEJDSSTILLING:								
FUNKTIONÆR	0,19	(0,39)	0,14	(0,35)	0,23	(0,42)	0,13	(0,34)
IKKE-FUNKTIONÆR	0,24	(0,43)	0,30	(0,46)	0,22	(0,42)	0,28	(0,45)
ARBEJDSLØS*	0,18	(0,38)	0,10	(0,29)	0,11	(0,31)	0,08	(0,27)
UDEN FOR ARBEJDSSTYRKEN	0,32	(0,47)	0,40	(0,49)	0,39	(0,49)	0,47	(0,50)
MISSING DATA*	0,07	(0,26)	0,06	(0,24)				

× **TABEL 6.3** BESKRIVENDE STATISTIK FOR ANALYSEVARIABLENERNE (FORTSAT)

	TVÆRSNIT		TVÆRSNIT		PANEL		PANEL	
	2003		2007		2003		2007	
	MIDDELVÆRDI (STANDARDAFVIGELSE)							
KONTROLVARIABLER (FORTSAT)								
MÅNEDLIG HUSLEJE (1.000 KR.)*	3,71	(1,00)	4,22	(1,27)	3,81	(0,98)	4,29	(1,21)
MISSING HUSLEJEDATA	0,10	(0,31)	0,08	(0,50)	0,10	(0,30)	0,07	(0,26)
MODTAGER BOLIGSTØTTE	0,49	(0,50)	0,44	0,50)	0,48	(0,50)	0,46	(0,50)
ETNISK OPRINDELSE*	0,22	(0,42)	0,13	(0,33)	0,17	(0,42)	0,12	(0,33)
ANTAL ÅR I NUVÆRENDE BOLIG	8,83	(9,32)	8,32	(6,34)	12,6	(10,96)	8,32	(6,34)
INSTRUMENTVARIABLER								
EJENDOMSPRISER (1.000 KR.)***			228,23	(45,15)				
ANMELDT KRIMINALITET****			0,44	(1,45)				

Anm.: ^a Indkomst for 2003 er indexeret til 2007-niveau, * Middelværdier af variable for panel i 2003 er signifikant forskellige fra middelværdier for tværsnit i 2003 for $p < 0,05$ (t-test), **1.000 KR., ***2006, ****ændringer mellem 2003-2006 (i 1.000)

I estimationerne anvender vi vægtede gennemsnit for de to indsatsvariable. Det skyldes, at hvert boligområde har et forskelligt antal boligafdelinger (varierer fra to til syv), der har modtaget forskellige størrelser af indsatser. I surveyen er det ikke muligt at vide hvilken boligafdeling respondenterne hører til. Derfor vægter vi den samlede bevilling i forhold til boligafdelingens størrelse (i forhold til antallet af boliger) relativt til hele boligområdet.

Ud over indsatsvariable anvender vi følgende kontrolvariable: køn og alder, antal børn, husstandsindkomst i 1.000 kr., tilknytning til arbejdsmarkedet og etnisk oprindelse. Desuden kontrollerer vi for huslejens størrelse og boligstøtte.

Økonometrisk model

I dette afsnit opstiller vi en økonometrisk model til at måle effekten af områdebaserede indsatser på beboernes tilfredshed.

Det spørgsmål vi er interesserede i at svare på, er: Hvis vi tilføjer en områdebaseret indsats til boligafdeling, er det så muligt med den udefrakommende påvirkning at gøre beboere mere tilfredse med det sted de bor? Eftersom alle boligområder får en indsats, undersøger vi, om der er en effekt af en stor indsats frem for en lille indsats.

Variationen i de afhængige variabler betinger vi på indsatsen, observerbare forhold såsom fordelingen af husstandstyper i boligafdelingen, geografisk placering, størrelse af boligafdelingen, ibrugtagning samt tidskonstante uobserverbare forhold. Det, vi vil vide, er dermed, om en ændring i beboertilfredsheden skyldes en indsats eller andre forhold.

Vi anvender en fixed effect lineær regressionsmodel (Wooldridge, 2010) til at estimere beboertilfredsheden. Vi modellerer ændringer i beboertilfredsheden som en funktion af 1) den samlede bevilling til fysiske forbedringer og huslejenedsættelse og 2) individuelle beboer karakteristika, det vil sige, at vi kan skrive modellen op på følgende måde:

$$y_{ij2003} = \beta_1 p_{1j} + \beta_2 r_{2j} + \beta_3 x_{ij} + u_j + k_i + e_{ij} ,$$

$$y_{ij2007} = \beta_1 p_{1j} + \beta_2 r_{2j} + \beta_3 x_{ij} + u_j + k_i + e_{ij} ,$$

hvor y_{ij2003} og y_{ij2007} angiver beboertilfredsheden for respondent i ($i=1,2,\dots,N$) i boligområde j ($j=1,2,\dots,10$) i henholdsvis 2003 og 2007, p_j angiver de fysiske indsatser givet til boligområde j , r_j angiver huslejenedsættelser givet til boligområde j , og x angiver individuelle karakteristika for respondent såsom køn, alder osv. Modellen indeholder også en fixed effekt for boligområdet u_j som fanger uobserverbare karakteristika ved boligområderne, som påvirker beboertilfredsheden og er konstante over tid, en fixed effekt for individer k_i som fanger uobserverbare individ-karakteristika, som påvirker beboertilfredsheden, og som er konstante over tid, samt et fejlelement e_{ij} , der

indeholder uobserverbare variabler, der er ukorreleret med indsatsvariablerne og kontrolvariablerne.

Ved at trække de to ligninger fra de to forskellige år fra hinanden, differencieres effekterne ud, således at vi kan opskrive følgende udtryk:

$$\Delta y_{ij} = \beta_1 \Delta p_j + \beta_2 \Delta r_j + \beta_3 \Delta x_{ij} + \Delta e_{ij} ,$$

hvor “ Δ ” angiver ændringer fra 2003 til 2007. I denne model afhænger ændringen i beboertilfredsheden fra 2003 til 2007 af ændringen i henholdsvis fysiske indsatser og huslejenedsættelse, samt ændringer i individuelle karakteristika fra 2003 til 2007.

Ud over den ovenstående baseline-lineære specifikation, tester vi også for ikke-lineære effekter af den fysiske indsats og huslejenedsættelsen på beboertilfredsheden ved at inkludere andenordens polynomier for hver af de to variabler. Det vil sige, at vi tester for, om effekten kan have en anden funktionel form end lineært voksende/faldende ved større bevillinger.

I den ovenstående model er der en risiko for sample selection bias. Denne type af bias kan opstå, hvis de beboere, der flytter ud af de støttede boligområder i perioden fra 2003 til 2007, udgør et særligt sample, fx kan de mest ressourcestærke have en tilbøjelighed til at flytte ud af de støttede boligområder, når de har mulighed for det. Hvis den form for sample selektion er på spil, vil de ressourcestærke være underrepræsenterede blandt respondenterne til geninterview i 2007.

Tabel 6.3 viser, at respondenter i panel-samplet adskiller sig en anelse i 2003 fra tværnsnitsrespondenterne i forhold til demografiske og socioøkonomiske forhold. Det vil sige, at vi kan ikke afvise en potentiel bias blot på baggrund af denne sammenligning. Vi adresserer dette sample selection-problem ved at estimere en Heckmann two step sample selection-model (Heckman 1979). Ideen bag sample selection-modellen er, at vi estimerer en to-trins model. I første trin estimeres sandsynligheden for, at respondenter fra 2003-samplet også er repræsenteret i 2007-samplet. I andet trin estimeres modellen for beboertilfredshed opstillet ovenfor, men udover de allerede omtalte variabler inkluderes også en vægtet variabel, der tager højde for

første trin (også kendt som the Inverse Mills Ratio), der justerer for sample selection. For at identificere første trin anvender vi to instrumentvariabler, som vil påvirke, hvorvidt folk flytter ud af boligområderne eller bliver boende, men som ikke direkte påvirker beboertilfredsheden. Vi inkluderer disse instrumenter for at sikre, at selektionsmodellen ikke er identificeret udelukkende ud fra funktional-form antagelser. Baseret på selektionsmodellen beregner vi Inverse Mills Ratio (IMR), som er en individuel vægt, der fanger eventuel selektionsbias (Heckman, 1979; Puhani, 2000).

I andet trin (outcome model) estimerer vi standard fixed effect-model og inkluderer IMR som en ekstra forklarende variabel. En statistisk signifikant IMR variabel tyder på, at der er sample selection bias.

Vores to instrumentvariabler i selektionsmodellen er følgende:

1. Ejendomsværdi: Vi inkluderer en variabel, der opsummerer de relative omkostninger til en enkelt familiebolig i 2006 i det område, hvor boligen er i forhold til et basisår (1995 = 100; Statistikbanken, nd.). Motivationen for at medtage dette instrument er, at beboerne antages at være mindre tilbøjelige til at forlade deres boligområde mellem 2003 og 2007, hvis ejendomsværdien i det omkringliggende område er steget meget i forhold til, hvis det er stagneret eller ligefrem faldet.
2. Antal anmeldte voldsforbrydelser: Vi inkluderer en variabel, der måler ændringer 2003-2006 i det samlede antal (i hundreder) anmeldte voldsforbrydelser til politiet i den kommune, hvor boligen er placeret (Statistikbanken, nd.). Baggrunden for at inkludere denne variabel er, at beboerne antages at være mere tilbøjelige til at forlade deres boligområde mellem 2003 og 2007, hvis voldelig kriminalitet i det omkringliggende område er steget i forhold til, hvis det er faldet.

Tabel 6.4 viser resultater fra det første skridt (probit) med selektionsmodellen, hvor vi estimerer sandsynligheden for, at en beboer, der har deltaget i undersøgelsen i 2003 også blev interviewet i 2007-undersøgelsen. Vi finder, at begge instrumentvariabler er statistisk signifikante, og at der er den forventede virkning (dvs. indbyggere i 2003-undersøgelsen er mere tilbøjelige til at blive interviewet i 2007, hvis ejendomsværdien er steget i deres omgivende område og mindre sandsynlig, hvis voldelig kriminalitet er steget).

Vi finder også, at beboerne er mere tilbøjelige til at være interviewet i 2007, hvis de er ældre og har boet længere tid i nabolaget og mindre tilbøjelige, hvis de er arbejdsløse eller uden for arbejdsstyrken.

× **TABEL 6.4** RESULTATER FRA FØRSTE SKRIDT (PROBIT) I SELEKTIONS-
MODELLEN

	PARAMETER	STANDARD- AFVIGELSE	GENNEMSNITLIG MARGINAL EFFEKT
INSTRUMENTVARIABLER			
EJENDOMSPRIS**	0,003	(0,001) *	[0,001]
UDBUD AF ALMENE BOLIGER***	-0,066	(0,033) *	[-0,020]
KONTROLVARIABLER			
KØN (KVINDER)	0,0003	(0,090)	
ALDER	0,021	(0,004) ***	[0,006]
ANTAL HJEMMEBOENDE BØRN	0,005	(0,044)	
MÅNEDSLIG HUSSTANDSINDKOMST****	-0,004	(0,005)	
TILKNYTNING TIL ARBEJDSMARKEDET:			
FAGLÆRT	-0,140	(0,134)	[-0,117]
ARBEJDSLØS	-0,380	(0,164) *	[-0,153]
UDEN FOR ARBEJDSSTYRKE	-0,495	(0,169) *	
HUSLEJE PR. MÅNED****	0,044	(0,054) **	
BOLIGSTØTTE (JA/NEJ)	-0,024	(0,106)	
ETNISK MINORITETSBACKGRUND	-0,083	(0,124)	
ANTAL ÅR I NUVÆRENDE BOLIG	0,020	(0,005) ***	[0,006]
KONSTANTLED	-2,082	(0,365) ***	
PSEUDO R ²	0,092		
N	1.031		

Anm.: ****1.000 KR. ***p < 0,001, **p < 0,01, *p < 0,05. Model inkluderer også dummies for missing values på beskæftigelse, husstandsindkomst og husleje

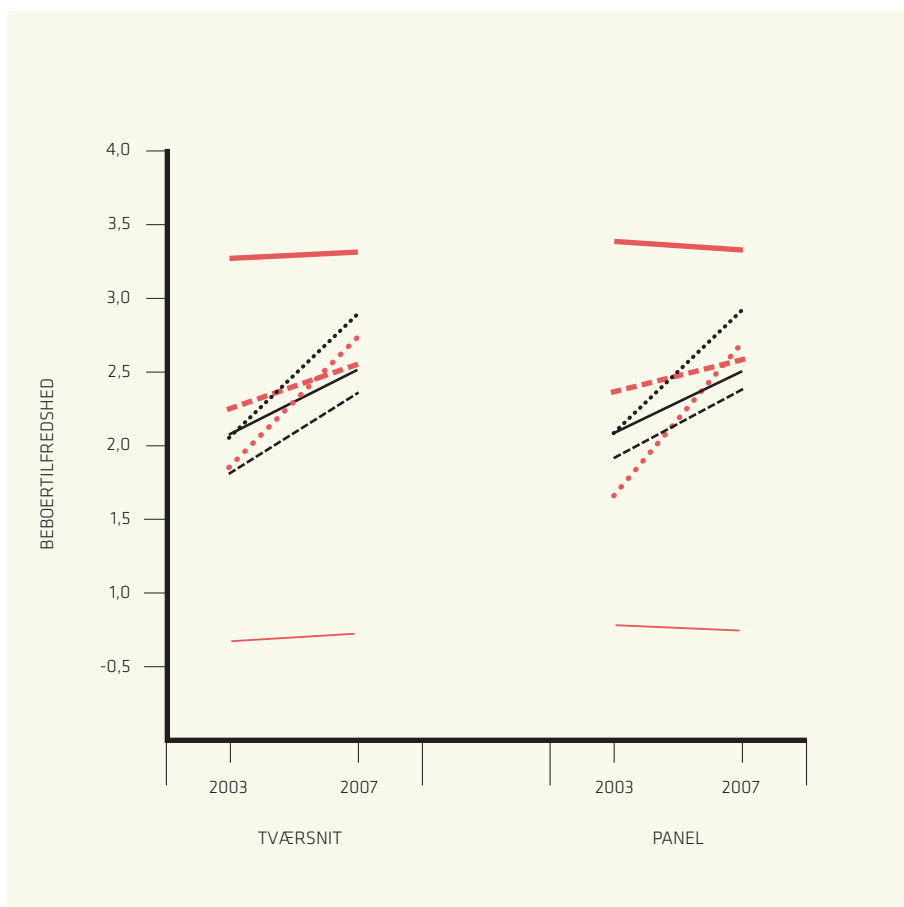
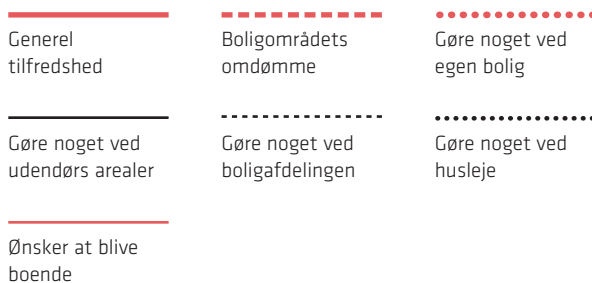
Resultater

I dette afsnit præsenterer vi resultaterne fra den empiriske analyse. Først præsenterer vi de deskriptive resultater i ændringer i beboertilfredshed fra 2003 til 2007. Dernæst præsenterer vi resultater fra vores fixed effect-analyse. Herefter udvider vi baseline-modellen ved at inkludere andenordens-polynomier for indsatsvariablerne. Vi finder, at der er signifikante non-lineære effekter. Endelig præsenterer vi vores resultater grafisk.

I figur 6.1 er ændringer på de syv indikatorer for beboertilfredshed fra 2003 til 2007 plottet ind både for tværsnitpopulationen ($n=1036$ i 2003 og $n=577$ i 2007) og for panelpopulationen ($n=298$). Der er væsentlige forhold at fremhæve. Først kan vi se, at der kun er tale om en lille ændring i beboernes generelle tilfredshed med deres boligområde, og det samme gælder i forhold til beboernes ønske om at forlade boligområdet. Dernæst kan vi se, at der er sket et markant faldt i beboernes vurdering af behovet for, at der skal ske en forbedring af deres bolig, udendørsarealer, boligafdelingen og huslejeniveauet. Disse resultater indikerer, at indsatserne givet med omprioriteringsloven kan påvirke beboernes tilfredshed i positiv retning. Endelig kan vi se, at udviklingen i panelgruppen stemmer meget godt overens med udviklingen i tværsnitgruppen. Det vil sige, at selvom der er forskel på de to grupper på socioøkonomiske karakteristika, så er udviklingen over tid i beboertilfredsheden forholdsvis ens.

× FIGUR 6.1

ÆNDRING I BEBOERTILFREDSHED 2003-2007



Tabel 6.5 gengiver de empiriske resultater fra fixed effekt-analysen.⁷ Tabellen viser effekten af de fysiske indsatser og huslejenedsættelse på hver af de syv dimensioner af beboertilfredshed. Tabellen viser også resultaterne af de to specificationer af fixed effekt-modellen. I vores første specification antager vi, at effekten af indsatser er lineær, mens vi i den udvidede modelspecification tager højde for non-lineære effekter af fysiske indsatser og huslejenedsættelse. Begge modeller inkluderer de demografiske og socioøkonomiske kontrolvariabler, men de er udeladt af tabellen for oversigtens skyld.

Tabel 6.5 viser, at der ikke er nogen lineære effekter af fysiske indsatser og huslejenedsættelse på beboertilfredshed. Til gengæld, når vi tager højde for en mere fleksibel model, hvor vi inkluderer andenordens-effekter, finder vi signifikante og positive førsteordens-effekter af fysiske indsatser på de syv dimensioner af beboertilfredshed, og negative andenordens-effekter. Det betyder, at større bevillinger til fysiske indsatser bidrager til større beboertilfredshed indtil et vist beløb, hvorefter effekten aftager.

Huslejenedsættelse har dog ingen betydning for beboernes tilfredshed, uanset hvilken dimension vi måler tilfredsheden på.

Vi anvender estimaterne fra modelspecificationen til at illustrere effekten af fysiske forbedringer på beboertilfredsheden. I figur 6.2 fremgår ændringerne i beboertilfredshed som funktion af størrelsen af fysiske indsatser, mens de øvrige forhold holdes konstant.

Fordi modellen er identificeret som ændringer i beboertilfredshed fra 2003 til 2007, gengiver figur 6.2 ikke det absolutte niveau for tilfredshed. Arbitrært sætter vi den lavest observerede bevilling til fysiske forbedringer (86.000 kr. pr bolig) til 0 og illustrerer effekten af øget bevilling på tilfredsheden relativt til dette punkt (Effekten er målt i de enheder som hver indikator af tilfredshed er målt på).

7. I modellen for om beboerne ønsker at blive boende eller flytte anvender vi en fixed effect binary logit-model i stedet for en fixed effect lineær regressionsmodel.

Vi finder, at der er en positiv effekt af større bevillinger til fysiske indsatser indtil en bevillingsstørrelse på ca. 275.000 kr. bolig, der er gennemsnitsbevillingen pr. bolig for de ti boligområder. Bevillinger over 275.000 kr. pr. bolig medfører, at effekterne bliver negative. Dette resultat udfordrer vores indledende antagelse om, at større investeringer vil give større beboertilfredshed.

× TABEL 6.5 OVERSIGT OVER RESULTATER FRA FIXED EFFECT REGRESSIONS-ANALYSE AF FYSISK RENOVERING OG HUSLEJENEDSÆTTELSE PÅ BEBOERTILFREDSHED

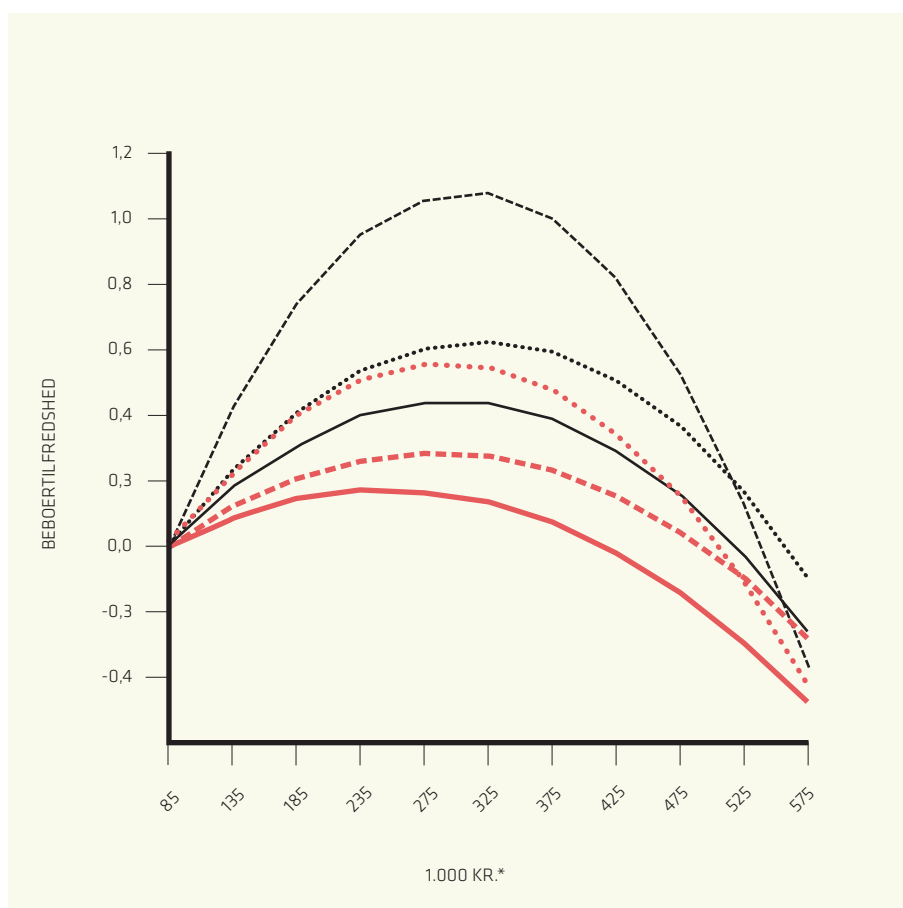
	BASELINE SPECIFIKATION		
	FYSISK INDSATS	HUSLEJE- NEDSÆTTELSE	FYSISK INDSATS
GENEREL TILFREDSHED	-0,00006 (0,0004)	-0,0816 (0,037)	0,0031 (0,0006) ***
BOLIGOMRÅDETS OMDØMME	0,0006 (0,0004)	-0,0645 (0,0031)	0,0039 (0,0004) ***
ØNSKER AT BLIVE BOENDE	-0,0016 (0,0018)	0,2637 (0,2451)	0,0054 (0,0087)
VIGTIGT AT GØRE NOGET VED EGEN BOLIG	0,0010 (0,0006)	-0,0529 (0,0702)	0,0074 (0,0016) **
UDENDØRSAREALER	0,0009 (0,0006)	-0,0026 (0,0663)	0,0056 (0,0010) ***
BOLIGAFDELINGER	0,0025 (0,0012)	-0,0731 (0,1314)	0,0130 (0,0021) ***
HUSLEJE	0,0015 (0,0008)	0,0449 (0,0753)	0,0071 (0,0015) **

X TABEL 6.5 OVERSIGT OVER RESULTATER FRA FIXED EFFECT REGRESSIONS-ANALYSE AF FYSISK RENOVERING OG HUSLEJENEDSÆTTELSE PÅ BEBOERTILFREDSHED (FORTSAT)

	UDVIDET SPECIFIKATION		
	FYSISK INDSATS	HUSLEJE- NEDSÆTTELSE	FYSISK INDSATS
GENEREL TILFREDSHED	-0,00000620 (0,000001) ***	-0,2368 (0,1182)	0,0299 (0,0363)
BOLIGOMRÅDETS OMDØMME	-0,00000679 (0,0000007) ***	0,0561 (0,1370)	-0,0621 (0,0387)
ØNSKER AT BLIVE BOENDE	-0,0000125 (0,00000173)	-1,6918 (1,2384)	0,4972 (0,3099)
VIGTIGT AT GØRE NOGET VED EGEN BOLIG	-0,0000126 (0,00000371) ***	-0,3733 (0,1883)	0,0635 (0,0407)
UDENDØRSAREALER	-0,00000936 (0,00000187) **	-0,2427 (0,2545)	0,0480 (0,0740)
BOLIGAFDELINGER	-0,0000209 (0,0000042) **	-0,5307 (0,2757)	0,0795 (0,0629)
HUSLEJE	-0,000011 (0,0000027) **	-0,1862 (0,1834)	0,0374 (0,0435)

Anm.: ***p < 0,001, **p < 0,01, *p < 0,05.^a Fixed effect binær logit model. Alle modeller omfatter kontrolvariabler anført i tabel 6.3. Parenteser indeholder standardfejl korrigeret for gruppering af respondenterne inden for boligområder

X FIGUR 6.2

ÆNDRING I BEBOERTILFREDSHED SOM FUNKTION AF
INDSATSENS STØRRELSEGenerel
tilfredshedBoligområdets
omdømmeGøre noget ved
egen boligGøre noget ved
udendørs arealerGøre noget ved
boligafdelingenGøre noget ved
husleje

Anm.: *Brugt på renovering pr. lejlighed

Sammenfatning

Vores analyse af Omprioriteringslovens effekt på beboertilfredsheden viser, at fysiske indsatser har en positiv effekt på beboertilfredsheden, og at fysiske indsatser er utilstrækkelige eller ikke kan stå alene i særligt udsatte boligområder. Resultaterne af modelspecifikationen, når vi tager højde for potentiel sample selektion bias, viser dog, at der er en svag evidens for, at sample selektion bias påvirker vores resultater, særligt i modellen, hvor vi tager højde for andenordens-effekter. Dette resultat kan skyldes, at de problemstillinger, der kendetegner de boligområder, der har fået større bevillinger, er så sammensatte og komplekse, at fysiske indsatser alene ikke kan øge beboertilfredsheden. Uddelingen af midler ved omprioriteringsloven var ikke tilfældig, men baseret på en vurdering af omfanget af udsathed i boligområdet. Derfor er det sandsynligt, at de mest problemramte har fået større bevillinger end de mindre problemramte (relativt set). Hvis dette forhold er på spil, kan det bidrage til at forklare det resultat, vi finder.

Vores resultater bidrager til den eksisterende forskning på tre måder. Først, så har vi bestræbt at isolere effekten af en specifik områdebaseret indsats på beboertilfredshed og elimineret øvrige potentielle forhold, der kunne forklare ændringer i beboertilfredshed. For det andet har vi målt beboertilfredsheden på syv forskellige måder for at forsøge at indfange de forskellige dimensioner og vi har fundet konsistente resultater. For det tredje er vi på baggrund af analyserne i stand til at kvantificere størrelsen på effekten. Vi har dog ikke så stort et sammenligningsgrundlag, og derfor er det svært at vurdere om effekten er stor eller lille. Vi vil dog forvente at effekten er af mindre størrelsesorden sammenlignet med, hvad man kunne forvente af effekt i fx England og USA, hvor problemerne er mere tunge og svære at løse.

Litteraturliste

A

Andersen, H., Van Kempen, R., 2003. New trends in urban policies in Europe: evidence from the Netherlands and Denmark. *Cities* 20, 77–86.

Andersen, H.S., 1999. Byudvalgets indsats 1993-98, SBI-rapport. Statens Byggeforskningsinstitut: Hørsholm.

Andersen, H.S., 2002a. Can Deprived Housing Areas Be Revitalised? Efforts against Segregation and Neighbourhood Decay in Denmark and Europe. *Urban Studies* 39, 767–790.

Andersen, H.S., 2002b. Excluded Places: the Interaction Between Segregation, Urban Decay and Deprived Neighbourhoods. *Housing, Theory & Society* 19, 153–169.

Andersen, H.S., 2003. De syv første kvarterløft - sammenfattende evaluering af udviklingen 1997-2002. Statens Byggeforskningsinstitut: Hørsholm.

Andersen, H.S., 2005. Den sociale og etniske udvikling i almene boligafdelinger. Statens Byggeforskningsinstitut: Hørsholm.

Andersen, H.S., Fridberg, T., 2006. Den almene boligsektors rolle i samfundet (No. 11). Statens Byggeforskningsinstitut: Hørsholm.

Andersen, H.S., Ærø, T., 1999. Hvorfor koncentrerer de dårligst stillede i bestemte by- og boligområder? - Om segregation og årsagerne til den. By-politik, Kvarterløft Og Velfærd. Statens Byggeforskningsinstitut: Hørsholm.

Andersen, H.T., 2006. Urban Competition and urban crisis: Urban Politics in Denmark. Working Paper. RUC: Department of Society and Globalisation 7/06.

Andersson, R., 2006. "Breaking Segregation"—Rhetorical Construct or Effective Policy? The Case of the Metropolitan Development Initiative in Sweden. *Urban Studies* 43, 787–799.

Andersson, R., Bråmås, Å., 2004. Selective migration in Swedish distressed neighbourhoods: can area-based urban policies counteract segregation processes? *Housing Studies* 19, 517–539.

Andersson, R., Bråmås, Å., Holmqvist, E., 2010. Counteracting Segregation: Swedish Policies and Experiences. *Housing Studies* 25, 237–256.

Andersson, R., Musterd, S., 2005. Area-based policies: A critical appraisal. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 96, 377–389.

Angrist, J.D., Pischke, J.-S., 2008. *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*, 1st ed. Princeton University Press.

Atkinson, R., 2000a. Combating Social Exclusion in Europe: The New Urban Policy Challenge. *Urban Studies* 37, 1037–1055.

Atkinson, R., 2000b. Narratives of policy: the construction of urban problems and urban policy in the official discourse of British government 1968–1998. *Critical Social Policy* 20, 211–232.

Atkinson, R., Kintrea, K., 2000. Owner-occupation, social mix and neighbourhood impacts. *Policy & Politics* 28, 93–108.

Atkinson, R., Kintrea, K., 2001. Disentangling Area Effects: Evidence from Deprived and Non-deprived Neighbourhoods. *Urban Studies* 38, 2277–2298.

B

Basolo, V., Strong, D., 2002. Understanding the neighborhood: From residents' perceptions and needs to action. *Housing Policy Debate* 13, 83–105.

Baum, S., Haynes, M., Gellecum, Y. van, Han, J.H., 2006. Advantage and Disadvantage across Australia's Extended Metropolitan Regions: A Typology of Socioeconomic Outcomes. *Urban Studies* 43, 1549–1579.

Bertrand, M., E. Duflo and S. Mullainathan, 2004. *Quarterly Journal of Economics* 119(1), 249-75.

Besley, T., Case, A., 1994. *Unnatural Experiments? Estimating the Incidence of Endogenous Policies*. Working Paper no. 4956. National Bureau of Economic Research: Cambridge.

Besley, T., Burgess, R., 2004. *Can Labour Market Regulation Hinder Economic Performance? Evidence from India*. *Quarterly Journal of Economics* 113, 91-134.

Bonaiuto, M., 2004. *Residential satisfaction and Perceived Urban Quality*. In: *Encyclopedia of Applied Psychology*, 267-272.

Bonaiuto, M., Aiello, A., Perugini, M., Bonnes, M. Ercolani, A. P., 1999. *Multidimensional perception of residential environment quality and neighbourhood attachment in the urban environment*. *Journal of Environmental Psychology* 19, 331-352.

Bourdieu, P., 1986. *The Forms of Capital*. In: Richardson, J.G. (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Greenwood Press, 241-258.

Bridge, G., 2003. *Time-space trajectories in provincial gentrification*. *Urban Studies* 40, 2545-2556.

Brower, S., 1996. *Good Neighborhoods: A Study of In-Town and Suburban Residential Environments*. Praeger Paperback.

Brown, G., Brown, B.B., Perkins, D.D., 2004. *New Housing as Neighborhood Revitalization*. *Environment and Behavior* 36, 749-775.

Brännström, L., 2005. *Does Neighbourhood Origin matter? A longitudinal Multilevel Assessment of Neighbourhood Effects on Income and Receipt of Social Assistance in a Stockholm Birth Cohort*. *Housing, Theory and Society* 4.

Butler, T., Robson, G., 2001. *Social Capital, Gentrification and Neighbourhood Change in London: A Comparison of Three South London Neighbourhoods*. *Urban Studies* 38, 2145-2162.

C

Card, D., Krueger, A.B., 1994. Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review* 84, 772-793.

Card, D., Krueger, A.B., 2000. Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply. *American Economic Review* 90, 1397-1420.

Carmon, N., Baron, M., 1994. Reducing Inequality by Means of Neighbourhood Rehabilitation: An Israeli Experiment and its Lessons. *Urban Studies* 31, 1465-1479.

Carmon, N., Hill, M. (Morris), 1988. Neighborhood Rehabilitation Without Relocation or Gentrification. *Journal of the American Planning Association* 54, 470-481.

Christiansen, U., Vestergaard, H., Jensen, M.K., Kristensen, H., Varming, M., Lindhardt, H., 1993. Bedre bebyggelser - bedre liv? Statens Byggeforskningsinstitut: Hørsholm. Lokaliseret 20120910 på www.vbn.aau.dk/da/publications/bedre-bebyggelser---bedre-liv_e7716450-165d-11dc-a5a4-000ea68e967b.html.

D

Damm, A.P., Schultz-Nielsen, M.L., Tranæs, T., 2006. En befolkning deler sig op?. Gyldendal: København.

Dekker, K., De Vos, S., Musterd, S., Van Kempen, R., 2011. Residential Satisfaction in Housing Estates in European Cities: A Multi-level Research Approach. *Housing Studies* 26, 479-499.

E

Eissa, N., Liebman, J.B., 1996. Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit. *The Quarterly Journal of Economics* 111, 605–637.

Ellerbæk, L.S., Høst, A., 2012. *Udlejningsredskaber i almene boligområder*. SFI forlag: København.

F

Fallesen, P., Geerdsen, L.P., Imai, S., Tranæs, T., 2012. The Effect of Workfare on Crime: Youth Diligence and Law Obedience. Study Paper No. 41. Rockwool Fondens Forskningsenhed: København.

Finansministeriet, 2002. Aftale mellem regeringen (V og KF), S, DF, RV og KRF om: Flere og bedre boliger (15. oktober 2002). Finansministeriet: København.

Frers, L., Meier, L. (Eds.), 2007. *Encountering Urban Places: Visual and Material Performances in the City*. Ashgate Publishing Limited.

Fried, M., 1982. Residential Attachment: Sources of Residential and Community Satisfaction. *Journal of Social Issues*, 104–119.

Friedrichs, J., 2002. Response: Contrasting US and European Findings on Poverty Neighbourhoods. *Housing Studies* 17, 101–104.

Friedrichs, J., Galster, G., Musterd, S., 2003. Neighbourhood effects on social opportunities: the European and American research and policy context. *Housing Studies* 18, 797–806.

G

Galster, G., Andersson, R., Musterd, S., 2010. Who Is Affected by Neighbourhood Income Mix? Gender, Age, Family, Employment and Income Differences. *Urban Studies* 47, 2915–2944.

Galster, G., Hayes, C., Johnson, J., 2005. Identifying Robust, Parsimonious Neighborhood Indicators. *Journal of Planning Education and Research* 24, 265 -280.

Galster, G.C., 2009. Neighborhood Social Mix: Theory, Evidence, and Implications for Policy and Planning. Paper presented at the 2009 International Workshop at Technion University: Planning as if People Mattered: Looking Back to the Future.

Galster, G.C., Santiago, A.M., 2006. What's the 'hood got to do with it? Parental perceptions about how neighborhood mechanisms affect their children. *Journal of Urban Affairs* 28, 201-226.

Gold, J.R., 1982. Territoriality and human spatial behaviour. *Progress in Human Geography* 6, 44 -67.

Government, D. for C. and L., 2010a. Improving outcomes for people in deprived neighbourhoods: Evidence from the New Deal for Communities Programme. Lokaliseret 20121029 på www.communities.gov.uk/publications/communities/improvingoutcomesfor.

Government, D. for C. and L., 2010b. The New Deal for Communities Programme: Assessing impact and value for money. Lokaliseret 20121029 på www.communities.gov.uk/publications/communities/assessingimpactvalue.

Guest, A.M., Lee, B.A., 1983 Sentiment and Evaluation as Ecological Variables. *Sociological Perspectives* 26, 159-184.

H

Heckman, J.J., 1979. Sample Selection Bias as a Specification Error. *Econometrica* 47, 153-161.

Heinesen, E., 2002. Effekter af bolig­mæssig segregering. Akademiet for Migrationsstudier i Danmark: Aalborg.

I

Indenrigsministeriet m.fl., 1994a. Rapport fra Byudvalget 1. Statens Information: København.

Indenrigsministeriet m.fl., 1994b. Rapport fra Byudvalget 2. Statens Information: København.

J

Jensen, L., 2006. Danmark - lokal boende demokrati och nationell korporatism. In Bengtson, Bo (ed)., Varför så olika? Nordisk Bostadspolitik i jämförande historisk Malmö. Égalité.

Jin, G.Z., Leslie, P., n.d. The Effect of Information on Product Quality: Evidence from Restaurant Hygiene Grade Cards. *Quarterly Journal of Economics* 118, 409–451.

Johnson, R.J., 1973. Spatial patterns in suburban evaluations. *Environment and Planning A* 5, 385–395.

Jæger, M.M., 2002. Mere attraktive almene boliger? Effektevaluering af omprioriteringsloven 2000. SFI-rapport. Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

K

Kempen, E.T.V., 1997. Poverty Pockets and Life Chances On the Role of Place in Shaping Social Inequality. *American Behavioral Scientist* 41, 430–449.

Kleinhans, R., 2004. Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature. *Journal of Housing and the Built Environment* 19, 367–390.

Kristensen, H., 2002. Social Housing Policy and the Welfare State: A Danish Perspective. *Urban Studies* 39, 255–263.

L

Landsbyggefonden, 2002. Beretning 2000. Landsbyggefonden: København.

Larsen, J.N., Andersen, H.S., Kielgast, L., 2003. Kvarterløft i Danmark: integreret byfornyelse i syv danske bydele 1997-2002. Statens Byggeforskningsinstitut: Hørsholm.

Lawless, P., 2011. Understanding the scale and nature of outcome change in area-regeneration programmes: evidence from the New Deal for Communities programme in England. *Environment Planning C: Government and Policy* 29, 520-532.

Lawless, P., 2012. Can area-based regeneration programmes ever work? Evidence from England's New Deal for Communities Programme. *Policy Studies* 33, 313-328.

Lawless, P., Foden, M., Wilson, I., Beatty, C., 2010. Understanding Area-based Regeneration: The New Deal for Communities Programme in England. *Urban Studies* 47, 257-275.

Ley, D., 1983. *A social geography of the city*. Harper & Row: New York.

Leventhal, T., Brooks-Gun, J., 2000. *Children and Youth in Neighborhood Contexts*. Columbia University: New York.

M

Marcuse, P., 1986. Abandonment, gentrification and displacement: the linkages in New York City. In Smith, N and Williams, P., *Gentrification of the city*. Unwin Hyman: London.

Massey, D., Gross, A., Shibuya, K., 1994. Migration, Segregation, and the Geographic Concentration of Poverty. *American Sociological Review* 59, 425-445.

Massey, D.S., Gross, A.B., Eggers, M.L., 1991. Segregation, the concentration of poverty, and the life chances of individuals. *Social Science Research* 20, 397-420.

McDonald, S., 1986. Does Gentrification Affect Crime Rates?. In Reiss, A. J. and Tonry, M., *Communities and Crime*. University of Chicago Press: Chicago.

Meyer, B.D., Viscusi, W.K., Durbin, D.L., 1995. Workers' compensation and injury duration: evidence from a natural experiment. *American Economic Review* 322-340.

Mingione, E., 1991. *Fragmented Societies: A Sociology of Economic Life Beyond the Mar*. John Wiley & Sons, Limited.

Mingione, E., 2007. *Urban Poverty and the Underclass*. John Wiley & Sons.

Mohit, M., Nazyddah, N., 2011. Social housing programme of Selangor Zakat Board of Malaysia and housing satisfaction. *Journal of Housing and the Built Environment* 26, 143-164.

Munk, A., 1999. *Byudvalgets boligsociale indsats, SFI rapport*. Statens Byggeforskningsinstitut: Hørsholm.

Murie, A., Musterd, S., 2004. Social Exclusion and Opportunity Structures in European Cities and Neighbourhoods. *Urban Studies* 2004, 1441-1459.

Musterd, S., Andersson, R., 2005. Housing Mix, Social Mix, and Social Opportunities. *Urban Affairs Review* 40, 761-790.

Musterd, S., De Winter, M., 1998 Conditions for spatial segregation: some European perspectives. *International Journal of Urban and Regional Research* 22, 665-673.

O

Ostendorf, W., Musterd, S., De Vos, S., 2001. Social Mix and the Neighbourhood Effect. *Policy Ambitions and Empirical Evidence*. *Housing Studies* 16, 371-380.

P

Parkes, A., Kearns, A., Atkinson, R., 2002. What Makes People Dissatisfied with their Neighbourhoods?. *Urban Studies* 39, 2413-2438.

Parkinson, M., 1998. Combating social exclusion: Lessons from area-based programmes in Europe. Joseph Rowntree Foundation.

Programbestyrelsen, 2005. Programbestyrelsens strategi mod ghettoisering. Strategi 2005-2008: Købehavn

Programbestyrelsen, 2008. Fra udsat boligområde til hel bydel. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration: København.

Puhani, P., 2000. The Heckman Correction for Sample Selection and Its Critique. *Journal of Economic Surveys* 14, 53-68.

R

Rhodes, J., Tyler, P., Brennan, A., 2005. Assessing the effect of area based initiatives on local area outcomes: Some thoughts based on the national evaluation of the single regeneration budget in England. *Urban Studies* 42, 1919-1946.

S

Saunders, P., Naidoo, Y., Griffiths, M., 2008. Towards New Indicators of Disadvantage: Deprivation and Social Exclusion in Australia. *Australian Journal of Social Issues* 43, 175-194.

SBI og AKF, 2001. Det danske boligmarked - udvikling i boligforsyning og boligønsker. Statens Byggeforskningsinstitut: Hørsholm.

Socialministeriet, 2005. Aftale mellem regeringen (Venstre og Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om den fremtidige anvendelse af den almene sektors midler og indsatsen mod ghettoisering. Socialministeriet: København.

Socialministeriet, 2006. Boligfaglig strategi - 2006/2007. Socialministeriet: København.

Socialministeriet, 2010. Aftale mellem regeringen (Venstre og Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om styrket indsats i ghettoområderne og anvendelsen af den almene boligsektors midler. Socialministeriet: København.

Statistikbanken (nd) Tables EJEN9 (Property Value), and STRAF2A (Report of violent crime). Danmarks Statistik. www.statistikbanken.dk.

V

Van Beckhoven, E., Van Kempen, R., 2003. Social effects of urban restructuring: a case study in Amsterdam and Utrecht, the Netherlands. *Housing Studies* 18, 853–875.

Van Gent, W., Ostendorf, W., Musterd, S., 2009. *Urban Research and Practice*.

Velfærdsministeriet, 2009. Aftale mellem regeringen (Venstre og Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om den almene boligsektors styring og finansiering. Velfærdsministeriet: København.

Vestergaard, H., Benjaminsen, L., Christensen, G., Mazanti, B., Munk, A., Rasmussen, I.Ø., 1999. Byudvalgets boligsociale aktiviteter, SBI-rapport. Statens Byggeforskningsinstitut: Hørsholm.

W

Wacquant, L., 1993. Urban Outcasts - stigma and division in the Black-American ghetto and the French urban periphery. *International Journal of Urban and Regional Research* 17, 366–383.

Wacquant, L., 1997. Three Pernicious Premises in the Study of the American Ghetto. *International Journal of Urban and Regional Research* 21, 341–353.

Wacquant, L., 2004. What is a ghetto? Constructing a sociological concept. Working Paper. Berkeley.

Wacquant, L., 2007. *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Polity: Cambridge.

Wacquant, L., Wilson, W., 1989. The cost of racial and class exclusion in the inner-city. *Annual American Academy of Political Social Science* 501, 8-25.

Walks, R., Maaranen, R., 2008. Gentrification, Social Mix, and Social Polarization: Testing the Linkages in Large Canadian Cities. *Urban Geography* 29, 293-326.

Westaway, M., 2009. Aspects of environmental quality of life that affect neighbourhood satisfaction in disadvantaged and advantaged Johannesburg communities. *Development Southern Africa* 26, 447-458.

Wilson, W.J., 1987. *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago University Press: Chicago.

Wilson, W.J., 1990. *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. University Of Chicago Press: Chicago.

Winship, C., Morgan, S.L., 1999. The Estimation of Causal Effects from Observational Data. *Annual Review of Sociology* 25, 659-706.

Wooldridge, J.M., 2010. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, 1st ed. The MIT Press: Cambridge.



Indsatser i udsatte boligområder

Hvad virker, hvorfor og hvordan?

Kraks Fond Byforskning har undersøgt, hvordan områdebaserede indsatser virker, og hvilken genmenskraft disse indsatser har.

De indsatser, der er effektmålt, er: Regeringens Byudvalg fra 1994 til 1998, hvor der blev brugt 2,1 mia. kr. til en 4-årig indsats i ca. 500 boligafdelinger, og Omprioriteringsloven fra 2000, hvor der blev anvendt 880 mio. kr. over en 4-årig periode til ca. 100 boligafdelinger. Begge indsatser har bestået i fysiske, sociale og økonomiske indsatser.

Forskningsprojektet viser, at områdebaserede indsatser er i stand til positivt at ændre på beboernes holdning til det sted, de bor, og forbedre beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet.

Rapporten viser også, at områdebaserede indsatser på trods af de positive effekter for beboerne, der bor i områder, ikke ser ud til at medføre en mere blandet beboersammensætning. Dette kan skyldes, at indsatserne især tiltrækker ressourcetsvage nye beboere til de støttede områder.

Arbejdet på rapporten blev sat i gang i foråret 2012. Rapporten henvender sig til embedsfolk, der arbejder med det boligsociale område, til boligorganisationer, boligsociale medarbejdere og øvrige aktører med interesse for området.