

Har områdebaserede indsatser en effekt på beboernes tilknyt- ning til arbejdsmarkedet?

Marts 2016


KRAKS FOND
BYFORSKNING

Har områdebaserede indsatser en effekt på beboernes tilknyt- ning til arbejdsmarkedet?

Marts 2016

Har områdebaserede indsatser en effekt på beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet?

Af: Gunvor Christensen, SFI: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd og Lars Pico Geerdsen, Kraks Fond Byforskning

Layout: Sara Emilie Spon

Fotos: Willi Hansen

Oplag: 300

Tryk: Frederiksberg Bogtrykkeri A/S

© 2016 Kraks Fond Byforskning
Kraks Fond Byforskning
Frederiksholms Kanal 30
1220 København K

Direktør: Lars Pico Geerdsen

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



Opsummering

Side 1



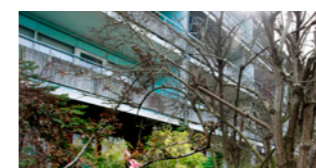
Kapitel 01

Hvad er områdebaserede indsatser, og hvordan måles effekterne af indsatserne?
Side 5



Kapitel 02

Kan områdebaserede indsatser styrke beboernes kontakt til arbejdsmarkedet?
Side 19



Kapitel 03

Hvilken type indsats øger beskæftigelsen og uddannelsesgraden?
Side 29



Opsummering

Opsummering

Udsatte boligområder er kendetegnet ved at rumme en stor koncentration af beboere, der socioøkonomisk er vanskeligere stillet end flertallet i vores samfund. Det er beboere, der halter bagud i forhold til uddannelse, tilknytning til arbejdsmarkedet og økonomisk rådighed. Disse boligområder, hvor beboerne på forskellig vis har ringere livschancer end hovedparten af danskerne, er forbundet med samfundsøkonomiske tab.

Områdebaserede indsatser har til formål at bidrage til løsningen af de problemer, der er i de udsatte boligområder. Det sker ved at tilføre områderne økonomiske midler og omsætte dem til konkrete aktiviteter, der er målrettet netop de lokale problemer, som et boligområde står overfor. Indsatserne bliver givet til afgrænsede boligområder, der selv finder ud af, hvordan midlerne bedst omsættes til konkrete og relevante beboeraktiviteter. Områdebaserede

rede indsatser er således forskellige fra de typiske individbaserede indsatser på socialområdet.

I dette temahæfte undersøger vi, om områdebaserede indsatser er i stand til at bringe beboere tættere på arbejdsmarkedet. Vi foretager en effektmåling af Regeringens Byudvalg, der fandt sted i perioden 1994-1998, og som er den første helhedsorienterede indsats bestående af henholdsvis sociale, økonomiske og fysiske indsatser til udsatte boligområder. Vi undersøger effekten af denne områdebaserede indsats, i forhold til om beboerne påbegynder en uddannelse, om deres ledighedsgrad falder, og om de kommer i ordinær beskæftigelse.

Ud over at måle den samlede effekt af indsatsen undersøger vi, hvilke dele af programmet der virker på beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet. Er det fx

udelukkende de sociale indsatser eller kombinationen af sociale, fysiske og økonomiske indsatser?

De resultater, vi opnår på baggrund af effektmålingerne, kan bidrage til at styrke vidensgrundlaget for de boligsociale indsatser, der igangsættes i udsatte boligområder. Selvom det boligsociale område har ændret sig fra midten af 1990'erne i retning af en større grad af professionalisering, målretning af indsatser og dokumentation af indsatser, er dna'et i indsatserne forblevet det samme. Indsatserne udformes fortsat som konkrete aktiviteter i boligområder, hvor de dels udfylder huller, som de offentlige velfærdsydelser ikke er i stand til, dels bygger bro til det ordinære velfærdssystem, til arbejdsmarkedet og til uddannelsessystemet.

Hovedresultater

Effektmålingen af Regeringens Byudvalg dokumenterer, at områdebaserede indsatser har gennemslagskraft i forhold til de beboere, der bor i udsatte boligområder. Det gælder både mænd og kvinder i boligområderne. Dog finder vi forskellige effekter for de to køn.

– Blandt arbejdsledige beboere falder arbejdsledigheden med 3 procentpoint for mænd og 2 procentpoint for kvinder. Indsatsen slår igennem i 1996 for mænd og i 1997 for kvinder.

– Flere mænd kommer i ordinær beskæftigelse. Den gennemsnitlige stigning for mænd i arbejde er 2 procentpoint. For kvinder har indsatsen ingen signifikant effekt.

– Flere kvinder påbegynder en uddannelse. Der er en indikation af, at byudvalgsindsatsen er i stand til at bringe især kvinderne ind i uddannelsessystemet.

– Det er de sociale indsatser, der skaber effekterne. De sociale indsatser fungerer som en investering i beboernes kompetencer og bidrager således til, at beboerne får en bedre tilknytning til arbejdsmarkedet.

– For både mænd og kvinder har de sociale indsatser en effekt i forhold til deres ledighedsgrad. De sociale indsatser slår igennem i 1996 i forhold til mænds ledighedsgrad og i 1998 i forhold til kvinders ledighedsgrad.

– I forhold til at komme i ordinær beskæftigelse har de sociale indsatser en signifikant effekt for mændenes vedkommende, mens effekten ikke er signifikant for kvinderne. De sociale indsatser slår igennem fra 1998.

– De sociale indsatser har en effekt, i forhold til at kvinder påbegynder uddannelse. De sociale indsatser slår igennem i 1997. Denne effekt kan ikke findes for mænd.



01

**Hvad er områdebaserede
indsatser, og hvordan måles
effekterne af indsatserne?**

Hvad er områdebaserede indsatser, og hvordan måles effekterne af indsatserne?

Områdebaserede indsatser er tilrettelagt med det formål at øge den sociale sammenhængskraft i udsatte boligområder og forbedre beboernes livschancer og deres vej til bedre inklusion. Områdebaserede indsatser er endvidere organiseret således, at de kan udfylde mangler i de gængse velfærdsydelser samt bygge bro til det kommunale system. Endelig kan områdebaserede indsatser tilskynde til en mere integreret lokal indsats rettet mod udsatte grupper, idet udviklingen af boligområdet kobles op på den lokale vækst.

Efterspørgslen på arbejdskraft og på uddannelsesmæssige kompetencer er i høj grad samfundsmæssigt bestemt. Områdebaserede indsatser kan lokalt bidrage til, at beboere, der har en svag eller manglende tilknytning til arbejdsmarkedet, kommer ind på og får en stærkere tilknytning til arbejdsmarkedet via konkrete sociale aktiviteter som fx uddannelses- og jobvejledning, IT-kurser og sundheds- og miljøambassadøruddannelse. Funktionen af disse aktiviteter er dels, at de boligsociale medarbejde kan opbygge netværk med fx det lokale erhvervsliv, således at der

kan formidles jobmuligheder, dels at der kan opstå netværk imellem beboere, der i udgangspunktet ikke har mulighed for at udveksle jobferinger. På den baggrund er det en hypotese, at områdebaserede indsatser positivt kan styrke beboeres tilknytning til arbejdsmarkedet.

Vi undersøger, om områdebaserede indsatser har en betydning for, at beboerne får en stærkere tilknytning til arbejdsmarkedet. Vi foretager en effektmåling af Regeringens Byudvalg, der fandt sted i perioden 1994-1998, og som er den første helhedsorienterede indsats.

Vi måler tilknytningen til arbejdsmarkedet på to forskellige måder:

a) Personers beskæftigelsesstatus opgjort ultimo november – hvor vi opdeler personer i de to tilstande "beskæftiget" og "ikke beskæftiget".

b) Personers årlige ledighedsgrad, målt på deres årlige ledighedsydelser (dagpenge eller kontanthjælp).

Vi måler også, om beboerne kommer tættere på arbejdsmarkedet, ved at de påbegynder en uddannelse:

c) Personers påbegyndelse af uddannelse fra og med 8. klasse pr. 1. oktober.

I dette studie benytter vi data fra Landsbyggefonden om boligområder, som søgte midler fra Regeringens Byudvalg for perioden 1994-1998. Disse data er blevet koblet med registerdata fra Danmarks Statistik. I dataene kan vi både identificere de områder, som søgte om midler men fik afslag, og de områder, som fik tildelt midler. Vi kalder gruppen af områder, der fik afslag, for "kontrolgruppen" og de områder, der fik tildelt midler, for "indsatsgruppen".

Vi følger de to grupper i perioden 1989-2001. Det vil sige fem år før indsatserne igangsættes og tre år efter indsatserne afsluttes. Den lange tidsperiode bruger vi til at identificere effekten af indsatserne. Helt specifikt antager vi, at den forskel, vi kan se i udviklingen for de to typer af boligområder fra 1994 og frem, alene skyldes byudvalgsindsatsen.

Regeringens Byudvalg

Regeringens Byudvalg blev nedsat i 1993 med det formål at igangsætte en helhedsorienteret indsats i forhold til at løse sociale problemer, mindske koncentrationen af socialt udsatte grupper og forbedre integrationen af etniske minoriteter i udsatte boligområder.

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).

Midlerne til de sociale indsatser er blevet anvendt til eksempelvis lektiecafeer, lompengeprojekter, IT-kurser, boligsociale klubtilbud til børn og unge samt fritidsaktiviteter for børn og unge. Derudover har de sociale indsatser bestået i aflønning af en beboerrådgiver, der har igangsat aktiviteter og forbedret koordinationen mellem forskellige involverede aktører i boligområdet, foreninger og organisationer.

De økonomiske indsatser er givet i form af huslejestøtte for at modvirke en huslejestigning, mens fysiske indsatser er gået til at reovere og forbedre bygninger, lejligheder, fælles faciliteter og udearealer.

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

Forventningen til den samlede indsats er, at de tre indsatstyper på hver sin måde bidrager til et generelt løft af de støttede boligområder. Forventningen er, at de sociale indsatser er i stand til at øge den sociale sammenhængskraft i boligområdet og bringe beboere tættere på uddannelse, arbejdsmarkedet og civilsamfundet. De fysiske indsatser forventes at bidrage til vedligeholdelse og etablering af fysiske rammer for møder og socialt samvær blandt beboerne. De økonomiske indsatser i form af huslejenedsættelse har til formål at forebygge en huslejestigning som følge af typisk fysiske renoveringer eller store huslejetab i boligafdelingen.

For de sociale indsatser har vi en særlig forventning til, at de er i stand til at have en positiv effekt på beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet. De sociale aktiviteter er potentielt set i stand til at bringe beboerne ind i et lærende fællesskab og herigennem øge både deres sociale og faglige kompetencer. Udfordringen er dog, at de sociale indsatser er områdebaserede og ikke individbaserede. Det betyder, at alle beboere i boligområdet kan blive berørt af indsatserne. Vi ved dog ikke med bestemthed, hvem der deltager i indsatserne, og kender ikke intensiteten af deres deltagelse. Dermed er der en risiko for at undervurdere gennemslagskraften af de sociale indsatser, hvis de har en gennemslagskraft.

Tabel 1.1 viser byudvalgets indsatser fordelt på henholdsvis boligafdelinger, boliger og beboere. I alt blev der investeret 2,1 mia. kr. i udsatte boligområder med Regeringens Byudvalg. Det indbefatter både sociale, økonomiske og fysiske indsatser. Det svarer til, at der i gennemsnit er investeret 4,5 mio. kr. pr. boligafdeling, 105.042 kr. pr. bolig og 59.197 kr. pr. beboer.

✗ TABEL 1.1

BYUDVALGSINDSATSEN FORDELT PÅ BOLIGAFDELINGER, BOLIGER OG BEBOERE

	INDSATS
KR. I ALT	2.100.000.000
KR. PR. BOLIGAFDELING	4.555.315
KR. PR. BOLIG	105.042
KR. PR. BEBOER	59.197

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik og data fra Landsbyggefonden.

Hvilke boligafdelinger modtog en indsats, og hvilke fik afslag?

Det var op til boligafdelingerne selv at søge om en indsats bevilliget via Regeringens Byudvalg. I ansøgningen skulle boligafdelingen sandsynliggøre behovet for en indsats baseret på omfanget af økonomiske, fysiske, sociale og organisatoriske problemer. Typisk har problemerne gensidigt påvirket hinanden og medført en negativ udvikling.

Fordelingen af støtte og afslag til boligafdelinger er sket på basis af Landsbyggefondens vurdering af boligafdelingens ansøgning og vurdering af problemerne i boligafdelingen. Hvis problemerne ikke har været tilstrækkelig tunge, hvis en ansøgning ikke har været tilstrækkelig kvalificeret, og hvis tidsfristen for indlevering ikke har været overholdt, er ansøgningen blevet afvist.

I tabel 1.2 præsenterer vi baggrundsforhold for henholdsvis indsatsgruppen og kontrolgruppen, som de anvendes i analysen. Indsatsgruppen er de boligafdelinger, der

har modtaget støtte, og kontrolgruppen er de boligafdelinger, der har fået afslag på støtte.

I effektevalueringen udgør indsatspopulationen de beboere i aldersgruppen 20-55 år, der har boet i indsatsgruppens boligområder i hele perioden 1989-1994 og hele eller en del af perioden 1995-2006. Kontrolpopulationen udgøres tilsvarende af de beboere i aldersgruppen 20-55 år, der har boet i kontrolgruppens boligområder i hele perioden 1989-1994 og hele eller en del af perioden 1995-2006. Såfremt beboerne flytter ud af indsatsgruppen eller kontrolgruppen efter 1994, har vi valgt at indeholde dem i populationen.

Det fremgår af tabel 1.2, at der er 435 afdelinger i indsatsgruppen og 111 i kontrolgruppen. Det vil sige, at ca. 5 procent af samtlige almene boligafdelinger har modtaget støtte fra Regeringens Byudvalg.

I indsatsgruppen er der 27 procent enlige uden børn, og i kontrolgruppen udgør de enlige uden børn 23 procent. Andelen af enlige med børn i både indsatsgruppen og kontrolgruppen er på samme niveau, henholdsvis 18 og 17 procent. Andelen

af par med børn i indsatsgruppen og kontrolgruppen er henholdsvis 38 og 41 procent.

Omtrent hver sjette beboer i indsatsgruppen har en etnisk minoritetsbaggrund, i kontrolgruppen har hver tiende en etnisk minoritetsbaggrund.

I indsatsgruppen er der en stor gruppe af beboere, der ingen uddannelse har. 53 procent af beboerne ikke har en uddannelse efter folkeskolens afgangseksamen. Til sammenligning udgør den andel 41 procent i kontrolgruppen.

Andelen der er i beskæftigelse er 57 procent i indsatsgruppen og 69 procent i kontrolgruppen.

Endelig er den gennemsnitlige ledighedsgrad 17 procent i indsatsgruppen og 13 procent i kontrolgruppen.

Samlet set giver tabel 1.2 det indtryk, at indsatsgruppen er svagere stillet end kontrolgruppen. Denne observerede forskel i mellem boligområderne tager vi højde for i vores estimering af de mulige effekter, jf. kapitel 2.

✗ TABEL 1.2

BESKRIVELSE AF INDSATSGRUPPEN OG KONTROLGRUPPEN I 1994

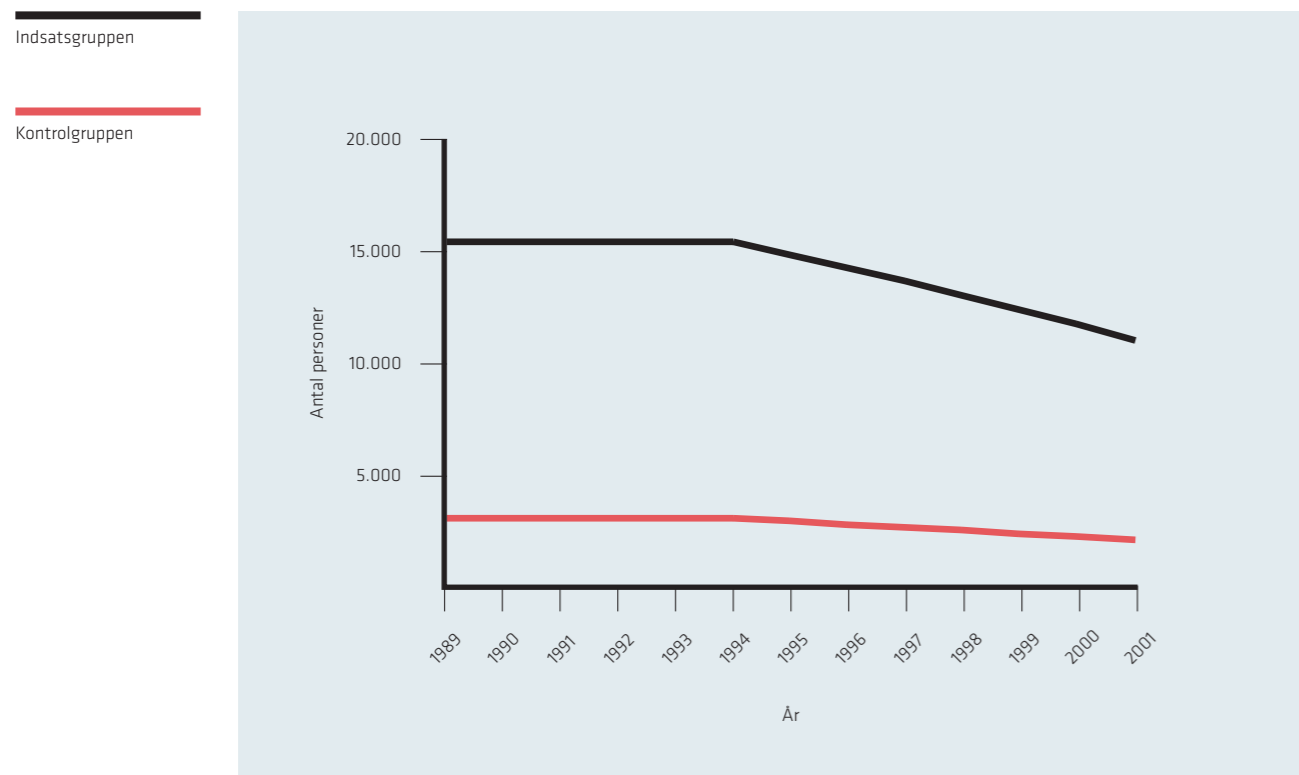
	INDSATSGRUPPEN	KONTROLGRUPPEN
ANTAL IDENTIFICEREDE BOLIGAFDELINGER	435	111
ANDEL ENLIGE UDEN BØRN, PCT.	27	23
ANDEL ENLIGE MED BØRN, PCT.	18	17
ANDEL PAR MED BØRN, PCT.	38	41
ANDEL MED ETNISK MINORITETSBAKGRUND, PCT.	16	9
ANDEL UDEN UDDANNELSE, PCT.	53	41
ANDEL, DER ER I ARBEJDE, PCT.	57	69
GENNEMSNITLIG LEDIGHEDSGRAD, PCT.	17	13

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

I figur 1.1 og figur 1.2 fremgår antallet af beboere opgjort for mænd og kvinder i henholdsvis indsatsgruppen og kontrolgruppen. Det faldende antal beboere i både indsatsgruppen og kontrolgruppen skyldes primært, at personer tages ud af datasættet, når de bliver ældre end 55 år. Det samme gælder for personer, der forlader landet eller dør før deres 56-års fødselsdag.

× FIGUR 1.1

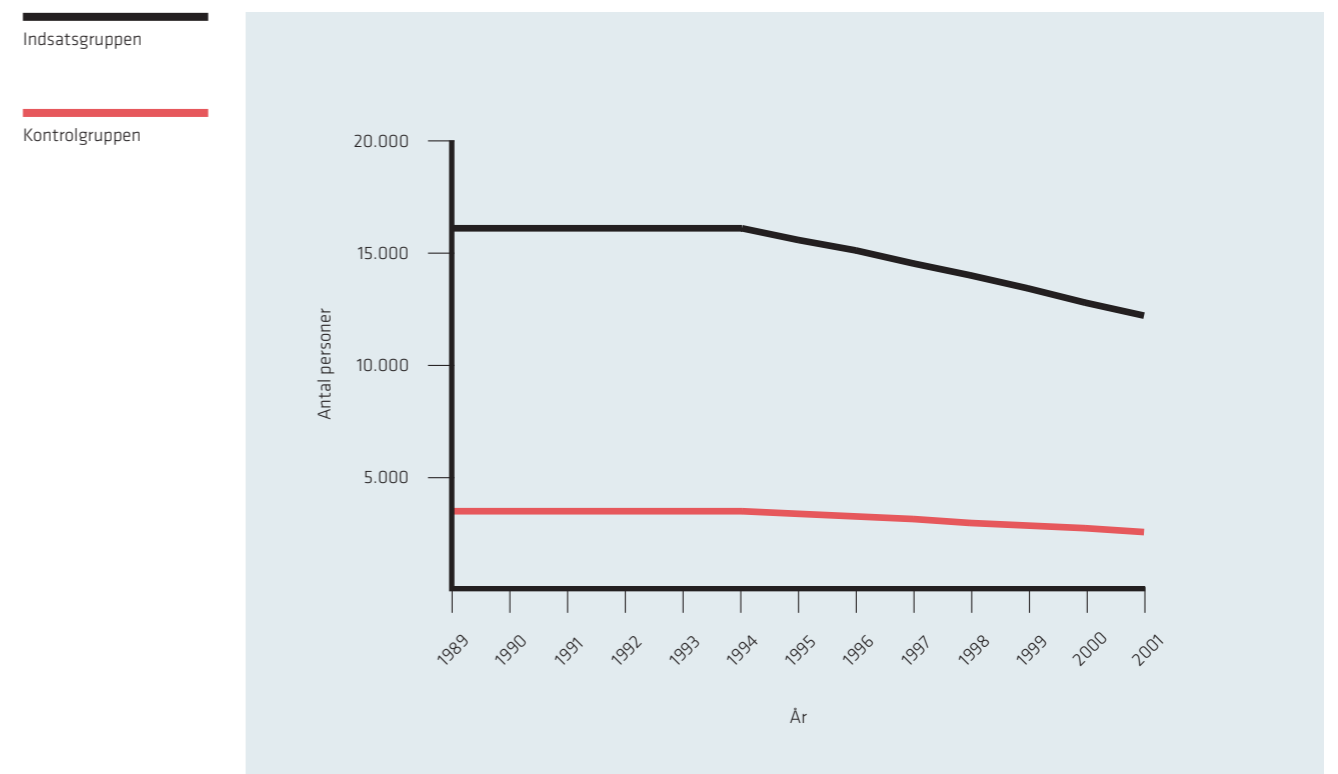
ANTALLET AF 20-55-ÅRIGE MÆND I HENHOLDSVIS INDSATSGRUPPEN OG KONTROLGRUPPEN I PERIODEN 1989-2001



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

× FIGUR 1.2

ANTALLET AF 20-55-ÅRIGE KVINDER I HENHOLDSVIS INDSATSGRUPPEN OG KONTROLGRUPPEN I PERIODEN 1989-2001



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Hvordan identificerer vi arbejdsmarkedstilknytningen i boligafdelingerne?

Vi har valgt at undersøge beboernes arbejdsmarkedstilknytning på flere forskellige måder. Først ser vi på den årlige ledighedsgrad. Personer, der i data står opgjort som uden for arbejdsmarkedet, er i denne sammenhæng sat til at have en ledighedsgrad på 100 procent. Et fald i ledigheden er derfor ikke nødvendigvis et udtryk for, at flere personer er kommet i arbejde. Personer kan træde helt ud af arbejdsmarkedet, enten for at uddanne sig eller for at lade sig (førtids)pensionere. Vi undersøger derfor også den årlige andel, der er i uddannelse, samt andelen, der er

i beskæftigelse.

Til at måle arbejdsledighed bruger vi variabelen "arbled" fra den Integrerede Database for Arbejdsmarkedsforskning (IDA). Variablen 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. Ledighedsgraden måles i procent, hvor 0 svarer til ingen ledighed, og 100 svarer til ledighed hele arbejdsåret.

Andelen af personer under uddannelse måles ud fra variabelen "igudd", som opgør alle personer, der er indskrevet på en ordinær offentligt reguleret uddannelse

i Danmark. Oplysninger om personernes uddannelse kommer fra uddannelsesinstitutionernes egne administrative systemer og beskriver personernes status ultimo september.

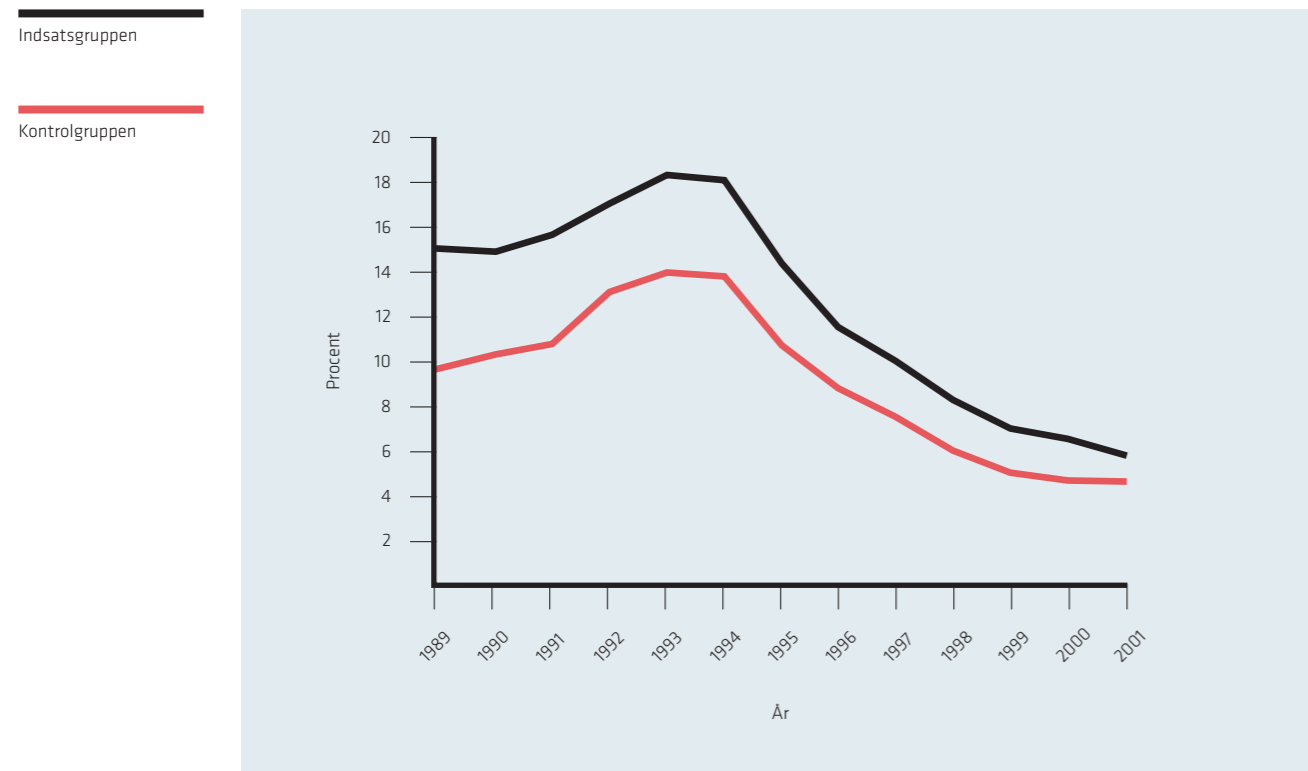
Til at identificere personer i beskæftigelse bruger vi variabelen "pstill", der udtrækkes fra den Integrerede Database for Arbejdsmarkedsforskning (IDA). "pstill" angiver den primære tilknytning til arbejdsmarkedet i slutningen af november måned. For gruppen af beboere i indsatsgruppen gælder det typisk, at de står langt uden for arbejdsmarkedet, og hvis de kommer ind på arbejdsmarkedet, vil deres tilknytning ofte være svag. Derfor kan et mål om at være i beskæftigelse i ultimo november være et for groft mål for arbejdsmarkedstilknytning, fordi beboerne typisk vil veksle mellem at være i arbejde og være ledige.

Hvordan har arbejdsmarkedstilknynngen udviklet sig i perioden 1989-2001?

Inden vi går videre til effektevalueringen, vil vi se på, hvordan de centrale variable har udviklet sig i analyseperioden. I vores estimering antager vi, at indsatsgruppen og kontrolgruppen følges ad, inden områdeindsatserne igangsættes. Derefter bør indsatsgruppen klare sig relativt bedre end kontrolgruppen som følge af de tildelte indsatser.

× FIGUR 1.3

LEDIGHEDSGRADEN FOR MÆND I HENHOLDSVIS INDSATSGRUPPEN OG KONTROLGRUPPEN OPGJORT I PROCENT I PERIODEN 1989-2001



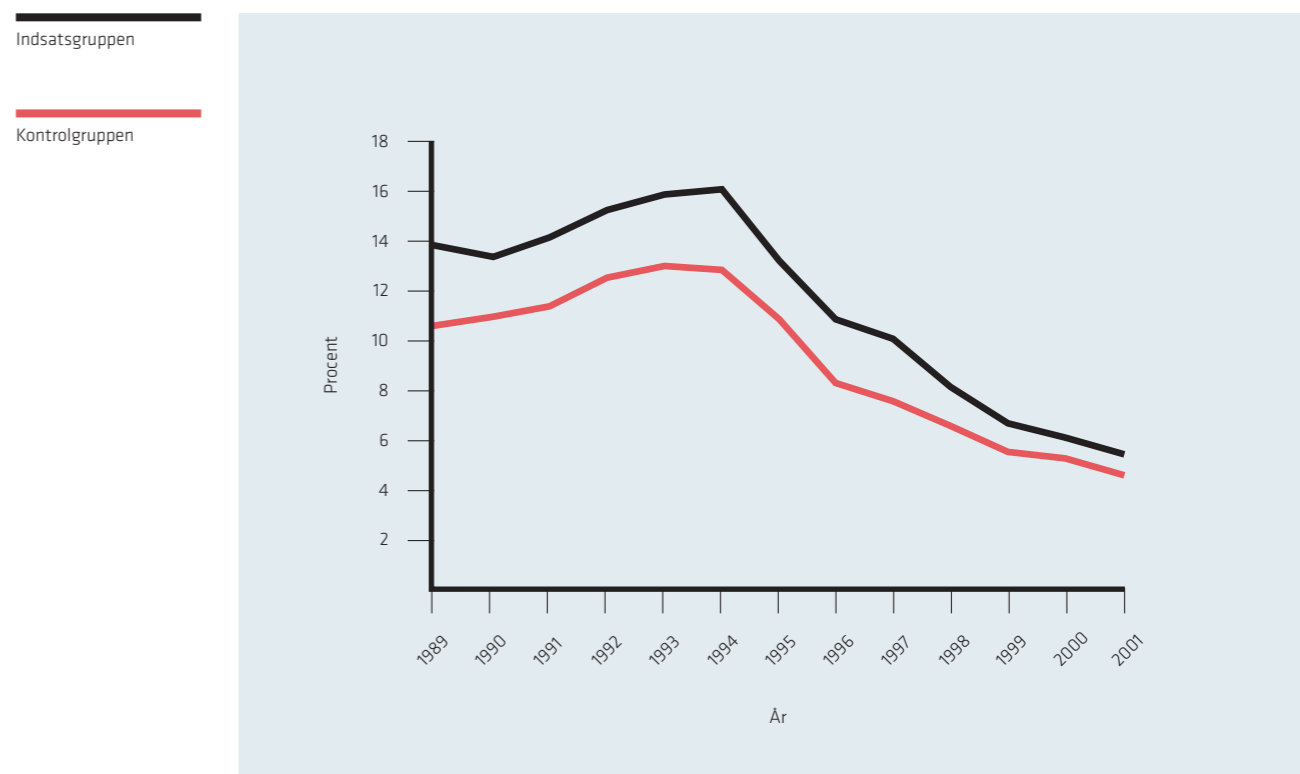
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

ledighedsgraden i indsatsgruppen højere i hele perioden sammenlignet med ledighedsgraden i kontrolgruppen. Ledighedsniveauet i de to grupper følges stort set ad indtil 1997, hvorefter indsatsgruppen oplever et markant fald i ledigheden og dermed nærmer sig kontrolgruppens ledighedsniveau.

Figur 1.4 viser udviklingen for kvinderne i henholdsvis indsatsgruppen og kontrolgruppen. Ligesom for mændene er

× FIGUR 1.4

LEDIGHEDSGRADEN FOR KVINDER I HENHOLDSVIS INDSATSGRUPPEN OG KONTROLGRUPPEN OPGJORT I PROCENT I PERIODEN 1989-2001



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.



I figur 1.5 og figur 1.6 præsenterer vi udviklingen i andelen af henholdsvis mænd og kvinder, der er under uddannelse i perioden 1989-2001.

I figur 1.5 fremgår det, at procentdelen af mænd under uddannelse i henholdsvis indsatsgruppen og kontrolgruppen følges tæt ad fra 1989 og frem. Begge grupper oplever et fald i uddannelsesandelen fra ca. 4,5 procent til ca. 1,5 procent. Fra 1998 og frem oplever kontrolgruppen dog et større fald end indsatsgruppen, og forskellen mellem indsatsgruppen og kontrolgruppen er i 2001 på ca. 0,5 procentpoint. Faldet

skyldes sandsynligvis, at vi følger en fast gruppe individer igennem hele tidsperioden. Gennemsnitsalderen stiger derfor år for år, hvorfor også uddannelsesandelen falder.

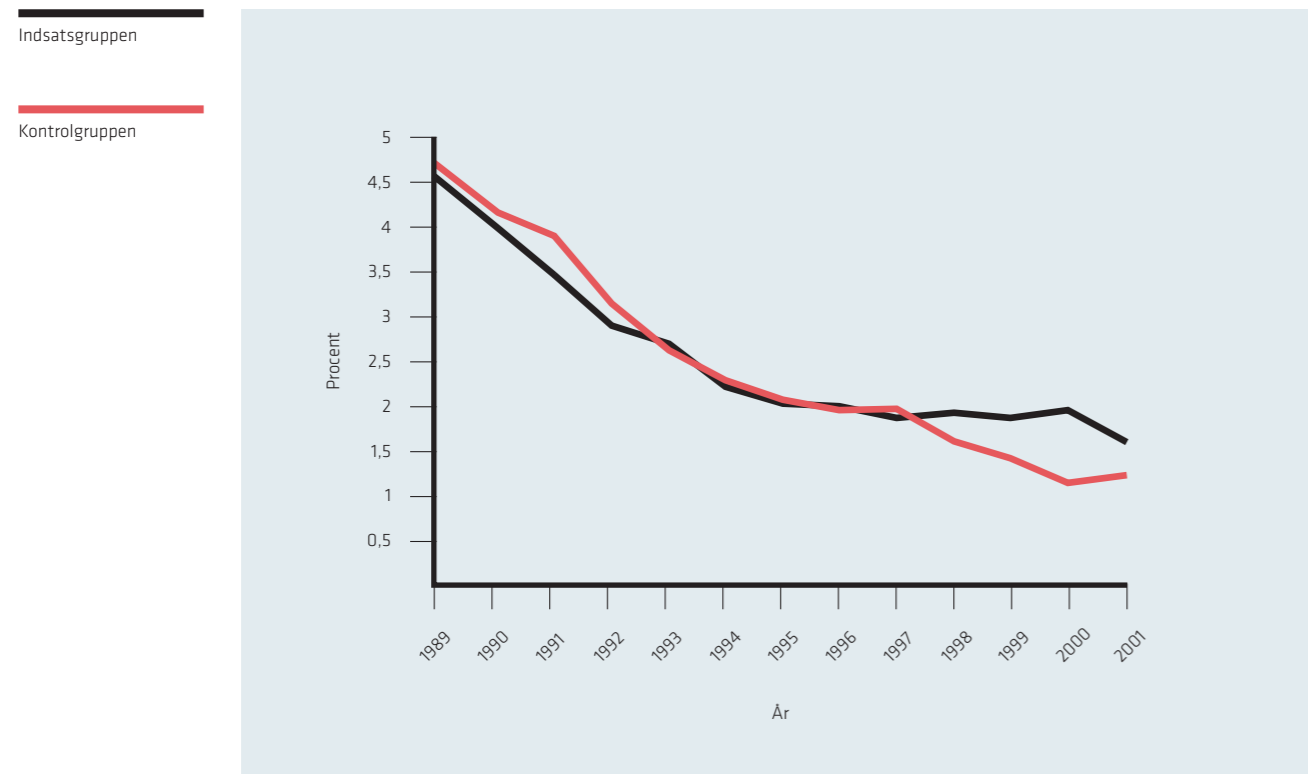
Figur 1.6 viser andelen af kvinder under uddannelse i henholdsvis indsatsgruppen og kontrolgruppen i perioden 1989-2001. Her er forskellene imellem grupperne noget større sammenlignet med forskellene blandt mændene. Vi ser også, at kvinderne i indsatsgruppen generelt uddanner sig mindre end kvinderne i kontrolgruppen i de første år, og at dette vender omkring

1995. Ligesom for mændene er andelen af kvinder, der uddanner sig, faldende – formentlig pga. aldersudviklingen blandt beboerne.

Graferne viser, at for både mænd og kvinder gælder det, at indsatsgruppen fra 1995 og frem har en større uddannelsesandel end kontrolgruppen. Dette kan være et resultat af områdeindsatserne, men det kan også skyldes andre ting – fx aldersforskellen imellem de to grupper og forskelle i, hvordan konjunkturudviklingen påvirker de to typer af boligområder.

× FIGUR 1.5

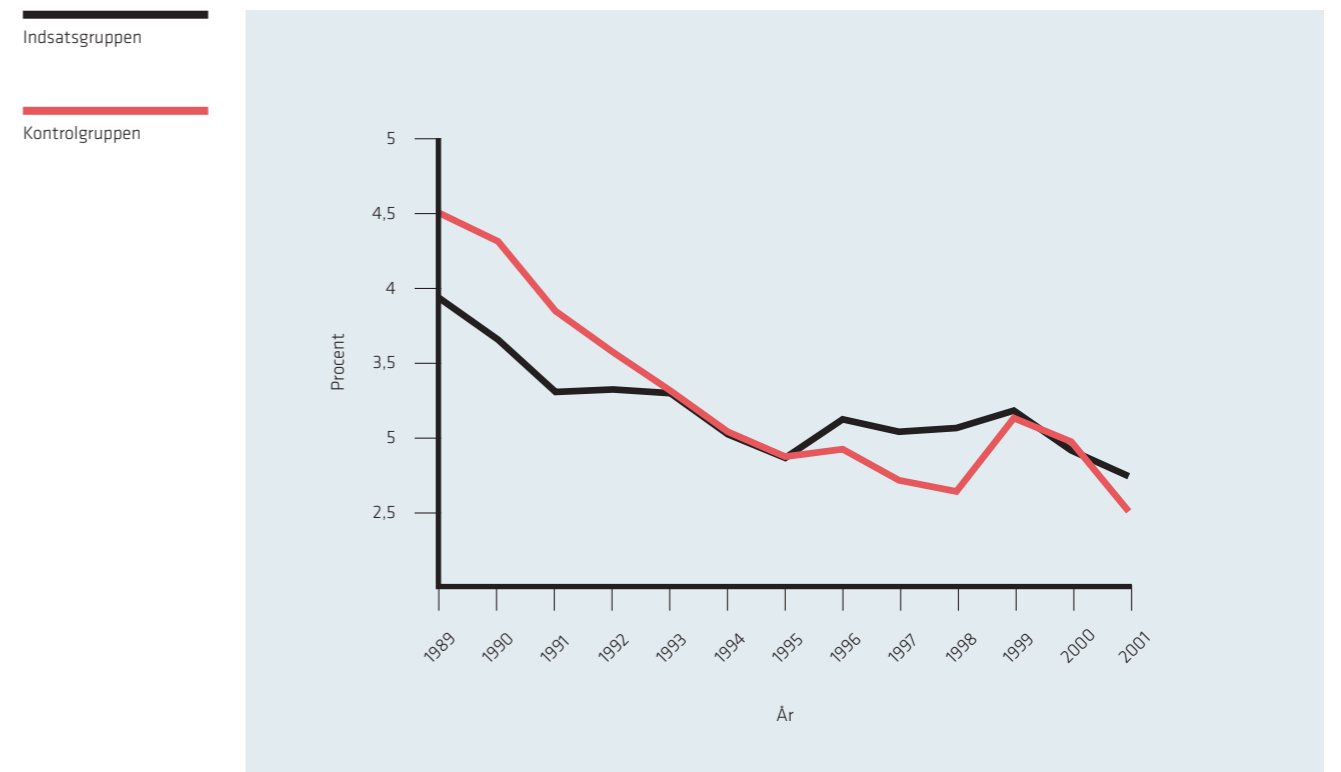
ANDEL MÆND UNDER UDDANNELSE I HENHOLDSVIS INDSATSGRUPPEN OG KONTROLGRUPPEN OPGJORT I PROCENT I PERIODEN 1989-2001



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

× FIGUR 1.6

ANDEL KVINDER UNDER UDDANNELSE I HENHOLDSVIS INDSATSGRUPPEN OG KONTROLGRUPPEN OPGJORT I PROCENT I PERIODEN 1989-2001



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.



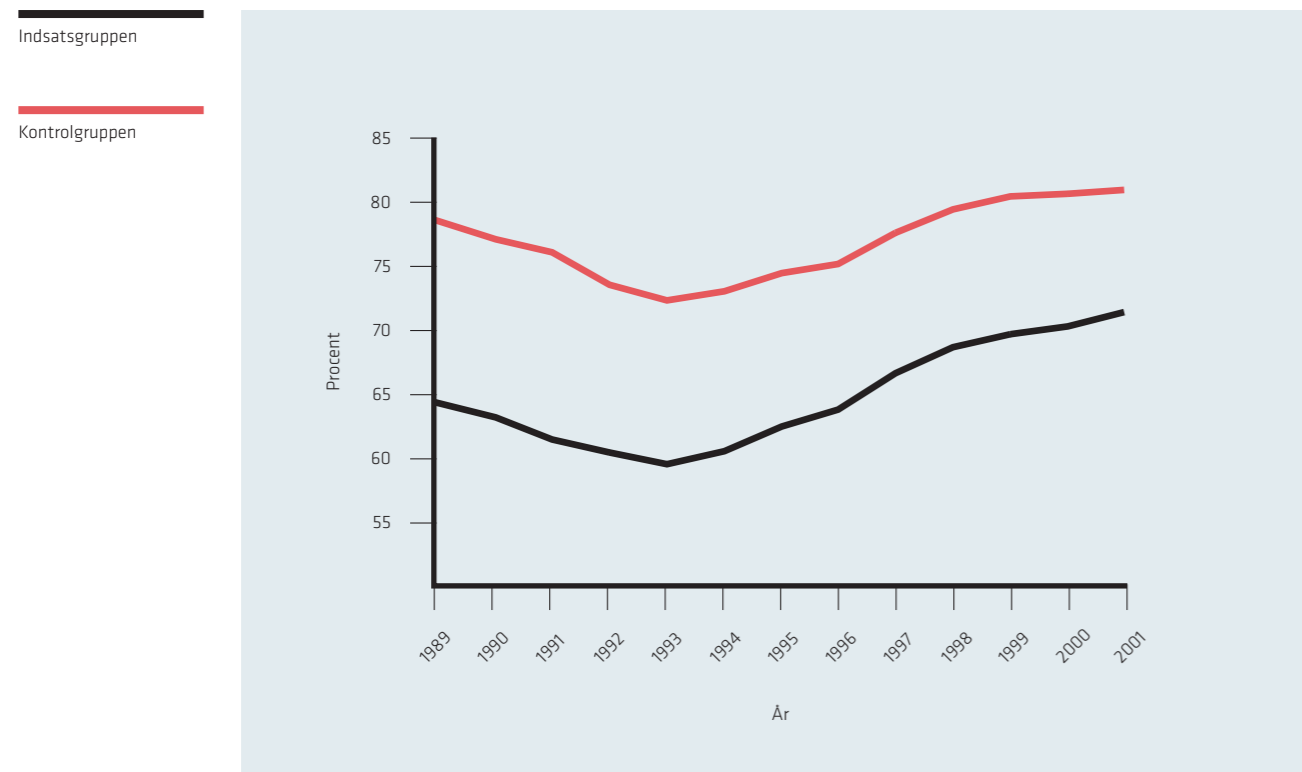
Figur 1.7 viser udviklingen i andelen af mænd i beskæftigelse i perioden 1989-2001 for henholdsvis indsatsgruppen og kontrolgruppen. Det fremgår, at indsatsgruppen ligger under kontrolgruppen i hele perioden. Frem mod 1994 ligger de to grupper parallelt med hinanden, hvorefter indsatsgruppen nærmer sig kontrolgruppen. I 1989 er andelen af mænd i beskæftigelse i indsatsgruppen 65 procent. Denne andel falder til ca. 60 procent i 1994, hvorefter andelen stiger frem mod 2001 til lidt over 70 procent.

Figur 1.8 viser udviklingen i andelen af kvinder i beskæftigelse i perioden 1989-2001 for henholdsvis indsatsgruppen og kontrolgruppen. Det fremgår, at indsatsgruppen har en lavere beskæftigelsesandel end kontrolgruppen i hele perioden. De to grupper følges stort set ad i hele tidsperioden. I 1989 er andelen af kvinder i beskæftigelse i indsatsgruppen 58 procent. Denne andel falder til ca. 54 procent i 1994, hvorefter andelen stiger frem mod 2001 til 66 procent.

Når det gælder beskæftigelse, er der tegn på, at indsatsgruppen nærmer sig kontrolgruppen i perioden 1994-95 og frem. Ligesom det er gældende for ledighed og uddannelse, kan det både skyldes områdeindsatserne og konjunkturudviklingen. I kapitel 2 og 3 vil vi forsøge at adskille effekten af områdeindsatserne fra andre forhold, som påvirker beboerne i de udsatte boligområder.

× FIGUR 1.7

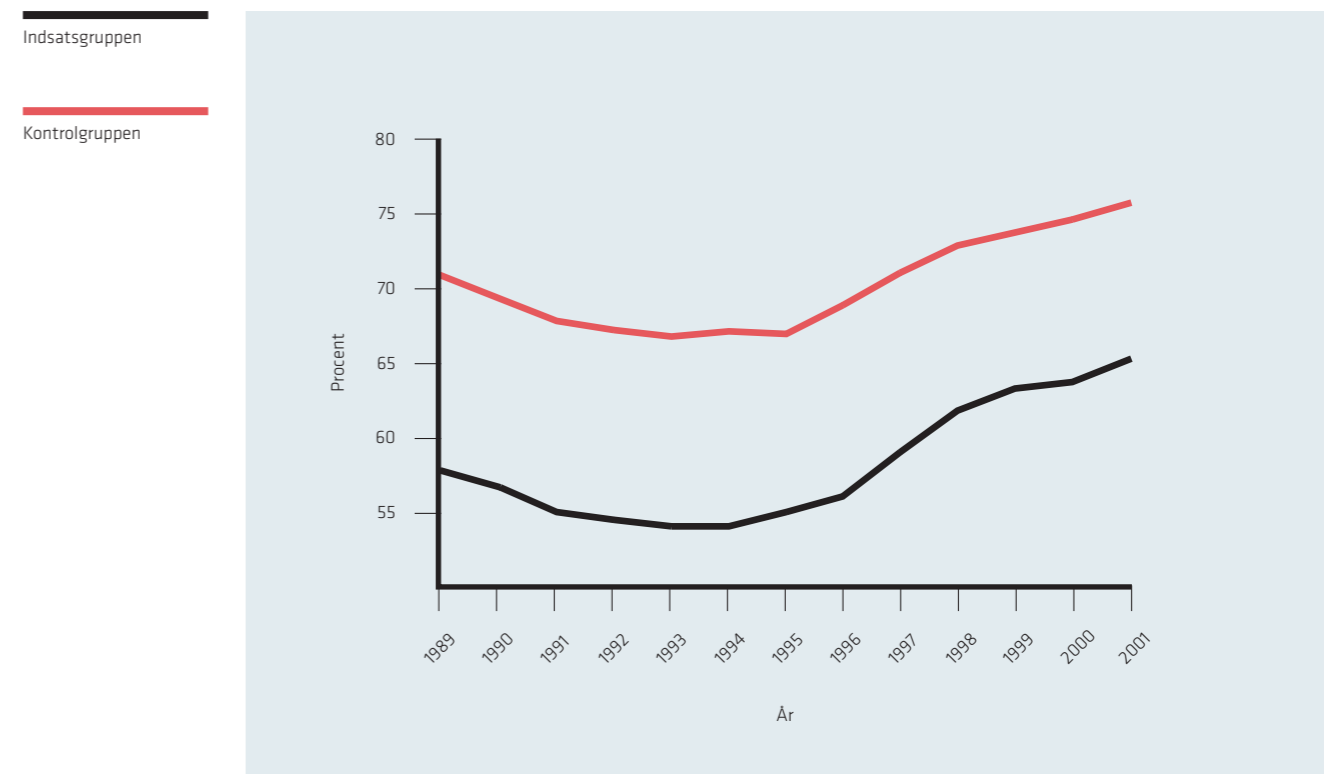
BESKÆFTIGELSESLEVELY FOR ALLE MÆND I HENHOLDSVIS INDSATSGRUPPEN OG KONTROLGRUPPEN OPGJORT I PROCENT I PERIODEN 1989-2001



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

× FIGUR 1.8

BESKÆFTIGELSESLEVELY FOR ALLE KVINDER I HENHOLDSVIS INDSATSGRUPPEN OG KONTROLGRUPPEN OPGJORT I PROCENT I PERIODEN 1989-2001



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.





02



Kan områdebaserede indsatser styrke beboernes kontakt til arbejdsmarkedet?

Kan områdebaserede indsatser styrke beboernes kontakt til arbejdsmarkedet?

Som vi så i kapitel 1, er arbejdsmarkedsdeltagelsen generelt lav i de almene boligområder – og endnu lavere i de områder, der har modtaget områdeindsatser. Vi så dog også, at forskellen imellem indsatsgruppen og kontrolgruppen blev mindre igennem perioden 1989-2001. Vi vil nu undersøge, om den indsnævrede forskel imellem indsatsgruppen og kontrolgruppen kan tilskrives byudvalgets indsats, eller om det skyldes andre forhold (fx konjunkturer og ændringer i personsammensætningen i områderne).

I dette kapitel vil vi undersøge, om indsatserne er i stand til at påvirke personers tilknytning til arbejdsmarkedet. For de personer, der står uden for arbejdsmarkedet, kan indsatserne muligvis trække dem ind

på arbejdsmarkedet enten til ledighed eller beskæftigelse. Indsatserne kan også hjælpe dem i gang med et uddannelsesforløb, der kan ses som et skridt tættere på at komme i beskæftigelse. For personer, der allerede er jobsøgende, kan indsatserne hjælpe dem med at finde beskæftigelse.

Vi undersøger arbejdsmarkedseffekterne ved at følge beboerne i indsatsområderne over tid og sammenligne dem med beboerne i de områder, som søgte om indsatser, men fik afslag. Som beskrevet i kapitel 1 fokuserer vi på tre variable: ledighed, uddannelse og beskæftigelse. Ledighed angiver den gennemsnitlige procentmæssige ledighed for beboere over et helt år. Uddannelse angiver den andel af beboere, som 1. oktober er indskrevet på en uddannelse.

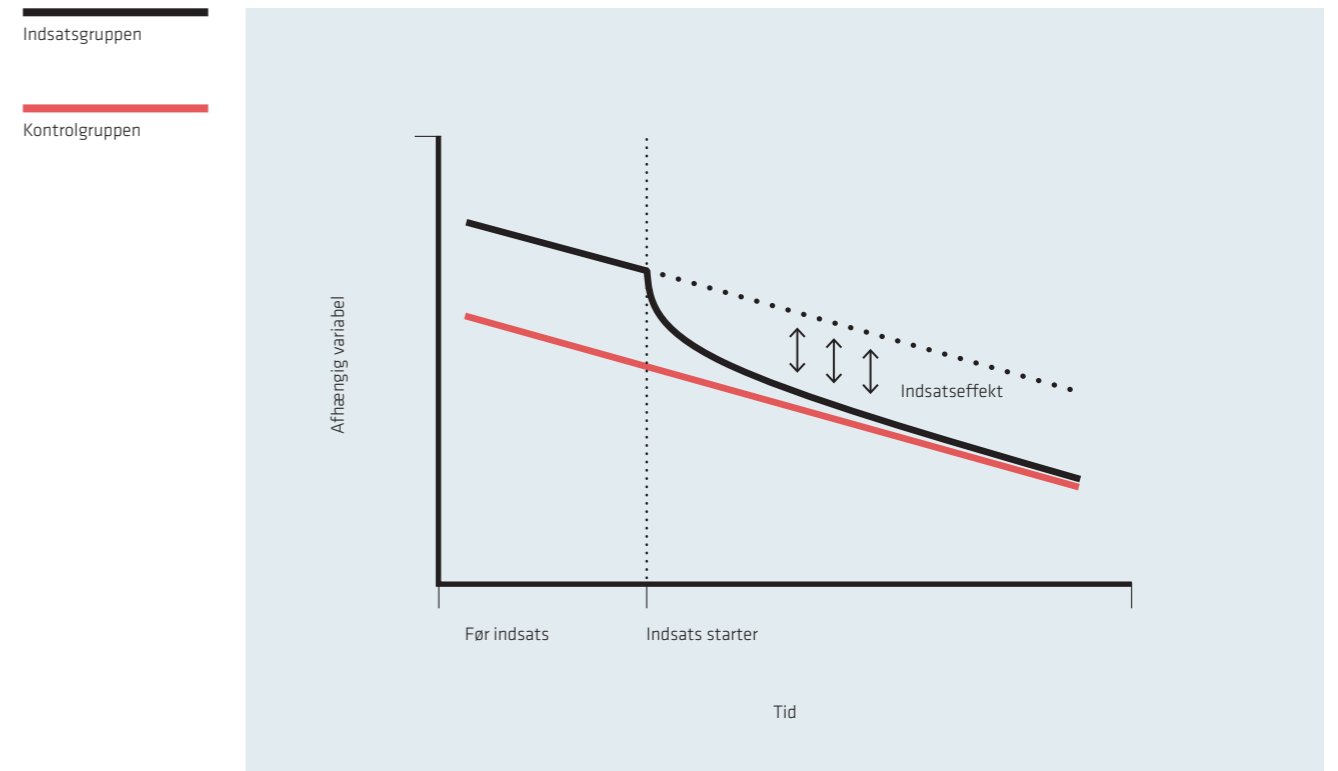
Beskæftigelse angiver andelen af beboere, som er i beskæftigelse i sidste uge af november måned.

Vi benytter en simpel, men effektiv metode til at teste, om byudvalgets indsatser har en effekt på de udsatte boligområder. Metoden går ud på at sammenligne indsatsgruppen og kontrolgruppen over tid, både før og efter indsatserne indføres. Det vil sige i perioderne 1989-1993 og 1994-2001. Hvis indsatserne har en effekt, bør vi finde, at indsatsgruppen og kontrolgruppen følges ad, inden indsatserne igangsættes, det vil sige i perioden 1989-1994, og at indsatsgruppen udvikler sig mere positivt end kontrolgruppen fra 1994 og frem, jf. figur 2.1. Denne metode kaldes "difference in difference"-metoden.



FIGUR 2.1

GRAFISK ILLUSTRATION AF DEN ANVENDTE TEKNIK TIL IDENTIFIKATION AF EFFEKT



Vi har opstillet regressionsmodeller over de tre afhængige variable, hvor vi ved hjælp af "difference in difference"-metoden, som beskrevet ovenfor har brugt data for perioden 1989-2001 til at identificere effekten af områdeindsatserne. Estimeringsresultaterne er grundigt gennemgået i working paper Christensen og Geertsen, 2016. I dette temahæfte præsenterer vi de vigtigste resultater.

Vi indleder analysen med at undersøge effekten på ledighed. En positiv effekt, hvor udviklingen går fra et højt til et lavere niveau, vil betyde, at beboerne bevæger sig ud af ledighed og ind i en af tre tilstande:

beskæftigelse, uddannelse eller en placering uden for arbejdsmarkedet i øvrigt. Vi undersøger dernæst, om beboerne, der modtager indsatserne, i højere grad kommer i beskæftigelse eller under uddannelse. Vi har desværre ikke tilstrækkelig gode data til at undersøge, om beboerne træder helt ud af arbejdsmarkedet.

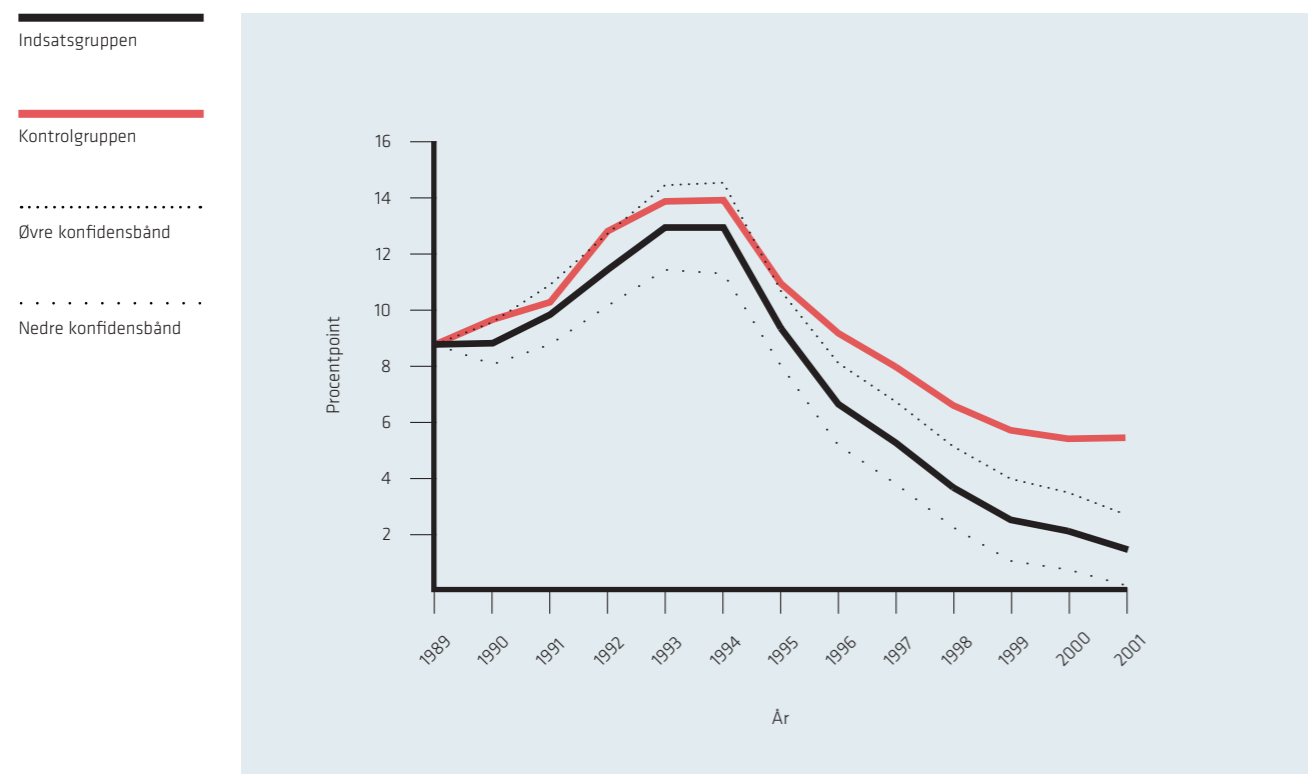
Vi præsenterer estimeringsresultaterne gældende for en typisk mand og en typisk kvinde, dvs. 35-årig, i parforhold og med børn, ufaglært og bosiddende i Århus, Odense, Ålborg eller Esbjerg. Vi præsenterer den estimerede ledighed, uddannelse og beskæftigelse.

Får indsatserne beboerne ud af ledighed?

Vi har som det første estimeret indsatsernes effekt på ledighedsgraden over hele året opgjort i procenter. Figur 2.2 viser den gennemsnitlige arbejdsledighedsgrad for en repræsentativ mand i henholdsvis indsatsgruppen (den sorte linje) og kontrolgruppen (den røde linje). Vi har også indsat et 95-procent konfidensbånd, som angiver, om indsatsgruppen og kontrolgruppen udvikler sig signifikant forskelligt.

× FIGUR 2.2

DEN ESTIMEREDE LEDIGHEDSGRAD FOR EN REPRÆSENTATIV MAND OPGJORT I PROCENT I PERIODEN 1989-2001



Anm.: Ledighedsgraden er udregnet for en 35-årig mand, i parforhold og med børn. Han er ufaglært og bor i Århus, Odense, Ålborg eller Esbjerg. Den tidskonstante forskel imellem de to grupper på 3,191 procentpoint er udeladt fra grafen. Dvs. indsatsgruppens ledighedsgrad er i grafen undervurderet med 3,191 procentpoint. 95-procent konfidensbåndet omkring indsatsgruppen er alene udregnet ved at bruge øvre og nedre grænse for de interaktionsparametre mellem år og indsatsgruppen, som identificerer effekten af indsatserne. Hvis kontrolgruppen ligger uden for konfidensbåndet, kan det derfor godt (tentativt) fortolkes som, at indsatsgruppen og kontrolgruppen er signifikant forskellige.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

kontrolgruppen. Det vil sige, at den områdebaserede indsats bidrager til, at der sker en reduktion i arbejdsledigheden på ca. 3 procentpoint. Effekten sætter sig for alvor igennem i 1996 og frem. Vi ser dog allerede tegn på en effekt fra 1995 og frem.

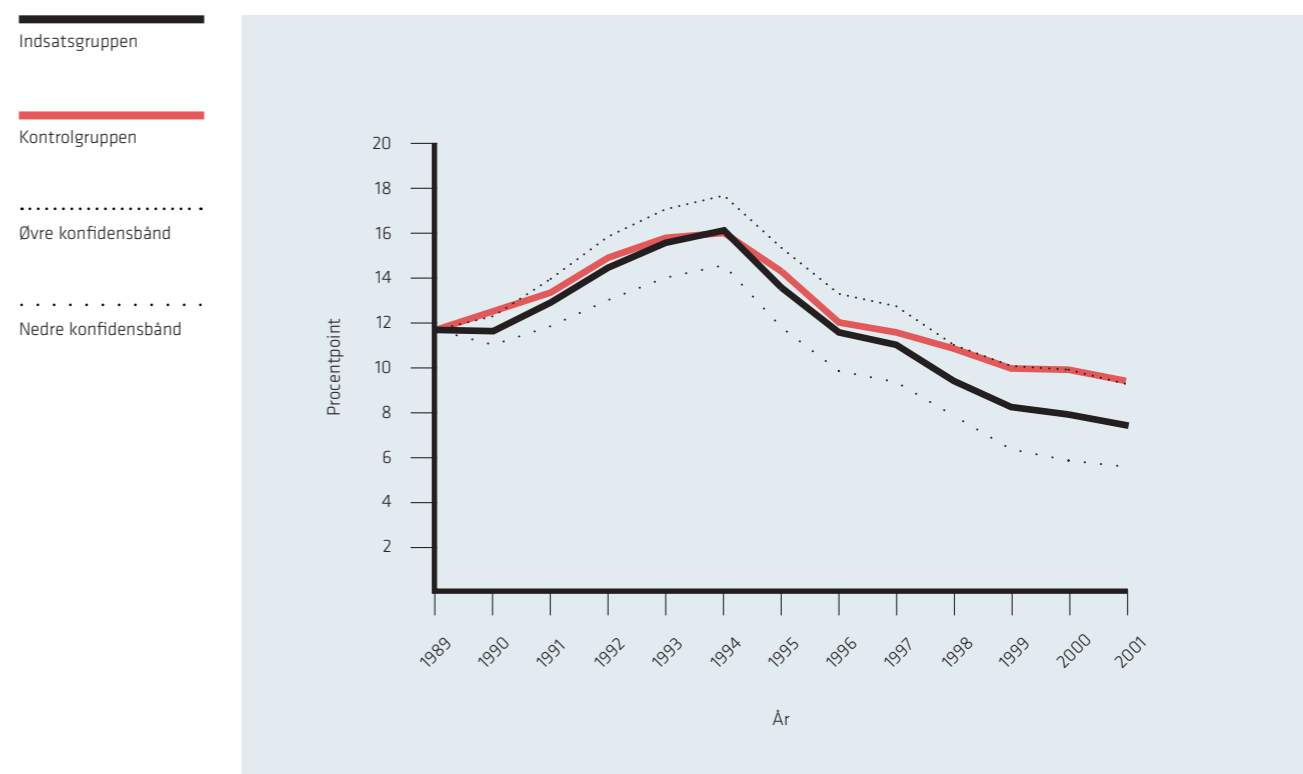
Figur 2.2 viser, at der sker et større gennemsnitligt fald i ledigheden for mænd i indsatsgruppen end for mænd i kontrolgruppen. Faldet i arbejdsledigheden svarer til ca. 12 procentpoint for mænd i indsatsgruppen og ca. 9 procentpoint for mænd i

Tilsvarende er der tegn på, at områdebaserede indsatser har en effekt på kvinders arbejdsledighedsgrad om end noget svagere end for mænd. Figur 2.3 viser den gennemsnitlige arbejdsledighedsgrad for en repræsentativ kvinde i henholdsvis indsatsgruppen (den sorte linje) og kontrolgruppen (den røde linje). Vi ser, at der sker et større gennemsnitligt fald i ledig-

heden for kvinder i indsatsgruppen end for kvinder i kontrolgruppen. Faldet i arbejdsledigheden svarer til 8 procentpoint for kvinder i indsatsgruppen og 6 procentpoint for kvinder i kontrolgruppen. Det vil sige, at den områdebaserede indsats bidrager til, at der sker en reduktion i arbejdsledigheden på 2 procentpoint. Effekten viser sig først fra 1998 og frem.

× FIGUR 2.3

DEN ESTIMEREDE LEDIGHEDSGRAD FOR EN REPRÆSENTATIV KVINDE OPGJORT I PROCENT I PERIODEN 1989-2001



Anm.: Ledighedsgraden er udregnet for en 35-årig kvinde, i parforhold og med børn. Hun er ufaglært og bor i Århus, Odense, Ålborg eller Esbjerg. Den tidskonstante forskel imellem de to grupper på 1,081 procentpoint er udeladt fra grafen. Dvs. indsatsgruppens ledighedsgrad er i grafen undervurderet med 1,081 procentpoint. 95-procent konfidensbåndet omkring indsatsgruppen er alene udregnet ved at bruge øvre og nedre grænse for de interaktionsparametre mellem år og indsatsgruppen, som identificerer effekten af indsatserne. Hvis kontrolgruppen ligger uden for konfidensbåndet, kan det derfor godt (tentativt) fortolkes som, at indsatsgruppen og kontrolgruppen er signifikant forskellige.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

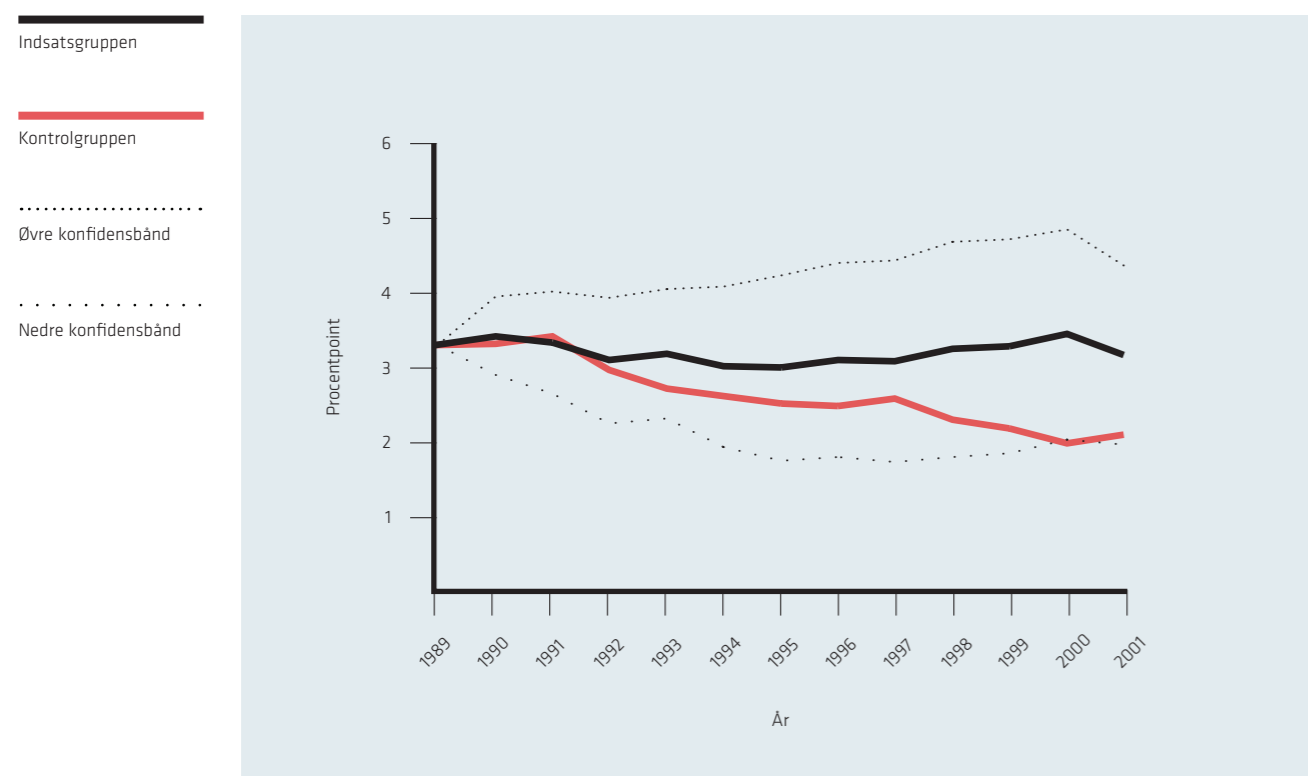
Får indsatsen beboerne i gang med en uddannelse?

Der er således tydelige tegn på, at både mænd og kvinder kommer ud af ledighed som følge af områdeindsatserne. For mændene viser effekten sig allerede fra 1995 og frem. Et fald i ledigheden er dog ikke nødvendigvis det samme som, at beskæftigelsen er steget. Vi undersøger først, om faldet i ledighed betyder en stigning i antallet af personer, der tager en uddannelse.

Figur 2.4 præsenterer den estimerede sandsynlighed for, at en repræsentativ mand er indskrevet på en uddannelse. Procentdelen er udregnet på baggrund af den samme karakteristik som i figur 2.2 (dvs. 35-årig, i parforhold og med børn, ufaglært og bosiddende i Århus, Odense, Esbjerg eller Ålborg). I grafen har vi undladt den tidskonstante forskel mellem indsatsgruppen og kontrolgruppen for bedre at kunne aflæse udviklingen for de to grupper. Den sorte linje er indsatsgruppen, og den røde linje er kontrolgruppen. De stiplede linjer omkring indsatsgruppen angiver et 95-procent konfidensbånd.

Som det fremgår af figur 2.4, er andelen af mænd under uddannelse fra indsatsgruppen stort set konstant, hvorimod andelen er faldende for kontrolgruppen. Forskellene er dog både små og insignifikante (mellem 0,22 og 0,44 procentpoint). Fra 1997 og frem øges forskellen til mellem 0,8 og 1,3 procentpoint. Den øgede forskel kan være en – svag – effekt af områdeindsatserne.

✘ FIGUR 2.4 DEN ESTIMEREDE SANDSYNLIGHED FOR, AT EN REPRÆSENTATIV MAND ER INDSKREVET PÅ EN UDDANNELSE, OPGJORT I PROCENT I PERIODEN 1989–2001



Anm.: Uddannelsesprocenten er udregnet for en 35-årig mand, i parforhold og med børn. Han er ufaglært og bor i Århus, Odense, Ålborg eller Esbjerg. Den tidskonstante forskel imellem de to grupper på -0,763 procentpoint er udeladt fra grafen. Dvs. indsatsgruppens andel i uddannelse er i grafen overvurderet med 0,763 procentpoint. 95-procent konfidensbåndet omkring indsatsgruppen er alene udregnet ved at bruge øvre og nedre grænse for de interaktionsparametre mellem år og indsatsgruppen, som identificerer effekten af indsatserne. Hvis kontrolgruppen ligger uden for konfidensbåndet, kan det derfor godt (tentativt) fortolkes som, at indsatsgruppen og kontrolgruppen er signifikant forskellige.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

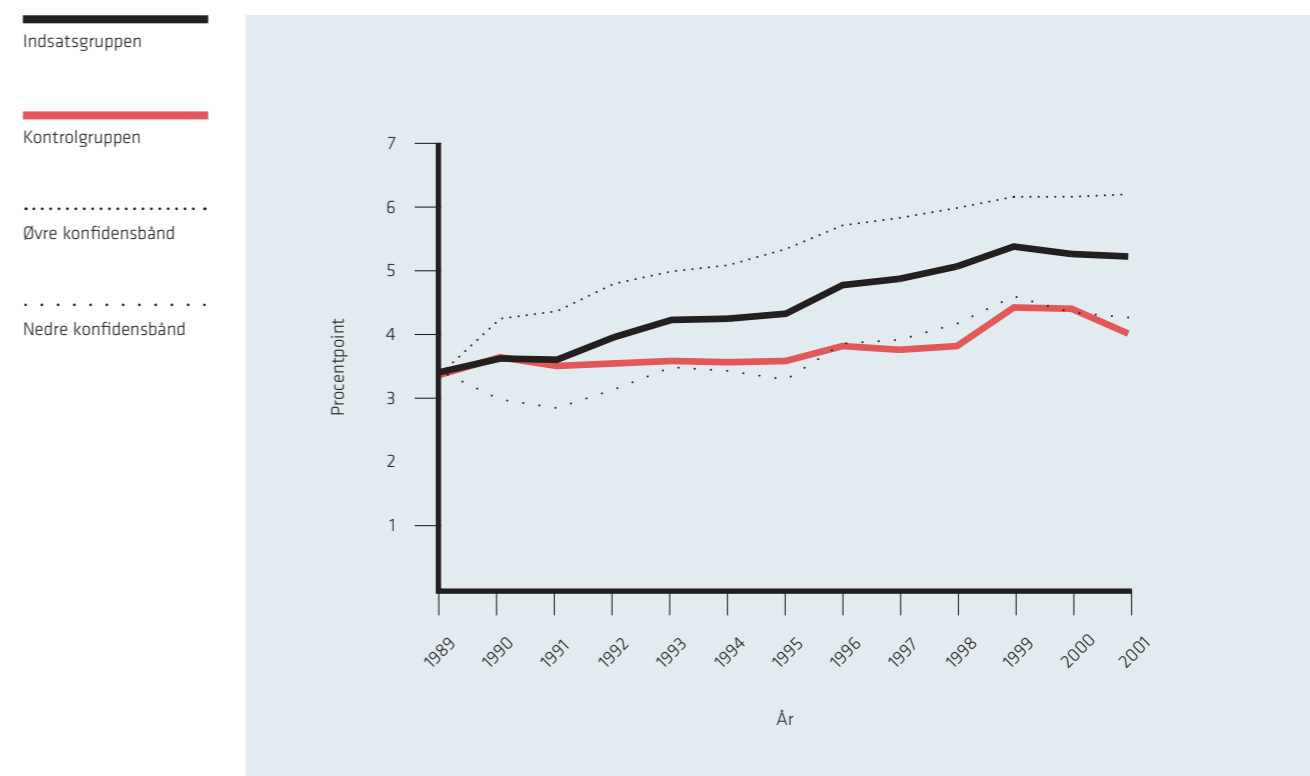
Det er dog ikke let at svare på, om udviklingen i uddannelsesandelen skyldes områdeindsatserne. En grund til, at der er flere fra indsatsgruppen end fra kontrolgruppen, der uddanner sig, kan være, at beboerne i indsatsområderne er yngre end beboerne i kontrolområderne. Netop dette har vi dog taget højde for i regressionsmodellen.

En anden grund kan være, at højkonjunkturen fra 1994 og frem i højere grad trækker mændene i kontrolområderne ind i beskæftigelse, hvorimod beboerne i indsatsområderne forbliver i uddannelse. Hvis det er tilfældet, kan det medføre den udvikling, vi ser i figur 2.4. I afsnittet nedenfor undersøger vi, om dette er

tilfældet ved at analysere udviklingen i beskæftigelsen i indsatsperioden. Figur 2.5 præsenterer sandsynligheden for, at en repræsentativ kvinde er under uddannelse i perioden 1989–2001. Som det fremgår af figuren, er forskellen i uddannelse imellem indsatsgruppen og kontrolgruppen større for kvinder, end den er for mænd. Vi finder, at kvinderne i indsatsgruppen oplever en signifikant stigning i uddannelsesandelen i 1996 og frem. Forskellen er mellem 0,5 procentpoint og lidt over 1 procentpoint. Også for kvinder finder vi en forskel imellem indsatsgruppen og kontrolgruppen allerede inden 1994. Forskellen er dog ikke signifikant før 1996.

Alt i alt kan vi (med et vist forbehold) konkludere, at områdeindsatserne medvirker til, at flere kvinder uddanner sig. For mændene er der tegn på en effekt, men effekten er ikke signifikant i indsatsperioden. For både mænd og kvinder ser det ud, som om forskellen imellem de to grupper opstår, før indsatserne påbegyndes i 1994 – selvom forskellen ikke er signifikant. Det er dog vigtigt at pointere, at der fra 1990'erne og frem sker et generelt uddannelsesløft i samfundet, og at den udvikling, vi finder, kan være udtryk for det generelle løft, hvorfor resultaterne også i det lys skal tages med et vist forbehold.

✘ FIGUR 2.5 DEN ESTIMEREDE SANDSYNLIGHED FOR, AT EN REPRÆSENTATIV KVINDE ER INDSKREVET PÅ EN UDDANNELSE, OPGJORT I PROCENT I PERIODEN 1989–2001



Anm.: Uddannelsesprocenten er udregnet for en 35-årig kvinde, i parforhold og med børn. Hun er ufaglært og bor i Århus, Odense, Ålborg eller Esbjerg. Den tidskonstante forskel imellem de to grupper på -1,126 procentpoint er udeladt fra grafen. Dvs. indsatsgruppens andel i uddannelse er i grafen overvurderet med 1,126 procentpoint. 95-procent konfidensbåndet omkring indsatsgruppen er alene udregnet ved at bruge øvre og nedre grænse for de interaktionsparametre mellem år og indsatsgruppen, som identificerer effekten af indsatserne. Hvis kontrolgruppen ligger uden for konfidensbåndet, kan det derfor godt (tentativt) fortolkes som, at indsatsgruppen og kontrolgruppen er signifikant forskellige.

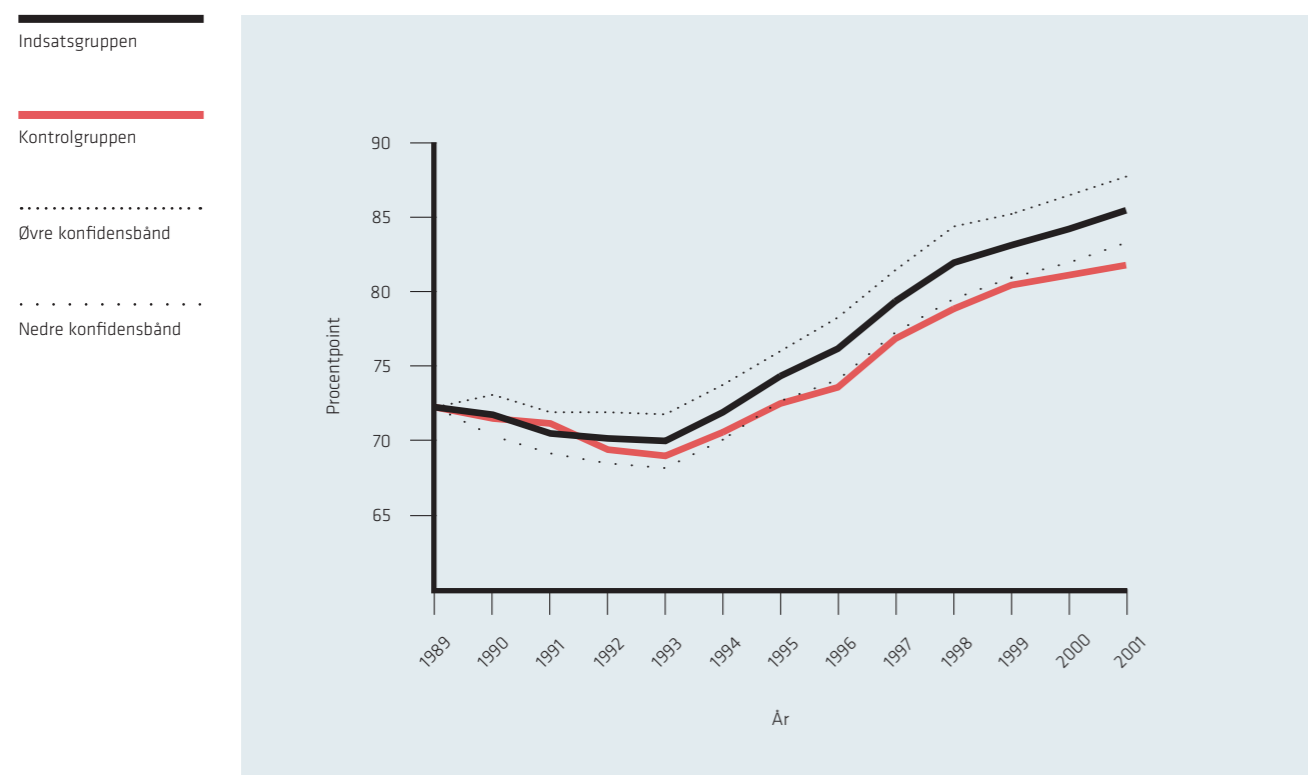
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Bringer områdeindsatserne flere i arbejde?

Vi kan konstatere, at områdeindsatserne medfører et fald i ledigheden, og vi finder (svage) tegn på, at indsatserne medfører en stigning i andelen af beboere, der går i gang med en uddannelse. Men bringer indsatserne også flere i beskæftigelse? I figur 2.6 ser vi udviklingen i procentdelen, der er i beskæftigelse i november måned beregnet for en repræsentativ mand (35-årig, i parforhold og med børn, ufaglært og bosiddende i Århus, Ålborg, Esbjerg eller Odense).

× FIGUR 2.6

BESKÆFTIGELSESANDELEN FOR EN REPRÆSENTATIV MAND OPGJORT I PROCENT I PERIODEN 1989-2001



Anm.: Beskæftigelsesandelen er udregnet for en 35-årig mand, i parforhold og med børn. Han er ufaglært og bor i Århus, Odense, Ålborg eller Esbjerg. Den tidskonstante forskel imellem de to grupper på 6,605 procentpoint er udeladt fra grafen. Dvs. indsatsgruppens beskæftigelsesandel er i grafen overvurderet med 6,605 procentpoint. 95-procent konfidensbåndet omkring indsatsgruppen er alene udregnet ved at bruge øvre og nedre grænse for de interaktionsparametre mellem år og indsatsgruppen, som identificerer effekten af indsatserne. Hvis kontrolgruppen ligger uden for konfidensbåndet, kan det derfor godt (tentativt) fortolkes som, at indsatsgruppen og kontrolgruppen er signifikant forskellige. **Kilde:** Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

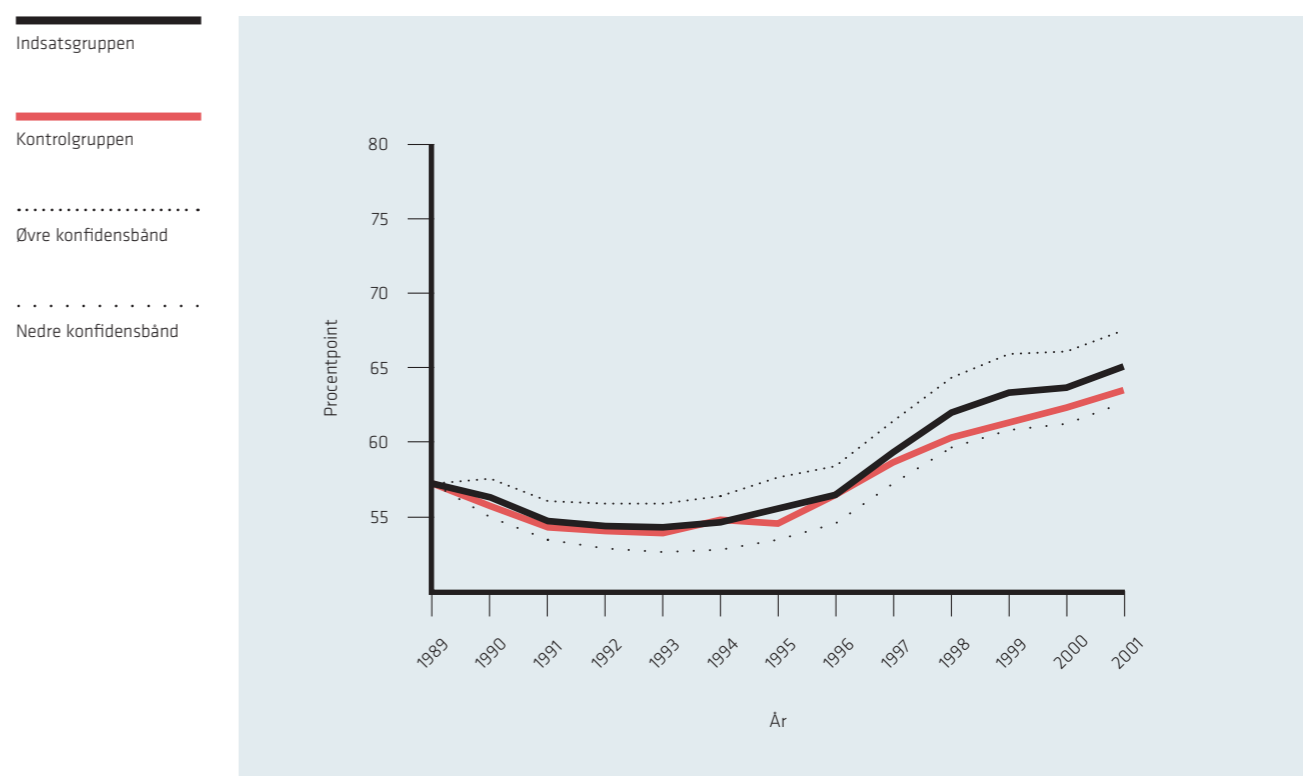
Den sorte linje repræsenterer mænd i indsatsgruppen og den røde linje repræsenterer mænd i kontrolgruppen. Set over hele perioden kommer flere mænd i beskæftigelse; både i indsatsgruppen og i kontrolgruppen. For mændene i indsatsgruppen er forbedringen på 16 procentpoint, og for mændene i kontrolgruppen er forbedringen på 13 procentpoint. Således er en relativ større andel på 3 procentpoint af mændene i indsatsgruppen kommet i arbejde i forhold til mændene i kontrolgruppen.

Beskæftigelseeffekten viser sig allerede i perioden 1994-95. Forskellen imellem indsatsgruppen og kontrolgruppen er dog først signifikant fra 1996 og frem.

Vi undersøger ligeledes, om flere kvinder kommer i arbejde som følge af den område-baserede indsats. Figur 2.7 illustrerer udviklingen i de to grupper, og her ser det ud, som om flere kvinder kommer i beskæftigelse i indsatsgruppen end i kontrolgruppen. Forskellen er dog ikke signifikant.

× FIGUR 2.7

BESKÆFTIGELSESANDELEN FOR EN REPRÆSENTATIV KVINDE OPGJORT I PROCENT I PERIODEN 1989-2001



Anm.: Beskæftigelsesandelen er udregnet for en 35-årig kvinde, i parforhold og med børn. Hun er ufaglært og bor i Århus, Odense, Ålborg eller Esbjerg. Den tidskonstante forskel imellem de to grupper på 4,246 procentpoint er udeladt fra grafen. Dvs. indsatsgruppens beskæftigelsesandel er i grafen overvurderet med 4,246 procentpoint. 95-procent konfidensbåndet omkring indsatsgruppen er alene udregnet ved at bruge øvre og nedre grænse for de interaktionsparametre mellem år og indsatsgruppen, som identificerer effekten af indsatserne. Hvis kontrolgruppen ligger uden for konfidensbåndet, kan det derfor godt (tentativt) fortolkes som, at indsatsgruppen og kontrolgruppen er signifikant forskellige. **Kilde:** Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Det samlede indtryk af effektmålingen

Vi har estimeret udviklingen i den årlige ledighed, uddannelse og beskæftigelse. Samlet set er der tegn på, at de områdebaserede indsatser påvirker beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet. Effekterne er dog forskellige for henholdsvis kvinder og mænd. Ledigheden falder for både mænd og kvinder som følge af indsatsen. Når det gælder henholdsvis uddannelse og beskæftigelse, er resultaterne ikke ens for de to køn. For uddannelse er effekten stærkest for kvinderne. Dog bør vi tage et forbehold for resultatet, da effekten alle-

rede viser sig (om end ikke signifikant) før 1994. For beskæftigelsen kan vi måle den stærkeste effekt for mændene. Samlet set er der altså (svage) tegn på, at indsatserne skubber mændene mod beskæftigelse og kvinderne mod uddannelse.

Det er muligt at opgøre de estimerede effekter i antal personer i stedet for procentpoint. Når vi finder, at områdeindsatserne medfører et fald i arbejdsledigheden for mænd på ca. 3 procentpoint og 2 procentpoint for kvinder, svarer det til, at en ledig mand i gennemsnit er 8 dage mindre ledig på et år, og at en ledig kvinde i gennemsnit er 5 dage mindre ledig på et år. For indsatsgruppen med ca. 15.000 mænd i

1994 svarer det til ca. 330 færre helårsledige mænd. For de ca. 20.000 kvinder i indsatsgruppen i 1994 svarer det til ca. 275 færre helårsledige kvinder.

Tilsvarende finder vi for kvinder, at områdeindsatserne medfører en stigning på mindst 0,5 procentpoint i andelen, der starter på en uddannelse. Med 20.000 kvinder i indsatsgruppen svarer det til, at ca. 100 flere kvinder samlet set påbegynder en uddannelse. Tilsvarende finder vi for mænd, at områdeindsatserne medfører en stigning i beskæftigelsen på 3 procentpoint. For de ca. 15.000 mænd i indsatsgruppen i 1994 svarer det til en stigning i beskæftigelsen på ca. 450 mænd.

03

**Hvilken type indsats
øger beskæftigelsen og
uddannelsesgraden?**

Hvilken type indsats øger beskæftigelsen og uddannelsesgraden?

Som det er beskrevet i kapitel 1, udføres der tre forskellige typer af indsatser i de støttede boligområder. Spørgsmålet er dog, hvilke indsatser der driver den effekt, vi finder. Vi opdeler indsatserne i sociale indsatser, økonomiske indsatser og fysiske indsatser.

Sociale indsatser dækker over et bredt spænd af aktiviteter. Der kan være tale om genbrugsbutikker, lektiecafeer, uddannelse- og jobvejledning, lommepengeprojekter og klubaftener med henblik på at opbygge netværk osv. Det er aktiviteter, som direkte eller indirekte kan bidrage til

at bringe beboerne tættere på arbejdsmarkedet, ved at de får opbygget kompetencer og kvalifikationer.

Økonomiske indsatser udgør støtte til husleje. Der gives ikke midler til egentlige huslejenedsættelser, men til at huslejen ikke stiger, som følge af fx fysiske renoveringer. Formålet med huslejenedsættelse er at gøre boligerne konkurrencedygtige på det øvrige lokale boligmarked. De økonomiske indsatser kan således ikke forventes at bidrage til, at flere beboere får en bedre tilknytning til arbejdsmarkedet.

Fysiske indsatser er forbedringer af udearealer og bygninger. Det kan også være udbedring af byggeskader eller miljørenoveringer. Som følge af at de fysiske indsatser kan bruges til at skabe fælles faciliteter, som fx beboerlokaler, kan de potentielt set bidrage med at skabe bedre fysiske rammer for afholdelse af sociale aktiviteter. Dermed kan de fysiske indsatser indirekte bidrage til, at flere beboere kommer tættere på arbejdsmarkedet.

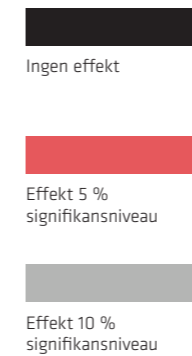


De sociale indsatser driver effekten

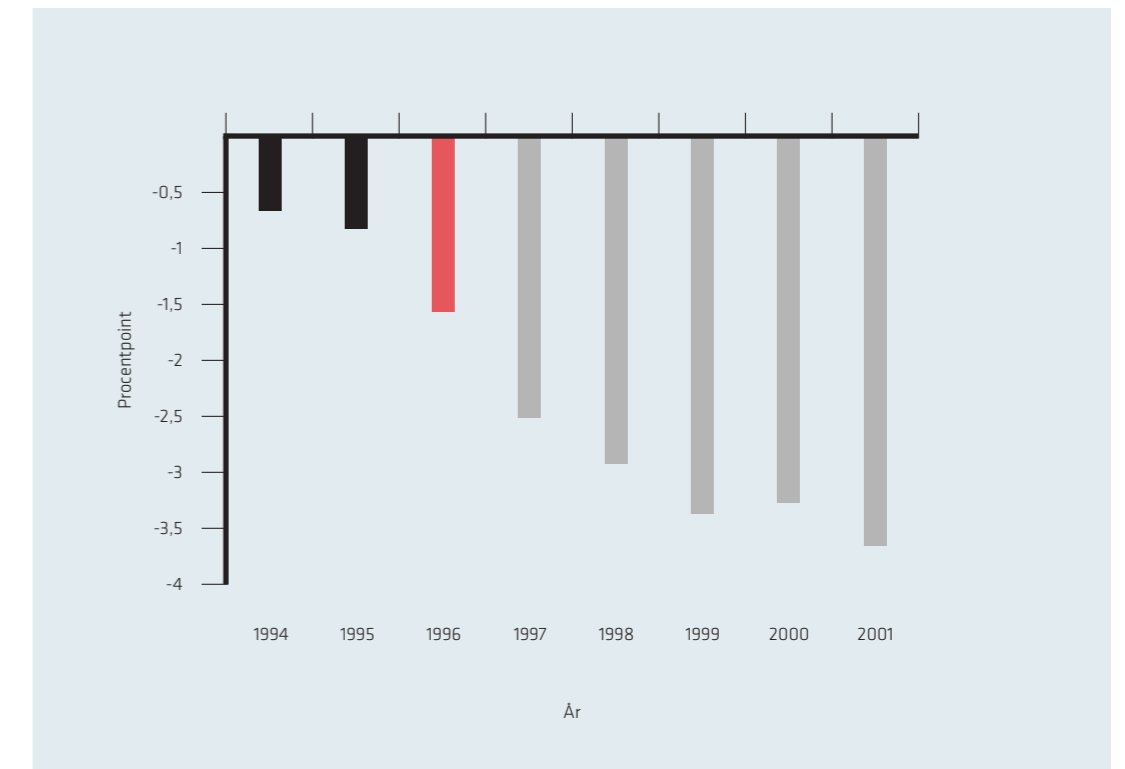
Når vi isolerer effekten af hver af de tre indsatstyper, finder vi, at det udelukkende er de sociale indsatser, der skaber effekt i forhold til beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet. Estimeringsresultaterne er grundigt gennemgået i working paper Christensen og Geertsen, 2016. I dette kapitel viser vi blot de vigtigste pointer.

Figur 3.1 viser de sociale indsatsernes effekt på mænds arbejdsledighedsgrad. Det fremgår af figuren, at de sociale indsatser har en effekt på ledighedsgraden for mænd fra 1996 og frem (med et signifikansniveau godt under 5 procent). I 1996 er effekten på -1,5 procentpoint. Dvs. at ledighedsgraden for mænd i indsatsområderne er 1,5 procentpoint lavere, end den ville have været uden den sociale indsats. Denne reduktion fortsætter hele vejen frem til 2001, hvor vi ophører med at følge beboerne. Når effekten er på sit højeste, er den over -3,5 procentpoint.

× FIGUR 3.1



DE SOCIALE INDSATSERNES EFFEKT PÅ MÆNDS LEDIGHEDSGRAD OPGJORT I PROCENTPOINT I PERIODEN 1994-2001

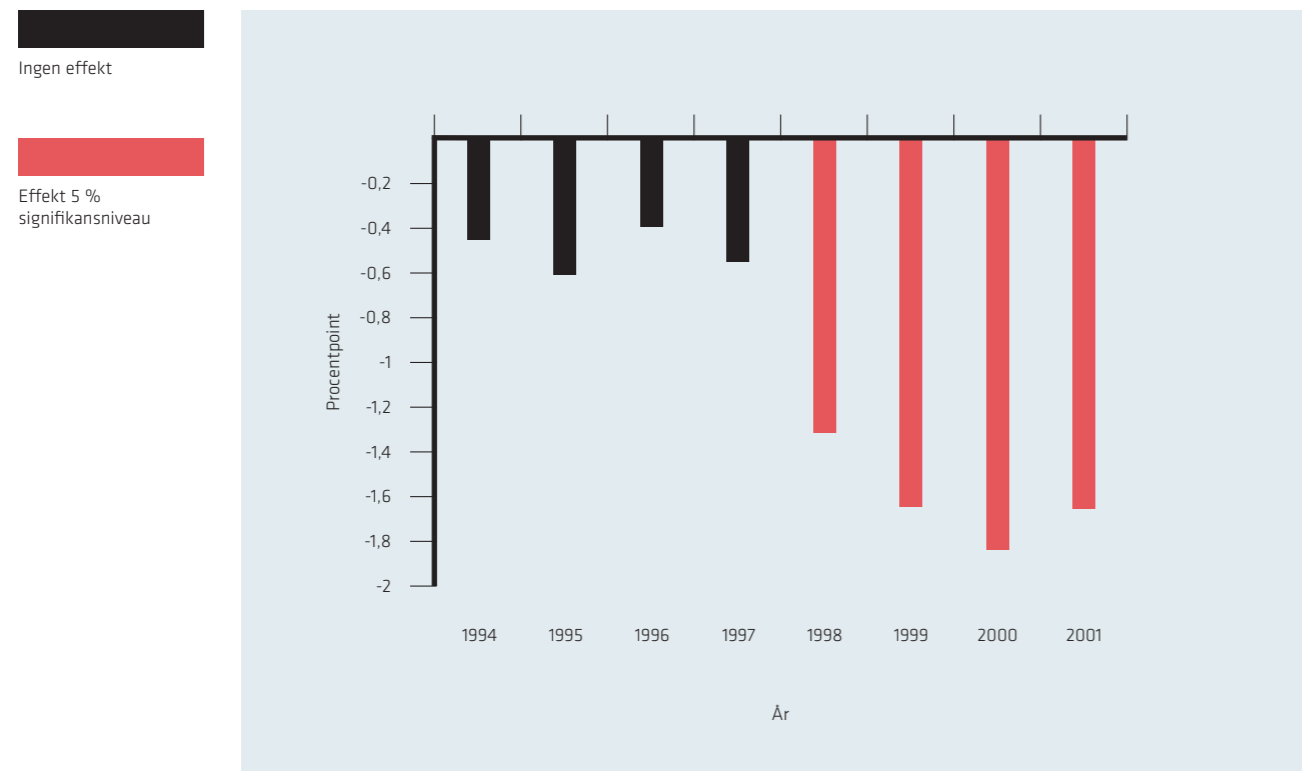


Anm.: Arbejdsledighed er baseret på variabelen "arbled" fra den Integrerede Database for Arbejdsmarkedsforskning (IDA). Effektmålingen er lavet for gruppen af mænd i alderen 20-55 år bosiddende i enten indsatsgruppen eller kontrolgruppen i perioden 1989-1994 og hele eller dele af perioden 1995-2001. **Kilde:** Egne beregninger baseret på data fra Danmarks Statistik og Landsbyggefonden.

Figur 3.2 viser de sociale indsatsers effekt på kvinders ledighedsgrad. Det fremgår af figuren, at de sociale indsatser slår igennem i 1998; dermed senere end for mændenes vedkommende. I 1998 er de sociale indsatser effekt på kvindernes ledighedsgrad -1,3 procentpoint. I 1999 øges effekten til -1,6 procentpoint. Effekterne klinger ikke af, efter indsatserne ophører. Således er der fortsat stærke effekter helt frem til 2001, hvor vi ophører med at følge beboerne.

Ligesom i kapitel 2 ser vi herefter på to veje ud af ledighed, nemlig uddannelse og beskæftigelse. I kapitel 2 fandt vi, at mænd i højere grad kommer i beskæftigelse.

FIGUR 3.2 DE SOCIALE INDSATSERS EFFEKT PÅ KVINDERS LEDIGHEDSGRAD OPGJORT I PROCENTPOINT I PERIODEN 1994-2001



Anm.: Arbejdsledighed er baseret på variabelen "arbled" fra den Integreerede Database for Arbejdsmarkedsforskning (IDA). Effektmålingen er lavet for gruppen af kvinder i alderen 20-55 år bosiddende i enten indsatsgruppen eller kontrolgruppen i perioden 1989-1994 og hele eller dele af perioden 1995-2001. **Kilde:** Egne beregninger baseret på data fra Danmarks Statistik og Landsbyggefonden.

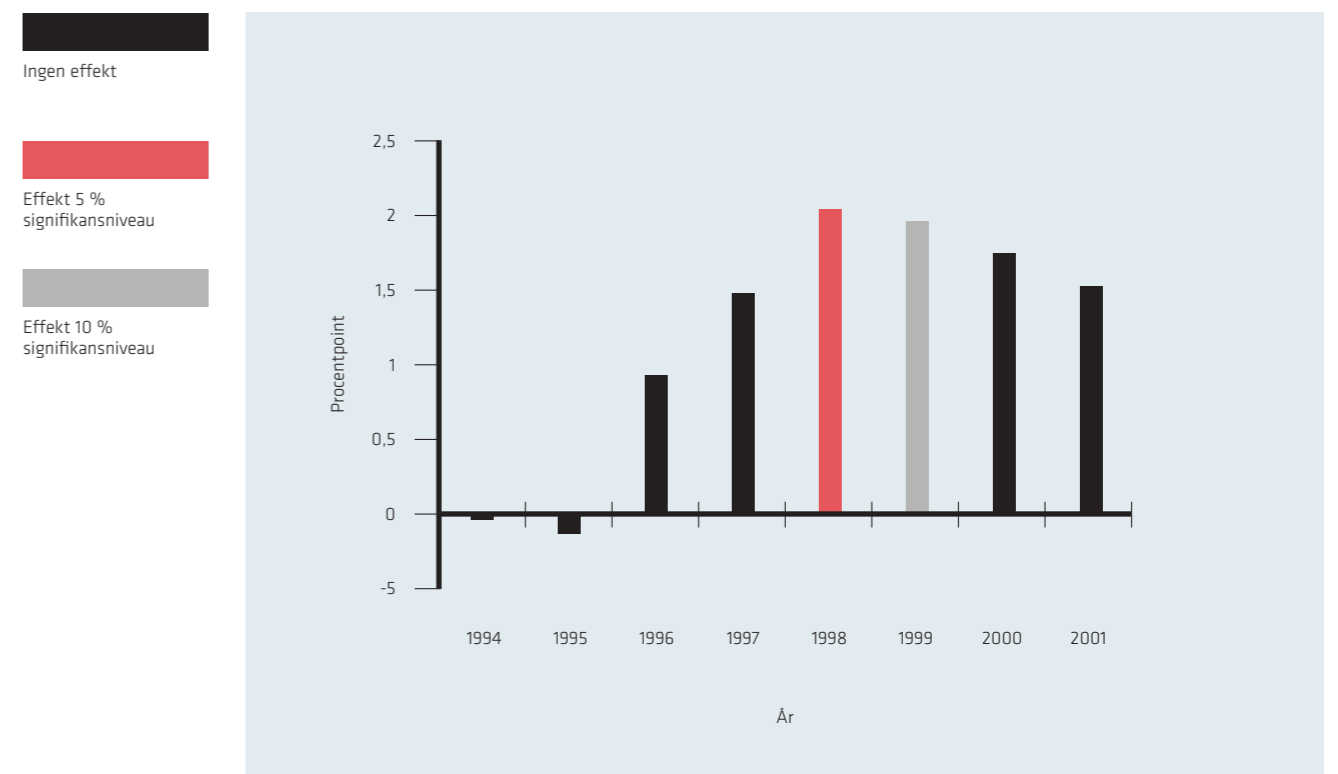
se, mens kvinder i højere grad begynder på en uddannelse. Spørgsmålet er, om denne effekt er drevet af de sociale indsatser.

Når vi estimerer de sociale indsatser effekt på beskæftigelse, finder vi netop, at der er en signifikant effekt for mændene og ingen signifikant effekt for kvinderne. Figur 3.3 viser de sociale indsatser effekt på mænds beskæftigelsesgrad. Effekterne her er ikke lige så stærke som estimeringerne i kapitel 3. Fra 1998 slår de sociale indsatser igennem og bidrager signifikant til, at flere mænd kommer i beskæftigelse. Vi ser, at i 1998 er ca. 2 procentpoint flere mænd i beskæftigelse, i forhold til hvis indsatserne ikke var blevet indført.

Denne effekt fastholdes i 1999, men effekten klinger af igen i 2001.

Når vi ser på de sociale indsatser effekt på uddannelse, finder vi en signifikant effekt for kvinder, men ingen signifikant effekt for mænd. I figur 3.4 ser vi de sociale indsatser effekt på, hvornår kvinder begynder på en uddannelse. Figuren viser, at de sociale indsatser slår igennem i 1997. I 1997 øges andelen af kvinder under uddannelse med lidt under 1 procentpoint som følge af de sociale indsatser. Denne stigning fastholdes i 1998 og 1999, men ophører med indsatsernes udfasning, og fra 2000 og frem kan vi ikke finde en signifikant effekt.

FIGUR 3.3 DE SOCIALE INDSATSERS EFFEKT PÅ MÆNDS BESKÆFTIGELSE OPGJORT I PROCENTPOINT I PERIODEN 1994-2001



Anm.: Beskæftigelse er baseret på variabelen "pstill" fra den Integreerede Database for Arbejdsmarkedsforskning (IDA). Effektmålingen er lavet for gruppen af mænd i alderen 20-55 år bosiddende i enten indsatsgruppen eller kontrolgruppen i perioden 1989-1994 og hele eller dele af perioden 1995-2001. **Kilde:** Egne beregninger baseret på data fra Danmarks Statistik og Landsbyggefonden.

Det samlede indtryk af resultaterne

Vi har isoleret effekten af de tre indsats-typer – sociale indsatser, fysiske indsatser og økonomiske indsatser – og vi finder, at udelukkende de sociale indsatser har en effekt. For både mænd og kvinder har de sociale indsatser en effekt i forhold til ledighedsgrad. De sociale indsatser slår igennem i 1996 i forhold til mænds ledighedsgrad og i 1998 i forhold til kvinders ledighedsgrad. I forhold til at komme i ordinær beskæftigelse har de sociale indsatser en svagt signifikant effekt for mændenes vedkommende, mens effekten ikke er signifikant for kvinderne. De sociale indsatser slår her

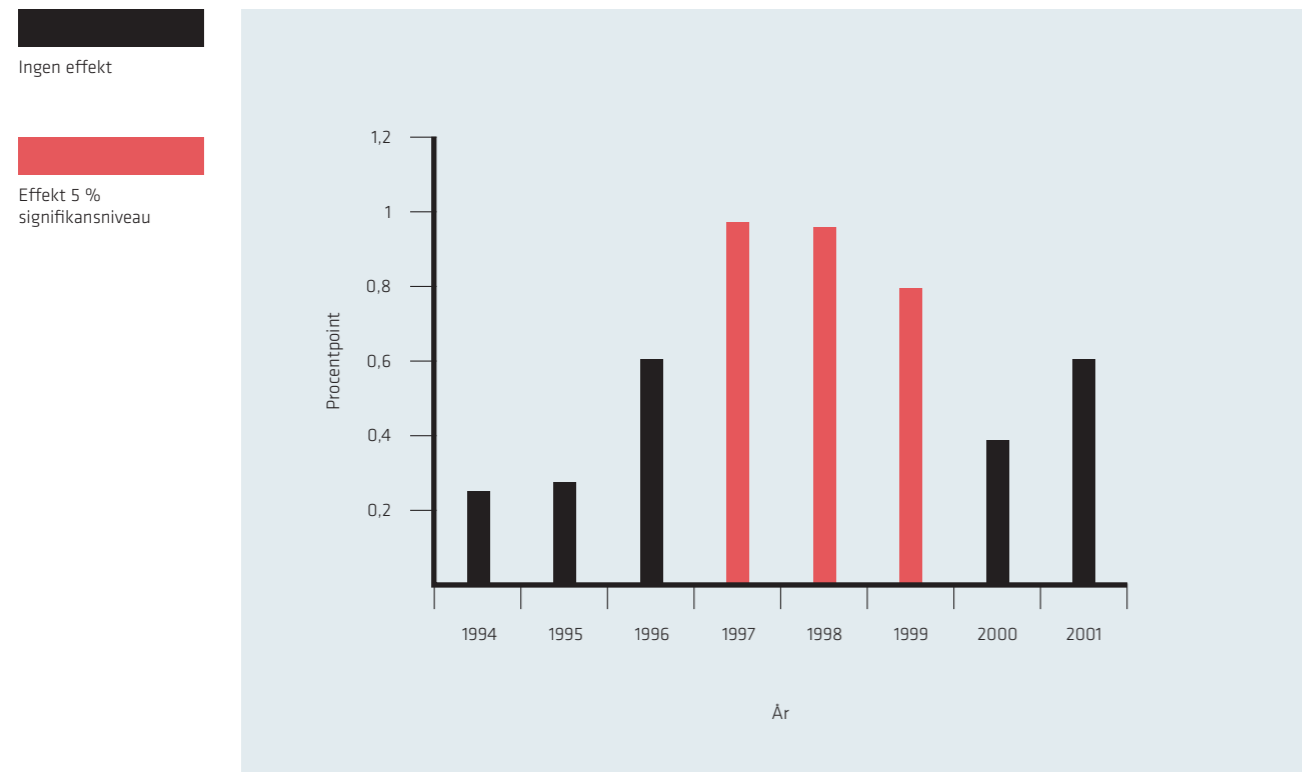
igennem fra 1998. De sociale indsatser har en effekt, i forhold til at kvinder påbegynder uddannelse. De sociale indsatser slår her igennem i 1997. Denne effekt kan ikke findes for mænd.

Når det er de sociale og ikke de økonomiske eller fysiske indsatser, der skaber effekter, skyldes det, at de sociale indsatser er målrettet boligområdets beboere og har til formål at igangsætte aktiviteter, der bringer beboerne videre med uddannelse og arbejde. Som fx lektiecafe, IT-værksted, introduktioner til uddannelse og arbejde, integrationsaktiviteter, kriminalitetsforebyggende aktiviteter osv. De sociale indsatser kan også have været givet i form af en såkaldt beboerrådgiver, der bl.a. har

fungeret som bindeled mellem boligområdets forskellige aktører som fx kommune, boligorganisationer, frivillige foreninger og afdelingsbestyrelser. Det vil sige, at de sociale indsatser har haft til formål at forbedre beboernes kompetencer og kvalifikationer ved at få dem involveret i netværk og fællesskaber og ved at give dem viden om muligheder for at forbedre deres livssituation.


Sociale indsatser kan således betragtes som en investering i de beboere, der bor i boligområderne. Netop derfor er det også muligt, at indsatserne vedbliver med at have en betydning for beboerne; ikke kun mens de bor i et boligområde, hvor de sociale indsatser foregår, men også hvis de flytter.

✗ FIGUR 3.4 DE SOCIALE INDSATSERS EFFEKT PÅ KVINDERS PÅBEGYNDELSE AF UDDANNELSE OPGJORT I PROCENTPOINT I PERIODEN 1994-2001



Anm.: Igangværende uddannelse er baseret på "igudd" fra Befolkningens uddannelser (UDDA). Effektmålingen er lavet for gruppen af kvinder i alderen 20-55 år bosiddende i indsatsgruppen eller kontrolgruppen i perioden 1989-1994 og hele eller dele af perioden 1995-2001.
Kilde: Egne beregninger baseret på data fra Danmarks Statistik og Landsbyggefonden.





Har områdebaserede indsatser en effekt på beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet?

Områdebaserede indsatser har typisk til formål at hjælpe beboere i et udsat boligområde med at finde beskæftigelse, komme i uddannelse samt øge den økonomiske velstand. Indsatserne opdeles som regel i økonomiske, fysiske og sociale indsatser. Det kan fx være støtte til husleje, istandsættelse af udearealer og facader eller forskellige aktiviteter som lektiecafe, jobsøgningskurser etc.

Men virker områdeindsatserne, og får de beboerne tættere på arbejdsmarkedet? I dette temahæfte foretager vi en effektmåling af Regeringens Byudvalg, der fandt sted i perioden 1994-1998, og som er den første helhedsorienterede indsats bestående af henholdsvis sociale, økonomiske og fysiske indsatser til udsatte boligområder. Vi undersøger effekten af indsatserne, i forhold til om beboerne påbegynder en uddannelse, om deres ledighedsgrad falder, og om de kommer i ordinær beskæftigelse.

Ud over at måle den samlede effekt af indsatserne undersøger vi, hvilke dele af programmet der virker på beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet. Er det fx udelukkende de sociale indsatser der virker, eller er det kombinationen af sociale, fysiske og økonomiske indsatser, som har en effekt?

De resultater, vi opnår på baggrund af effektmålingerne, kan bidrage til at styrke vidensgrundlaget for de boligsociale indsatser, der igangsættes i udsatte boligområder. Selvom det boligsociale område har ændret sig fra midten af 1990'erne i retning af en større grad af professionalisering, målretning af indsatser og dokumentation af indsatser, er dna'et i indsatserne forblevet det samme. Indsatserne udformes fortsat som konkrete aktiviteter i boligområder, hvor de dels udfylder huller, som de offentlige velfærdsydelser ikke er i stand til, dels bygger bro til det ordinære velfærdssystem, til arbejdsmarkedet og til uddannelsessystemet.
