

BL-ANALYSE



Korskærparken: En helhedsplan med fokus på beskæftigelse

1. Helhedsplan i Korskærparken med fokus på beskæftigelse

I denne analyse ser vi på udviklingen i beskæftigelse i det største almene helhedsplansområde i Fredericia. Området omfatter afdelinger i Korskær- og Sønderparken¹ med ca. 2.000 beboere i den arbejdsdygtige alder. Afdelingerne tilhører to almene boligorganisationer – Boligkontoret Fredericia og Boli.nu.²

Den første helhedsplan for området blev etableret i 2010, og fra 2013 har der i helhedsplanen været fokus på beskæftigelsesrettede indsatser. Her blev der indgået 25 aftaler om aktive beskæftigelsesforløb for ledige beboere ifm. renoveringsaktiviteter i området. Siden da er aktivitetsomfanget vokset betydeligt, hvor lære-, praktik og jobforløb til områdets voksne beboere tilbydes både i byggebranchen i hele Fredericia, men også fx i rengøring, catering og gartneri med fokus på ordinære jobtilbud. Disse tiltag er suppleret med en bred palette af kompetencegivende og forberedende uddannelses tilbud for både voksne og unge, samt familierettede og livsstilsændrende indsatser.

Indsatserne tilbydes i et tæt samarbejde mellem kommune, boligorganisationer og andre parter, såsom frivillige organisationer og ungdomsuddannelsesvejledning. Der er etableret en såkaldt fremskudt beskæftigelsesindsats, hvor en jobformidler fra kommunen arbejder direkte i området med involvering af boligsociale medarbejdere.

Analysen viser, at der er sket mange positive forandringer i området, efter at der er blevet sat fokus på beskæftigelse i 2013:

- Fastboende beboere i området har 5-8 pct.-point højere beskæftigelsesfrekvens, 10.000-20.000 kr. højere erhvervsindkomst pr. person og er i gennemsnit 4-5 uger færre på overførsler i perioden 2015-2018 end i 2012 sammenholdt med udviklingen i en kontrolgruppe.
- Den overordnede udvikling i området er også positiv – fuldtidsbeskæftigelsen er steget med 3-7 pct.-point, erhvervsindkomsten – med 10.000-20.000 kr. pr. person i 2015-2018 og antal uger på overførsler blandt beboerne er på vej ned sammenlignet med kontrolgruppen.
- Den samlede positive udvikling drives bl.a. af fastboende beboere, men også af tilflyttere, der klarer sig bedre og bedre over tid.

¹ Korskærparken er et af områderne på regerings ghettoliste, mens Sønderparken hverken er på ghettolisten eller på listen over udsatte områder.

² Vi vil gerne takke Kasper Søstrøm Müller og Frank Høgh fra den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia for vidensdeling omkring helhedsplanen.

- Overordnet set, indikerer analysens resultater, at helhedsplanen baseret på kommunale og boligsociale samarbejder har bidraget positivt til arbejdsmarkedstilknøytning hos beboerne i området. Det er vigtigt, at disse resultater bliver fastholdt og evt. styrket yderligere, så fremgangen ikke bliver tabt i den nuværende økonomiske krisesituation som følge af COVID-19.

Evalueringen af helhedsplanen bygger på en difference-in-differences metode, hvor udviklingen i beboernes karakteristika i afdelinger omfattet af helhedsplanen sammenlignes med udviklingen i kontrolgruppens karakteristika. Kontrolgruppen består af udvalgte afdelinger i Boligkontoret Fredericia og Boli.nu, hvor beboerkarakteristika ligner dem i helhedsplansområdet, og hvor udviklingen i karakteristikaene før implementering af helhedsplanen har været den samme som i helhedsplansområdet. Analysen indeholder en mere detaljeret beskrivelse af resultater og metodebilag.

2. Tiltag i Korskærparken

Helhedsplanen for Korskærparken³ dækker et område med godt 3.000 beboere og godt 1.500 boliger i den vestlige del af Fredericia. Boligerne tilhører to boligorganisationer – Boligkontoret Fredericia og Boli.nu. Allerede fra starten blev helhedsplanen for Korskærparken stærkt forankret i kommunen, hvilket har bidraget til at styrke det tværfaglige samarbejde mellem de boligsociale medarbejdere og kommunen markant. I dag er helhedsplanen overvåget af fem politikere i udvalg i Fredericia kommunen.

Grundlaget for det nuværende boligsociale arbejde i Korskærparken blev skabt i den første helhedsplan fra 2010-2014. Oprindeligt var arbejdet ifm. den første helhedsplan målrettet beboerdemokrati og beboerinddragelse, men med tiden blev der sat et større fokus på beskæftigelse og uddannelse. Den første helhedsplan har bl.a. ført til, at der er etableret partnerskab mellem de to boligorganisationer, kommunens jobcenter og erhvervslivet. I samme periode har de to boligorganisationer modtaget støtte fra Landsbyggefonden til en fysisk renovering af almene boliger på knap 1 mia.kr., der har givet mulighed for at etablere beskæftigelsesorienterede forløb for ledige beboere i byggebranchen.⁴

³ Helhedsplanen omfatter også nogle afdelinger i Sønderparken, som er nærliggende Korskærparken. Korskærparken var på regerings ghettoliste i flere år, hvor området udgik i 2018, men vendte tilbage i 2019, pga. andelen af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i området marginalt oversteg halvdelen af områdets befolkning. Beskæftigelsen er dog gradvist stigende i Korskærparken, og der er blevet implementeret fleksible udlejningsregler i området siden sommer 2019, hvorfor området forventes at udgå fra listen igen i 2020. Sønderparken er hverken på ghettolisten eller på listen over udsatte boligområder.

⁴Nygaard (2013). Renoveringer foregik i perioden 2013-2016.

I 2013 blev der indgået 25 aftaler om aktive beskæftigelsesforløb for ledige beboere hos entreprenører, der skulle renovere området, heraf 12 i ordinær beskæftigelse. Derfor anser vi 2013 som starttidspunkt for direkte beskæftigelsesindsatser i Korskærparken ifm. helhedsplanen.

Et helt målrettet fokus på beskæftigelse og uddannelse blev for alvor sat i den næste helhedsplan for 2014-2018, hvor en bred anvendelse af etablerede partnerskaber blev påbegyndt. Områdets beboere blev tilbudt forskellige lære-, praktik- og jobforløb ifm. renoveringsarbejde af almene boliger i hele kommunen, og ikke kun i lokalområdet. Derudover blev der oprettet lignende ordninger (løntilskud, praktik og forløb med mentorordning og ansættelse i boligsociale virksomheder) i servicebranchen, fx i rengøring, catering og gartneri. Ca. 1/3-del af beskæftigelsesindsatser har været i ordinære jobs i perioden april 2013-maj 2017.⁵

Der blev etableret yderligere kompetencegivende og forberedende uddannelses tilbud i samarbejde med lokale aktører for både unge og voksne. Blandt disse kan nævnes ansættelse af lærlinge ifm. renoveringer, lompepengejob, kvindeorienteret uddannelsesforløb for at opnå beskæftigelse i byggebranche, jobformidlingsworkshops, jobsøgekursus, mentor ordninger og coaching af ledige i individuelle- og gruppeforløb samt uddannelsesvejledning.

Dertil arbejdede man intensivt med familie- og børneområdet i perioden 2014-2018 for at reducere skolefravær, løfte elevernes faglige niveau og interesse for at videreudanne sig. Disse indsatser blev komplementeret med livsstilsændrende indsatser, såsom forskellige motionstilbud, kostvejledning, sundhedstjek og tilbud om rygestop. Samarbejdsparter på beskæftigelse- og uddannelsesområdet er blevet udvidet markant i 2014-2018, og omfatter i dag også ungdomsuddannelsesvejledning (UU), uddannelsesinstitutioner, klubber, Fredericia idrætscenter, det lokale bibliotek, frivillige organisationer m.fl. (Boligkontoret Fredericia og boli.nu, 2014).

Beskæftigelse og uddannelse er forsat fokusområderne i den nuværende helhedsplan for Korskærparken for 2019-2022. Der er en fremskudt kommunal beskæftigelsesindsats i området, hvor der er en jobformidler fra kommunen, der er placeret direkte i området.⁶ Der er også bygget videre på mentorstøtte ifm. beskæftigelse og uddannelsesvejledning til de unge. Hver ung op til 25 år forventes at have en individuel uddannelsesplan udarbejdet, og unge med særligt behov får et sammensat vejledningstilbud, som indeholder uddannelsesvejledning, men også en uformel rådgivning ift. økonomi, netværksdannelse, sundhed m.fl. Dertil forsætter det boligsociale arbejde også på andre områder indeholdt i helhedsplanen for 2014-2018. De etablerede indsatser forventes at blive forankret i kommunen og hos lokale parter for at opretholde tilbud til beboerne (Boligkontoret Fredericia m.fl., 2018a og 2018b; CFBU, 2020).

⁵ Oplysninger tilsendt fra medarbejdere i Den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia.

⁶ Som del af puljen "Uddannelses- og jobgaranti i ghettoer og udsatte boligområder".

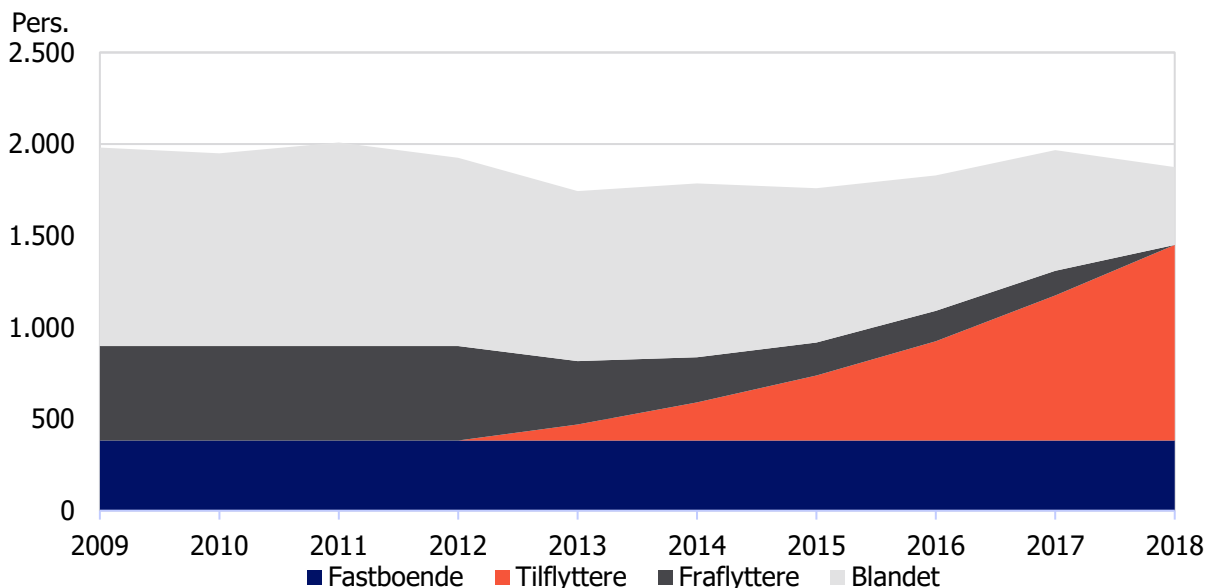
3. Har tiltagene virket?

Dette afsnit beskriver resultater fra analysen, hvorvidt der er sket beskæftigelsesfremgang blandt beboere i Korskær- og Sønderparken, efter der i området er blevet implementeret en helhedsplan med beskæftigelsesrettede tiltag, som beskrevet i det forrige afsnit. Vi vurderer, om helhedsplanen som helhed har medvirket til den positive udvikling i området, men analyserer ikke de enkelte kommunale, boligsociale eller fælles tiltag.

Vi ser adskilt på forskellige grupper af beboere fra helhedsplansområdet. Der sker løbende selektiv til- og fraflytning til området, hvorfor forandringer i den samlede beskæftigelsessituation i området fra et år til et andet år kun til dels kan være tilskrevet indsatserne ifm. helhedsplanen i området. Dertil kan tilflytteres arbejdsmarkeds-tilknytning i området være påvirket af tidligere indsatser, forrige nærmiljø og det forrige arbejdsmarkedsvilkår.

Figur 1 viser, at af i alt knap 2.000 beboere i den arbejdsdygtige alder i helhedsplansområdet, har ca. 400 boet fast i deres afdelinger i perioden 2009-2018. Godt 500 beboere har boet fast i området mindst tre år før helhedsplanens start, men fraflyttede gradvist efter indsatserne er blevet implementeret. Dertil er der godt 1.000 beboere ultimo 2012, som har boet i området før indsatsernes start, men i en kortere periode end tre år, samt dem, der skiftede bopæl løbende flere gange inden for kortvarige perioder fx pga. renoveringer.⁷

Figur 1. Beboergrupper i helhedsplansområde



Note: Befolkningen ultimo året. 18-64-årige i undersøgelsesperioden.

Kilde: BL's egne beregninger pba. Danmark Statistiks registerdata.

⁷ Resultater for denne gruppe præsenteres ikke i analysen af flere årsager. Der kunne opstå en selektion ift. hvem der fra- og tilflyttede området kort efter, da det blev kendt, at området modtog støtte til en helhedsplan, samt at de, der fraflyttede før 2013, ikke var påvirket af indsatserne. Dertil var den del af beboere i den blandede gruppe, der ofte flyttede, påvirket af det lokale nærmiljø og arbejdsmarkedet i flere områder, som de har boet i, hvorfor deres resultater ikke kunne tilskrives tiltag og forandringer i et bestemt område.

Vi vurderer udviklingen for grupperne af beboere fra helhedsplansområdet ift. en kontrolgruppe for at undgå, at resultaterne er drevet af generelle udviklinger såsom konjunkturer, ændringer i kommunale tiltag eller boligorganisationernes tilbud til beboere. Denne gruppe er konstrueret ud af andre boligafdelinger tilhørende Boligkontoret Fredericia og boli.nu, hvor beboere ligeledes har en relativt svag socioøkonomisk baggrund. Analysemetoden er beskrevet i dybden i afsnit 4 og i bilaget.

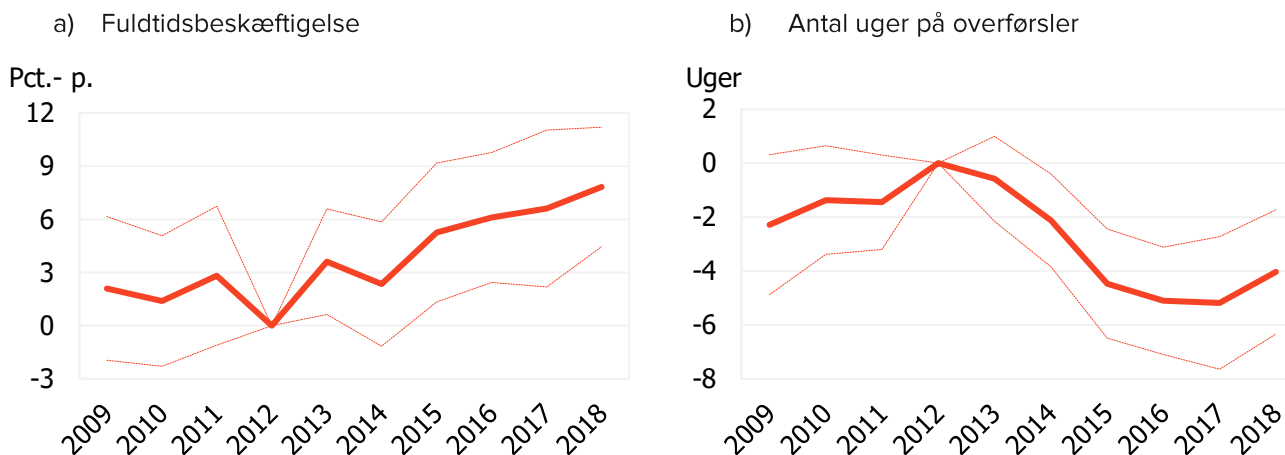
3.1 Effekten hos fastboende beboere

De fastboende beboere er den mest oplagte gruppe til at vurdere, om tiltagene har haft en effekt. Disse beboere har i løbet af alle år i undersøgelsen været tilknyttet samme lokale arbejdsmarked. Derfor kan forandringer i deres beskæftigelsesstatus formentlig tilskrives tiltagene i området ifm. helhedsplanen, når man har kontrolleret for påvirkning af konjunkturer og andre fælles lokale udviklinger vha. en kontrolgruppe. Vi definerer fastboende beboere som dem, der har boet i området i hele perioden ultimo 2009 – ultimo 2018, dvs. tre år før de første beskæftigelsesindsatser ifm. helhedsplanen i 2013 og seks år efter, som ligner metoden i Jakobsen og Larsen (2016).

Den røde linje i Figur 2a) viser forskellen i udviklingen i fuldtidsbeskæftigede for fastboende beboere mellem afdelinger omfattet af helhedsplanen og kontrolgruppen. Forskellen i fuldtidsbeskæftigelsen bliver således gradvist 5-8 pct.-point højere efter, at beskæftigelsesindsatserne har været implementeret ifm. helhedsplanen i 2013. Forskellen er varigt statistisk forskellig fra nul fra 2015 og frem, som kan ses fra de stiplede linjer i Figur 2b), der angiver statistisk usikkerhed omkring estimatet.⁸ Fremgangen i beskæftigelsen bliver afspejlet i et fald i antal uger på overførsler for fastboende beboere i helhedsplansområdet på 4-5 uger i 2018 ift. ultimo 2012, som også er statistisk signifikant forskellig fra nul, jf. Figur 2b). Samtidigt er erhvervsindkomsten steget med ca. 10.000-20.000 kr. per person pr. år ift. 2012 (i 2018-priser), og andelen af lavtuddannede i området er på vej ned, men forskellen er ikke statistisk signifikant for sidstnævnte, som er påvist i Figur 1 i bilag B.

⁸ Estimatet er således det gennemsnitlige resultat for andelen i beskæftigelse jf. estimation, men den rigtige "værdi" for fuldtidsbeskæftigede forventes med 95 pct. sikkerhed at foreligge i området afgrænset af de røde stiplede linjer.

Figur 2. Ændring i tilknytning til arbejdsmarked, fastboende beboere



Note: Beskæftigelsesstatus i november, mens antal uger på overførsler er fra hele året. 18-64-årige i undersøgelsesperioden, som boede i helhedsplansområde i alle år i 2009-2018. Se bilag B for metode- og dataforklaring.

Kilde: BL's egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

De positive resultater for den fastboende gruppe betyder således, at det lykkedes at få flere af de relativt svage beboere i området i beskæftigelse siden indsatsene ifm. helhedsplanen er blevet etableret. Selvom denne gruppe kun udgør en del af områdets beboere, er udviklingen i arbejdsmarkedstilknytning for denne gruppe yderst vigtig for områdets samlede udvikling, da disse personer bliver boende i området i mange år.⁹

Vi har derudover gennemført en række robusthedstjeks for denne gruppe, hvor vi sammenligner præstation af de fastboende almene beboere i helhedsplansområdet med fastboende almene beboere i hele den almene sektor, Region Syddanmark, provinsbykommuner, selve Fredericia samt i de to boligorganisationer – Boligkontoret Fredericia og boli.nu. Alle resultater peger i den samme retning og er af samme størrelsesorden, som kan ses i Tabel 1 i bilag B.¹⁰

⁹ Resultatet holder yderligere, hvis man fastholder fraflyttere med i målingen af resultatet til det tidspunkt, hvor de fraflytter området. Resultater kan fremsendes ved en henvendelse.

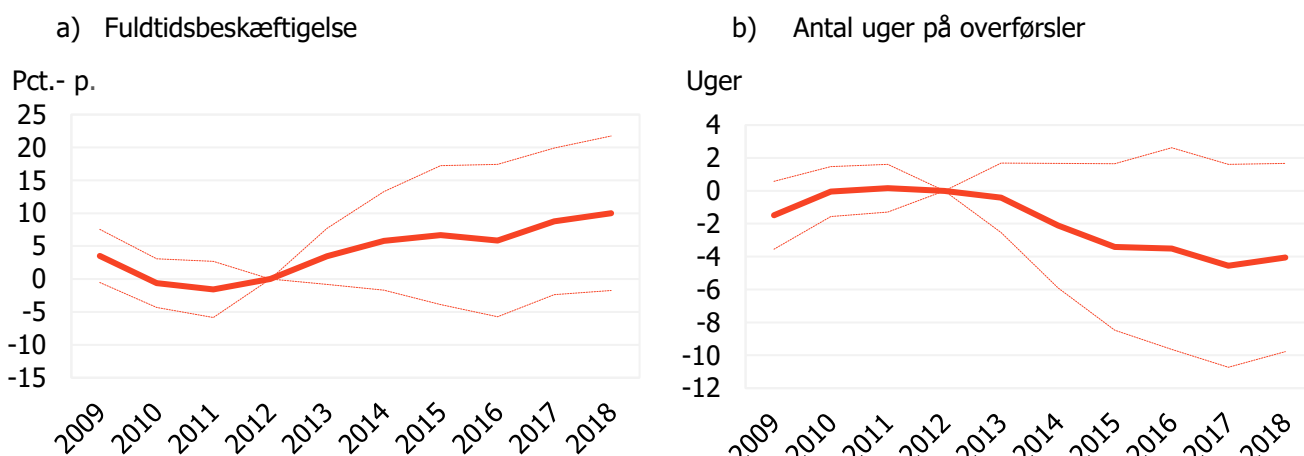
¹⁰ Antagelsen om fælles udvikling før 2013 er dog ikke opfyldt i alle år i robusthedsspecifikationer, ligesom der er en statistisk forskel i den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens i referenceåret mellem kontrol- og indsatsgrupperne, når kontrolgrupper defineres bredere.

3.2 Udviklingen hos fraflyttere

Fraflyttere er defineret som personer, der boede i området fast i mindst tre år før starten af beskæftigelsesindsatser i 2013, men har forladt området siden da. Dette gælder ca. 500 personer i den arbejdsdygtige alder, jf. Figur 1 i det første delafsnit.

Resultaterne viser, at fraflyttere også klarer sig relativt godt over tid, selv når de har forladt indsatsområdet. Gennemsnitsestimatet for stigningen i beskæftigelsen i fuldtidspersoner er endnu højere for fraflyttere end for fastboende beboere, og faldet i ydelserne er ca. af samme størrelse som for fastboende beboere, jf. Figur 3. Resultaterne er dog meget usikre og derved ikke statistisk signifikante, som indikerer, at der er en større variation i ændringer i den arbejdsmæssige præstation blandt fraflyttere end blandt fastboende beboere efter ultimo 2012, hvor nogle personer blandt fraflytterne klarer sig meget bedre, mens andre – væsentligt dårligere end før.¹¹ Disse resultater kan dog ikke udelukkende tilskrives effekten af indsatserne i Korsværtparken, da fraflyttere kan klare sig bedre pga. indsatser eller anderledes arbejdsmarkedsvilkår i deres nye bopælsområde.

Figur 3. Ændring i tilknytning til arbejdsmarked, fraflyttere



Note: Beskæftigelsesstatus i november, mens antal uger på overførsler er fra hele året. 18-64-årige i undersøgelsesperioden, som boede i helhedsplansområde i alle år i 2009-2013, men har skiftet bopæl siden da. Se bilag B for metode- og dataforklaring.

Kilde: BL's egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

Der er en yderligere indikation af, at fraflyttere, der forlader området i 2014-2015, efterfølgende klarer sig lidt bedre beskæftigelsesmæssigt end dem, der forlader i 2016-2018. Forskellene mellem de to grupper er dog ikke statistisk signifikante, jf. Figur 3 og Figur 4 i bilaget. Det kan potentielt forklares ved, at fraflyttere i de første år efter indsatsstarten, i udgangspunktet har en højere tilknytning til arbejdsmarkedet end de efterfølgende fraflyttere, som diskuteret i det forrige delafsnit.¹²

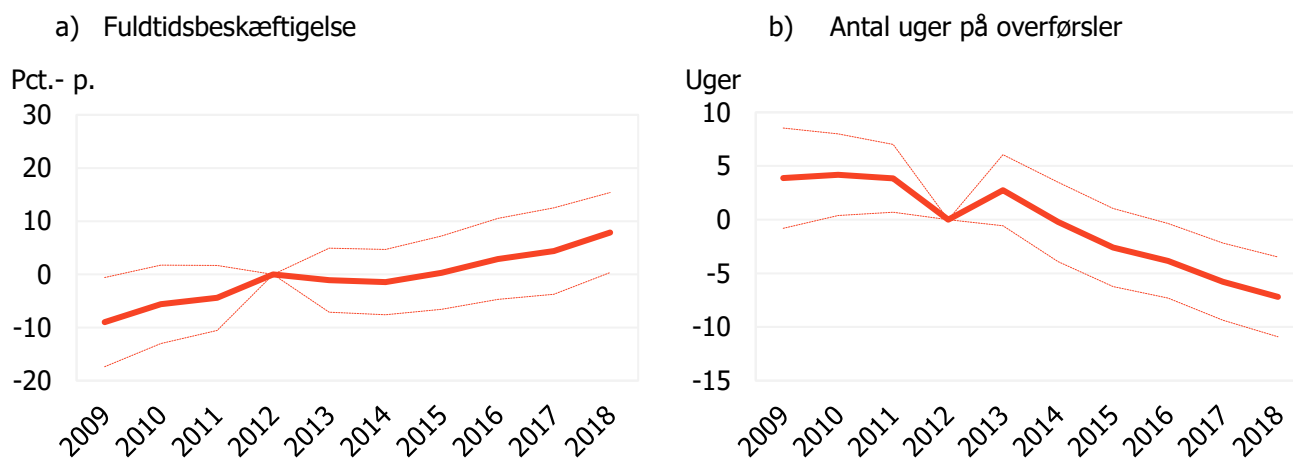
¹¹ Tilsvarende resultater gælder fraflytteres erhvervsindkomst og uddannelse, se Figur 5 i bilaget.

¹² I Vasiljeva (2020) påvises et lignende resultat, hvor hun laver en regressionsanalyse af beskæftigelsen hos de fastboende beboere sammen med fraflyttere efter det mindste antal år, som personerne har opholdt sig i helhedsplansområdet.

3.3 Udviklingen hos tilflyttere

Tilflyttere til området defineres som personer, der ikke boede i området mindst tre år før 2013, men er flyttet til siden da. Ultimo 2018 er godt 1.000 beboere tilflyttere til området. Denne gruppe af beboere klarer sig 8 pct.-point bedre beskæftigelsesmæssigt og er 7 uger færre om året på overførsler i ultimo 2018 sammenlignet med ultimo 2012, jf. Figur 4.¹³

Figur 4. Ændring i tilknytning til arbejdsmarked, tilflyttere



Note: Beskæftigelsesstatus i november, mens antal uger på overførsler er fra hele året. 18-64-årige i undersøgelsesperioden, som ikke boede i helhedsplansområde i 2009-2013, men er flyttet til siden da. Se bilag B for metode- og dataforklaring.

Kilde: BL's egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

Resultatet drives primært af de tilflyttere, som kom til området i år 2014-2015 relativt til dem, der kom til området senere, som påvist i Figur 6 og Figur 7 i bilaget. De første tilflyttere har 18 pct.-point højere beskæftigelse i 2018 end i 2012, og de er 18 uger mindre på overførselsindkomster om året. Dette er til trods for, at de personer, der er flyttet til området senere, i udgangspunkt har haft en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet end de senere tilflyttere,¹⁴ jf. karakteristika i Figur 8 i bilaget.

Det kunne indikere, at nogle af tilflytterne, der har opholdt sig i helhedsplansområdet i et større antal år, er blevet løftet vha. indsatserne. Der kan dog også være andre forklaringer på den positive udvikling, såsom effekter af tidligere indsats, eller den erfaring som personerne har fået i det forrige bopælsområde. Dertil når man sammenligner tilflytternes præstation i de seneste år med tilflytternes præstation ultimo 2012, skal man være opmærksom på, at ca. halvdelen af tilflytterne er kommet til Danmark for nyligt, hvorfor man ikke

¹³ Der er også en statistisk signifikant forskel i erhvervsindkomst for tilflyttere i 2018 ift. deres erhvervsindkomst i 2013, men der er ikke forskel i andel lavtuddannede, se Figur 9 i bilaget. Estimerne er dog statistisk usikre pga. stor variation i præstationen mellem tilflyttere i de tidligere år og i de seneste år.

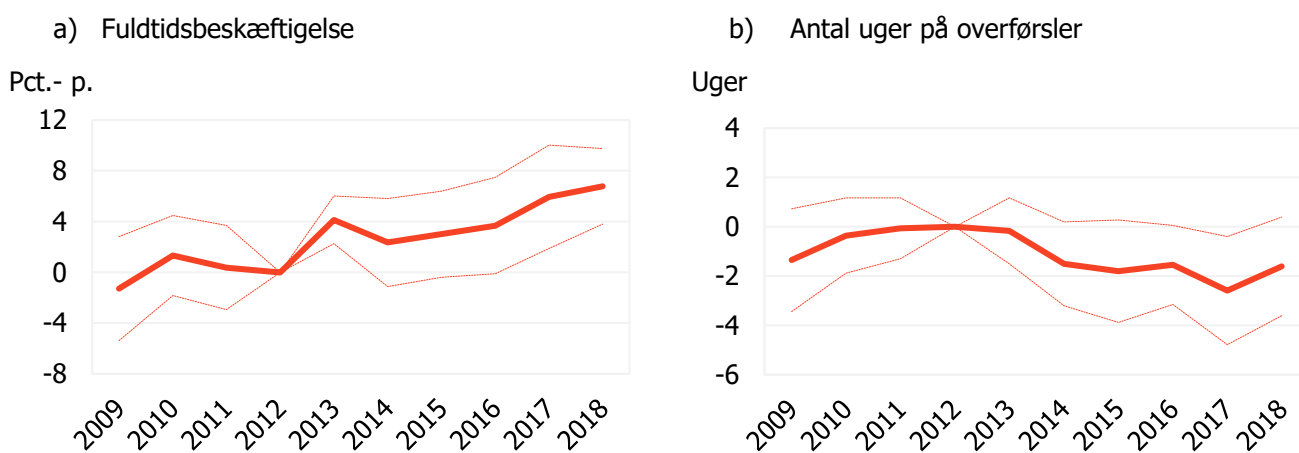
¹⁴ De er også ældre og der er relativt flere indvandrere blandt de tidligere tilflyttere ift. de senere tilflyttere, jf. egne beregninger. Figuren omfatter dog kun karakteristika af personer, der er flyttet til Danmark efter 2013.

sammenligner præstationen af samme personer over tid. Hvis man begrænser analysen til de tilflyttere, som har boet i Danmark i alle år i undersøgelsesperioden, viser resultaterne, at disse personer klarer sig beskæftigelsesmæssigt 15 pct.-point bedre i 2018 end i 2012. Det er dog den generelle tendens blandt de tilflyttere, at de klarer sig bedre på arbejdsmarkedet over tid, hvor denne trend er statistisk signifikant forskelligt fra nul, jf. Figur 10 i bilaget.¹⁵ Derfor kan den generelle positive udvikling blandt tilflytterne ikke tilskrives indsatsene i Korskær- og Sønderparken, selvom de enkelte tilflyttere kunne have været påvirket af indsatsene.

3.4 Udviklingen i det samlede område.

Områdets samlede beskæftigelsesfrekvens blandt beboerne i den arbejdsdygtige alder i Korskær- og Sønderparken er 3-7 pct.-point højere i 2015-2018 end i ultimo 2012 ift. udviklingen i kontrolgruppen, jf. Figur 5 a). Der er også en tendens til, at antallet af uger på overførsler blandt området beboere er faldende. Faldet er dog procentvis mindre end stigningen i beskæftigelsen og er ikke statistisk signifikant forskelligt fra nul i de fleste år i modsætning til resultater for fastboende og tilflyttere, jf. Figur 5 b). Det sidstnævnte kan potentielt forklares med tendenserne i den blandende beboergruppe, hvor nogle personer går fra at arbejde på deltid til fuldtid eller med, at der bliver færre selvforsørgende i denne gruppe.¹⁶

Figur 5. Ændring i tilknytning til arbejdsmarked, hele området



Note: Beskæftigelsesstatus i november, mens antal uger på overførsler er fra hele året. 18-64-årige i undersøgelsesperioden. Se bilag B for metode- og dataforklaring.

Kilde: BL's egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

¹⁵ Denne tendens er også afspejlet i Figur 4: Den er mindre, når man medtager personer, som flytter til Danmark efter 2009, og derved rent statistisk ikke-signifikant.

¹⁶ Dertil måles beskæftigelsesstatus i november måned, mens antallet uger på overførsler er fra hele året, som også kan give forskellige resultater for de to mål. Det kan dog ikke ses fx i estimationer for fastboende beboere, men denne forskel i opgørelsen kan være mere relevant for den blandede gruppe af beboere, hvor beboere skifter bopæl oftere, og hvor deres arbejdsmarkedstatus også kan ændre sig oftere i løbet af året.

Erhvervsindkomsten er i gennemsnit steget med knap 10.000-20.000 kr. pr. person pr. år. i 2015-2018 ift. 2012, når der sammenlignes med kontrolgruppen, og andel lavtuddannede er faldende over hele perioden, jf. Figur 11 i bilag B.

Overordnet set er der sket flere positive forandringer i området siden 2012. Disse tendenser drives i en vis grad af fastboende beboere, hvor de klarer sig bedre efter implementeringen af beskæftigelsesrettede indsatser i området, og af tilflyttere. Dette indikerer, at helhedsplanen, hvor kommunale og boligsociale parter har samarbejdet for at løfte beboerne i Korskær- og Sønderparken, samlet set bidrager positivt til områdets udvikling. Dette resultat er i høj grad i overensstemmelse med en foreløbig evaluering fra CFBU (2020), som viser, at understøttelse af kommunale indsatser fra de boligsociale medarbejdere kan give bedre resultater end tilsvarende projekter uden boligorganisationernes involvering.

Det er yderligere vigtigt, at de positive resultater bliver forankret i området, og at beboernes arbejdsmarkeds-tilknytning og kompetencer evt. understøttes yderligere i lyset af den nuværende corona-krise, for at undgå at fremgangen på beskæftigelsesområdet¹⁷ bliver tabt.

4. Hvordan har vi målt effekten?

Vi vurderer vha. årlige registerdata fra Danmarks Statistik, hvorvidt der er sket positive forandringer i området efter, at der er blevet implementeret beskæftigelsesrettede tiltag ifm. helhedsplanen. Disse data er på individniveau, dvs. de indeholder oplysninger om hver enkelt persons tilknytning til arbejdsmarked, erhvervsindkomst og modtagelse af overførsler. Dertil indsamles baggrundsoplysninger om personernes køn, alder, etnisk oprindelse og uddannelse. Data er afidentificerede, dvs. vi ikke kender navne eller adresser på enkelte personer, men vi kan vha. en adresseliste fra Transport- og Boligministeriet identificere, hvilke almene afdelinger disse personer bor i. Flere detaljer om data er beskrevet i Boks 2 i bilag B.

En helhedsplan omfatter typisk flere forskellige tiltag, der foregår samtidigt og der ofte tilbydes i samarbejde mellem boligorganisationerne, kommunen og andre parter. Der deltager typisk få udvalgte beboere i hver af tiltagene. Da vi ikke har oplysninger om enkelte deltagere i konkrete tiltag, kan vi ikke vurdere effekterne af tiltagene adskilt på individniveau. Vi kan dog vurdere, om udviklingen i beskæftigelsen i området har vendt sig, efter at der er kommet en helhedsplan med beskæftigelsesrettede indsatser, som indikerer, at helhedsplanen har medvirket til at løfte beboerne i området.

Det er ikke tilstrækkeligt at dokumentere en positiv udvikling i beskæftigelsesfrekvens i et helhedsplansområde for at påstå, at det er en følge af helhedsplanen. Udviklingen, som ses i området, kan skyldes andre forhold,

¹⁷ Her menes fremgangen ift. udviklingen hos personer med lignende karakteristika, da krisituation medfører generelt stigende arbejdsløshed.

såsom konjunkturer, kommunale tiltag eller andre fælles tendenser for almene beboere i Boligkontoret Fredericia og Boli.nu, i Fredericia kommune eller i hele Danmark. Derfor sammenligner vi udviklingen i helhedsplansområdet med udviklingen i en kontrolgruppe, som renser for disse fælles tendenser. Det er illustreret i Figur 6.

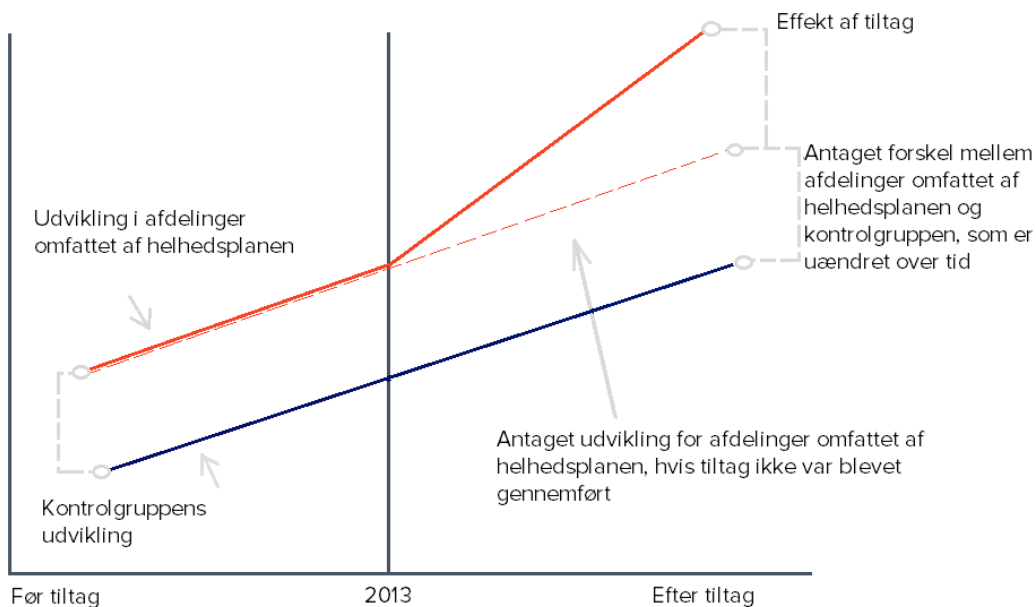
Her har begge grupper samme udvikling i beboernes karakteristika, før tiltagene er blevet implementeret. Udviklingen for helhedsplansområdet, som er illustreret ved den røde linje, begynder at afvige fra den fælles udvikling, som er illustreret ved den blå linje, efter datoen for de første indsatser. Forskellen i udviklingen i beboernes karakteristika mellem de påvirkede områder og kontrolgruppen kan derfor tilskrives tiltagene, hvis man antager, at udviklingen i de påvirkede områder fortsat havde været den samme som i kontrolgruppen, hvis tiltagene ikke var blevet gennemført. Metoden er forklaret i flere detaljer i Boks 1 i bilaget.¹⁸

Kontrolgruppen består af andre afdelinger i boligorganisationerne Boligkontoret Fredericia og Boli.nu, der har oplevet samme udvikling i beboerkarakteristika som beboerne i helhedsplansområdet før implementering af indsatserne. Dertil ligner beboerne i kontrolgruppen i gennemsnit beboerne i helhedsplansområdet ift. deres observerbare socioøkonomiske karakteristika. Afdelinger, der indgår i begge grupper, er præsenteret i Boks 1 i bilaget, hvor der også kan ses en sammenligning i beboernes karakteristika i to grupper året før tiltagene er blevet implementeret.

I målingen antager vi, at 2013 er start år for indsatserne, som har haft betydning for beboernes beskæftigelse, da det er i 2013, at de første aftaler om beskæftigelsesforløb for områdets beboere er blevet indgået. Derfor udvælger vi 2012 som reference-år til at måle udvikling i beboernes beskæftigelse, erhvervs- og overførselsindkomst ift. dette år.

¹⁸ Dvs. effekten bliver målt ved at anvende den såkaldte difference-in-differences metode. Se Cameron og Trivedi (2005) for uddybning af antagelserne bag metoden.

Figur 6. Måling af effekt ved hjælp af en kontrolgruppe



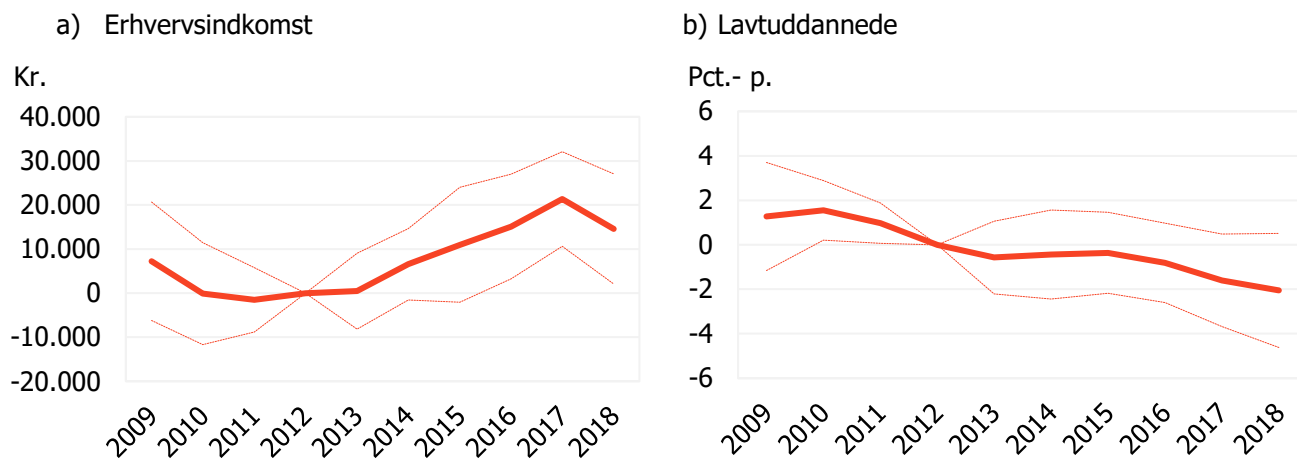
Kilde: BL's egen illustration baseret på Cameron og Trivedi (2005).

5. Litteraturliste

- Boligkontoret Fredericia og boli.nu (2014). *Helhedsplan for Korskærparken og Sønderparken 2014-2018*. http://www.boligsocialkort.dk/media/1094/115_korskaerparken-og-soenderparken.pdf
- Boligkontoret Fredericia, boli.nu og Fredericia kommune (2018a). *Strategisk samarbejdsaftale om boligsocial indsats*. Modtaget i papirform fra Landsbyggefonden
- Boligkontoret Fredericia, boli.nu og Fredericia kommune (2018b). *Delaftale for indsatsområdet Uddannelse og Beskæftigelse*. Modtaget i papirform fra Landsbyggefonden
- Cameron, C. og Trivedi, P. (2005). *Microeconometrics: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press
- CFBU (2020). *Uddannelses- og jobgaranti i ghettøer og udsatte boligområder. Midtvejsevaluering*. <https://www.trafikstyrelsen.dk/da/Bolig/Lister/Publikationslisteside?theme=Udsatte-bolig-omr%25c3%25a5der>
- Christensen, G. (2015). A Danish tale og why social mix is so difficult to increase. *Housing studies*, 30(2), s. 252-271
- Jakobsen, V. og Larsen, M.L. (2016). *Boligsociale indsatser og huslejestøtte. Evaluering af Landsbyggefondens 2006-2010 pulje*. SFI, København K
- Nygaard, J. (2013). *Næsten en milliard til Fredericia*. <https://www.tvsyd.dk/fredericia/naesten-en-milliard-til-fredericia>
- Vasiljeva, K. (2020). Medvirker helhedsplaner til at løfte udsatte boligområder? *Samfundsøkonomen* 3(2020), s. 32-44

6. Bilag A. Supplerende resultater

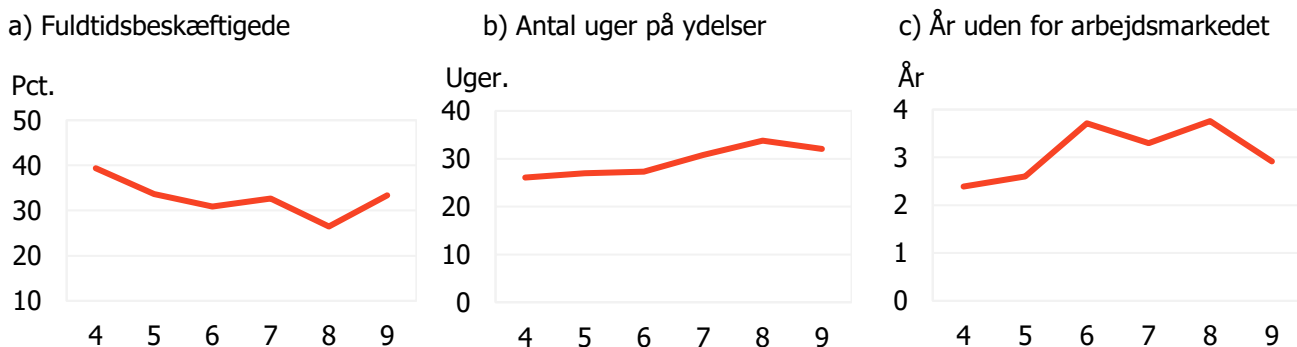
Figur 1. Ændring i erhvervsindkomst og uddannelsesstatus, fastboende beboere



Note: Årlig erhvervsindkomst i 2018-priser. Lavtuddannede – personer med højest en grundskoleuddannelse. 18-64-årige i undersøgelsesperioden, som boede i helhedsplansområde i alle år i 2009-2018. Se bilag B for metode- og dataforklaring.

Kilde: BL's egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

Figur 2. Fraflytteres karakteristika i 2013 efter antal år, som de har boet fast i helhedsplansområdet



Note: Beskæftigelsesstatus i november, mens antal uger på overførsler er fra hele året. Antal år uden tilknytning til arbejdsmarked er beregnet for en tiårig historisk periode tilbage til 2002-2011. 18-64-årige i undersøgelsesperioden, som boede i helhedsplansområde i alle år i 2009-2013, men har skiftet bopæl siden da. Se bilag B for metode- og dataforklaring.

Kilde: BL's egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

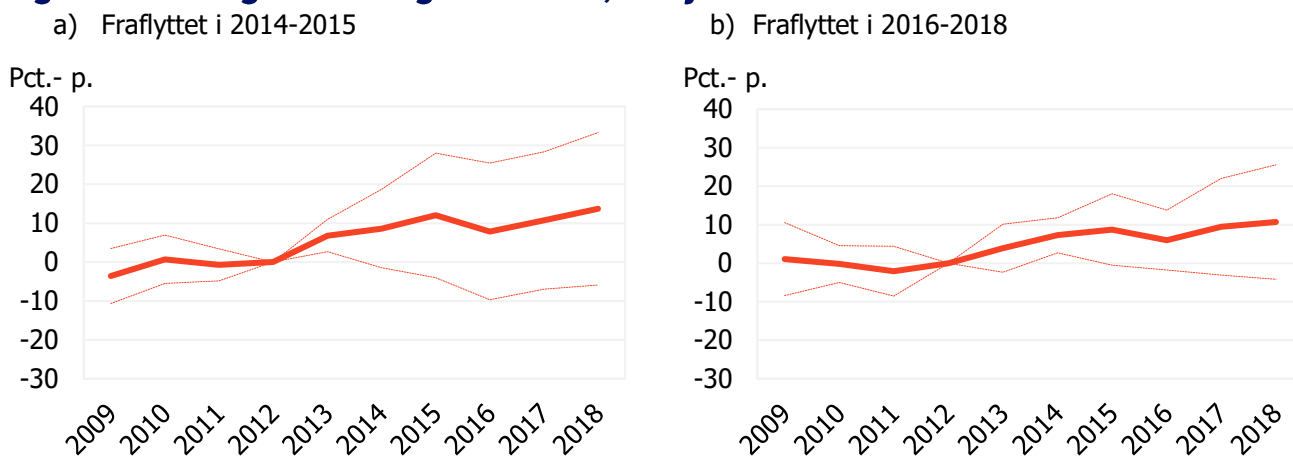
Tabel 1. Robusthedstjeks – fastboende

	Hele Danmark	Fredericia	Region Syddan- mark	Provinsby kommu- ner	Hele BKF og Bolig.nu
FULD TIDS BESKÆFTIGELSE (PCT.-POINT)					
2009	4,18	4,72	3,69	4,09	4,51
	(1,55)	(1,89)	(1,57)	(1,56)	(21,93)
2010	2,07	2,39	1,57	1,85	2,30
	(1,65)	(1,87)	(1,66)	(1,66)	(1,86)
2011	1,96	2,09	1,65	1,71	2,23
	(1,54)	(1,78)	(1,54)	(1,54)	(1,81)
2012	Reference-år				
2013	0,62	2,06	0,52	0,50	2,39
	(1,35)	(1,60)	(1,36)	(1,36)	(1,62)
2014	0,54	1,80	0,44	0,28	2,24
	(1,11)	(1,45)	(1,13)	(1,13)	(1,46)
2015	4,32	5,32	4,41	4,14	5,77
	(1,32)	(1,94)	(1,33)	(1,33)	(2,00)
2016	4,87	5,55	5,18	4,89	5,91
	(0,93)	(1,39)	(0,95)	(0,96)	(1,43)
2017	4,26	5,12	4,68	4,31	5,13
	(1,68)	(2,06)	(1,70)	(1,70)	(2,11)
2018	5,71	5,95	6,04	5,67	6,01
	(1,17)	(1,59)	(1,20)	(1,20)	(1,65)
ANTAL UGER PÅ OVERFØRSLER					
2009	-2,32	-2,15	-2,01	-2,07	-2,04
	(1,09)	(1,18)	(1,09)	(1,09)	(1,19)
2010	-1,80	-1,83	-1,60	-1,77	-1,73
	(0,92)	(1,03)	(0,93)	(0,92)	(1,04)
2011	-1,41	-1,37	-1,33	-1,42	-1,42
	(0,82)	(0,89)	(0,82)	(0,82)	(0,90)
2012	Reference-år				
2013	-0,59	-0,40	-0,60	-0,54	-0,57
	(0,62)	(0,72)	(0,63)	(0,63)	(0,72)
2014	-1,17	-0,85	-1,01	-1,04	-1,14
	(0,56)	(0,73)	(0,56)	(0,56)	(0,73)
2015	-2,66	-2,90	-2,73	-2,63	-3,23
	(0,58)	(0,78)	(0,58)	(0,58)	(0,78)
2016	-3,30	-3,25	-3,43	-3,34	-3,63
	(0,81)	(0,95)	(0,81)	(0,81)	(0,94)
2017	-2,91	-2,75	-3,11	-2,88	-3,01
	(0,87)	(1,09)	(0,88)	(0,88)	(1,12)
2018	-2,62	-2,02	-2,76	-2,60	-2,20
	(0,78)	(1,01)	(0,79)	(0,79)	(1,04)

Note: Beskæftigelsesstatus i november, mens antal uger på overførsler er fra hele året. 18-64-årige i undersøgelsesperioden, som boede i helhedsplansområde i alle år i 2009-2018.

Kilde: BL's egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

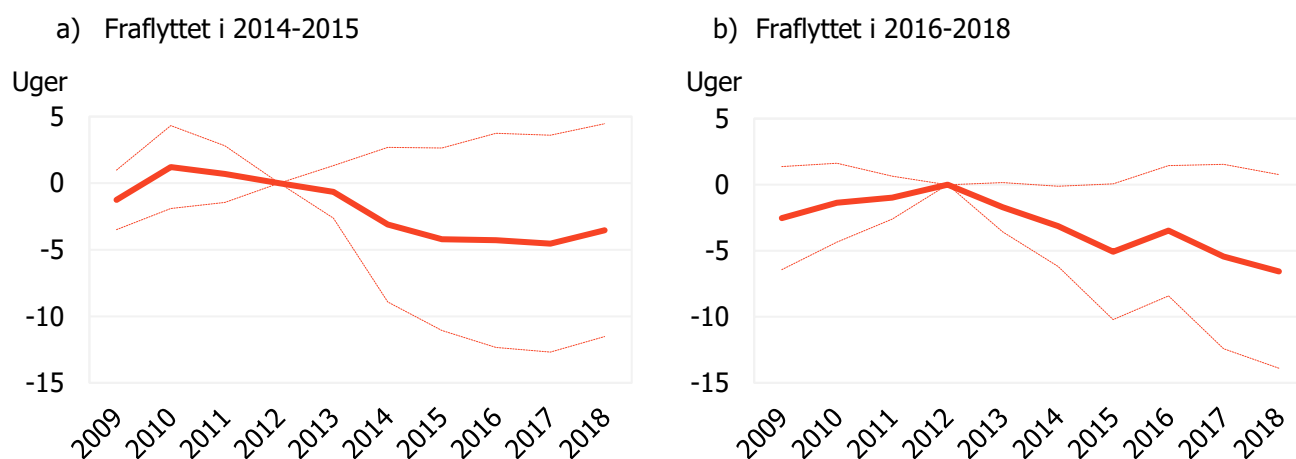
Figur 3. Ændring i beskæftigelsesstatus, fraflyttere



Note: Beskæftigelsesstatus i november. 18-64-årige i undersøgelsesperioden, som boede i helhedsplansområde i alle år i 2009-2013, men har skiftet bopæl siden da. Se bilag B for metode- og dataforklaring.

Kilde: BL's egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

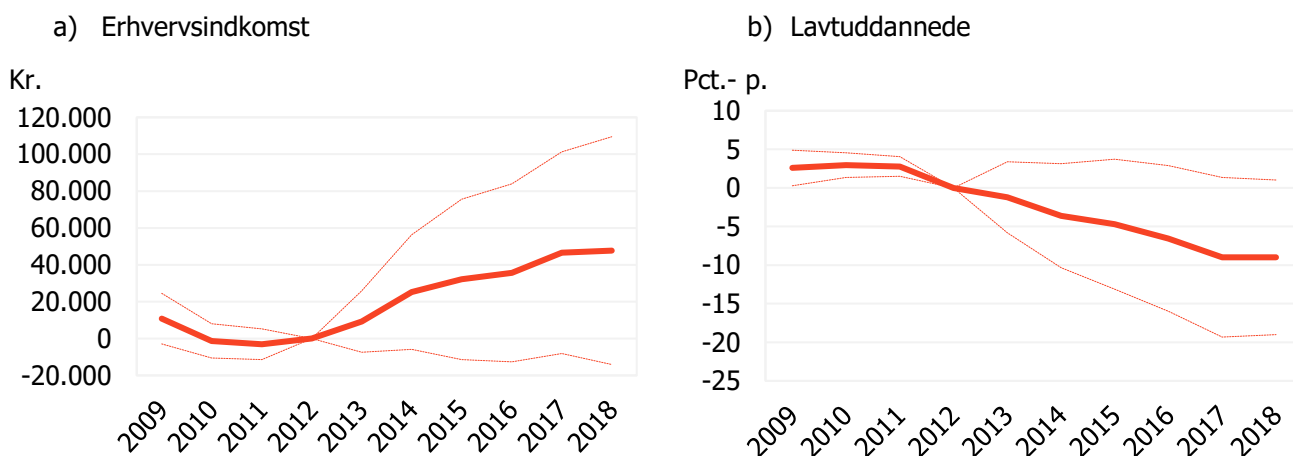
Figur 4. Ændring i antallet uger på ydelser, fraflyttere



Note: Antal uger på overførsler fra hele året. 18-64-årige i undersøgelsesperioden, som boede i helhedsplansområde i alle år i 2009-2013, men har skiftet bopæl siden da. Se bilag B for metode- og dataforklaring.

Kilde: BL's egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

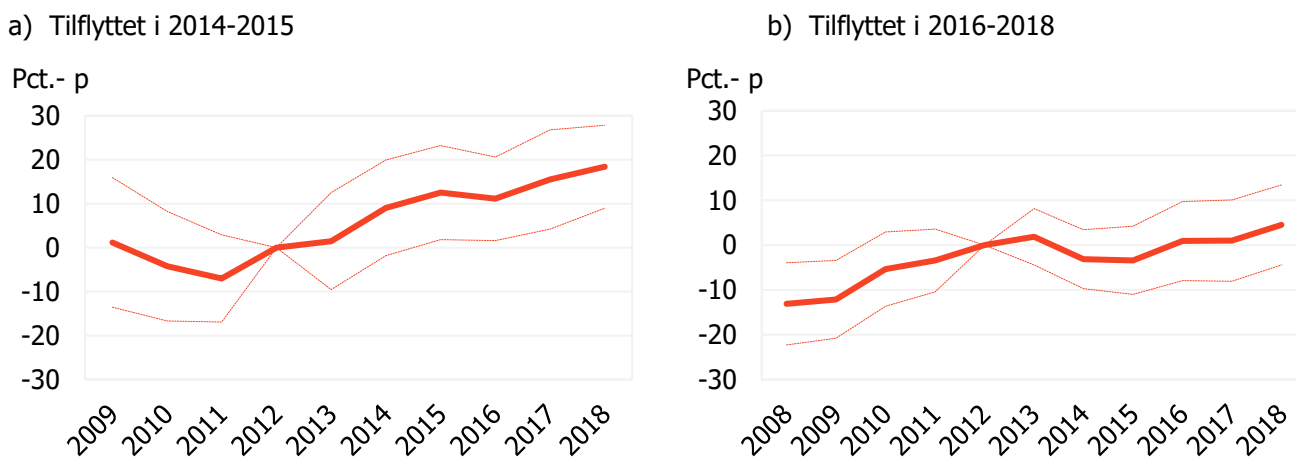
Figur 5. Ændring i erhvervsindkomst og uddannelsesstatus, fraflyttere



Note: Årlig erhvervsindkomst i 2018-priser. Lavtuddannede – personer med højst en grundskoleuddannelse. 18-64-årige i undersøgelsesperioden, som boede i helhedsplansområde i alle år i 2009-2013, men har skiftet bopæl siden da. Se bilag B for metode- og dataforklaring.

Kilde: BL's egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

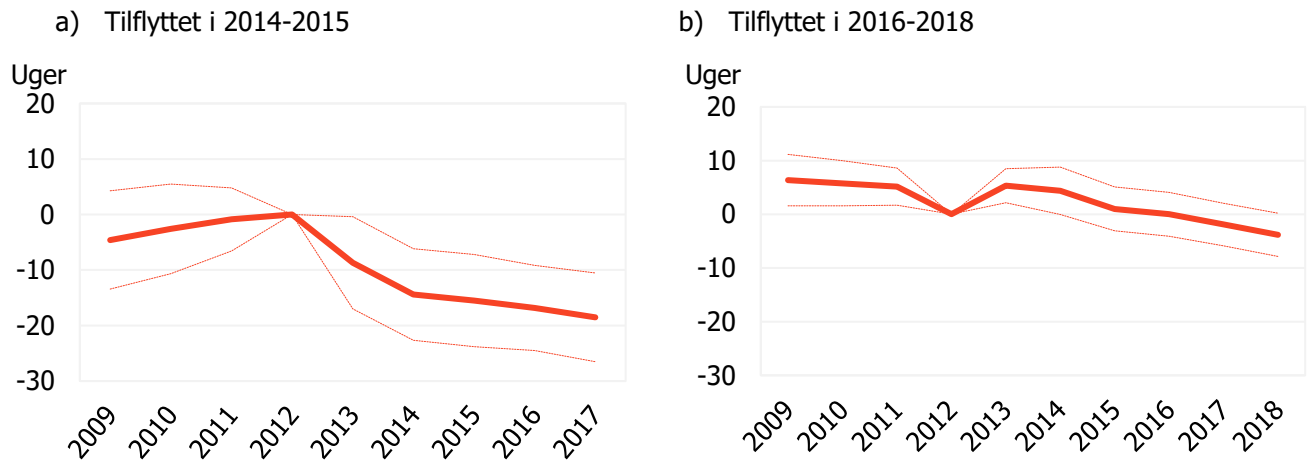
Figur 6. Ændring i beskæftigelsesstatus, tilflyttere



Note: Beskæftigelsesstatus i november. 18-64-årige i undersøgelsesperioden, som ikke boede i helhedsplansområde i alle år i 2009-2013, men har flyttet til siden da. Se bilag B for metode- og dataforklaring.

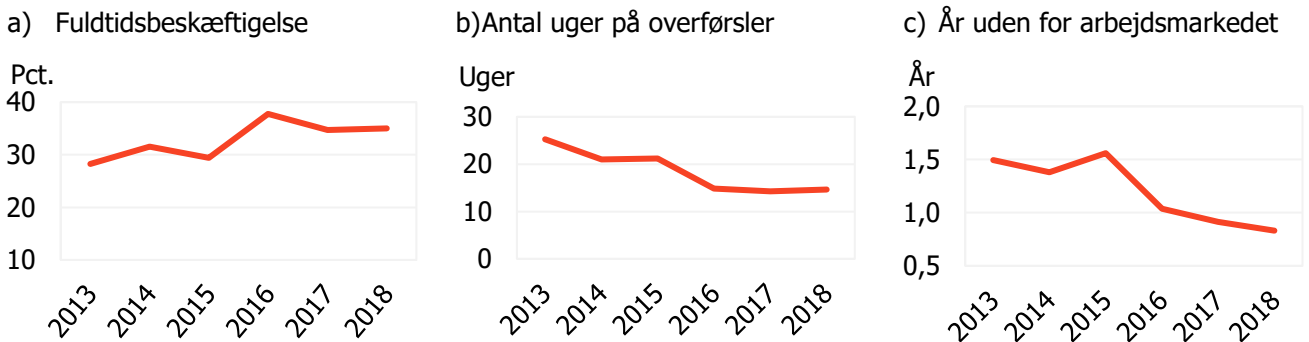
Kilde: BL's egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

Figur 7. Ændring i antallet uger på ydelser, tilflyttere



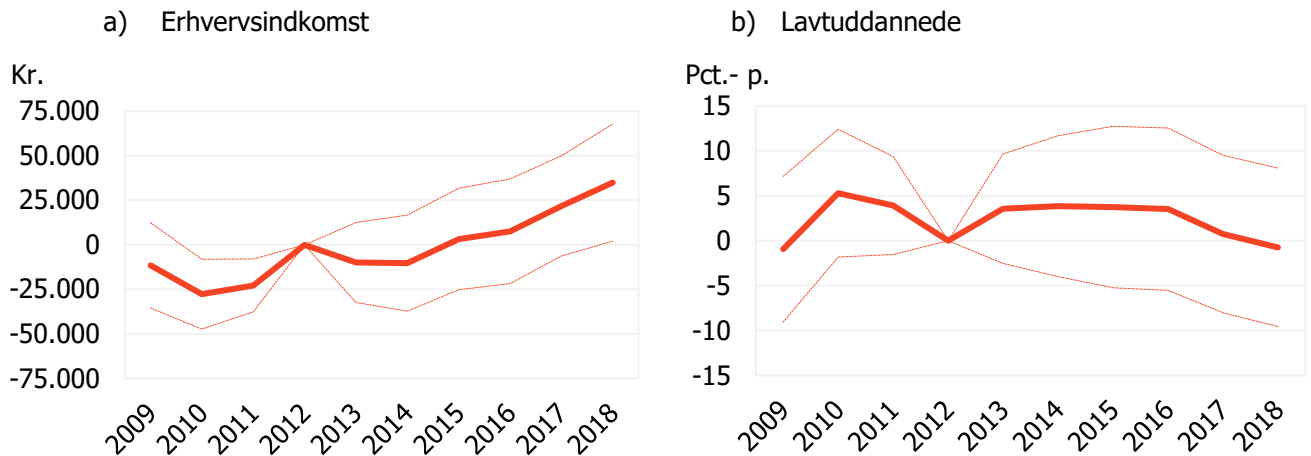
Note: Antal uger på overførsler fra hele året. 18-64-årige i undersøgelsesperioden, som ikke boede i helhedsplansområde i alle år i 2009-2013, men har flyttet til siden da. Se bilag B for metode- og dataforklaring.
Kilde: BL's egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

Figur 8. Tilflytteres karakteristika efter år, når de har tilflyttet helhedsplansområde, målt i 2013



Note: Status ultimo året (november). 18-64-årige gamle i undersøgelsesperioden, som ikke boede i helhedsplansområde i alle år i 2009-2013, men har flyttet til siden da. Antal år uden tilknytning til arbejdsmarked er beregnet for en ti-årig historisk periode tilbage til 2002-2011. Se bilag B for metode- og dataforklaring.
Kilde: BL's egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

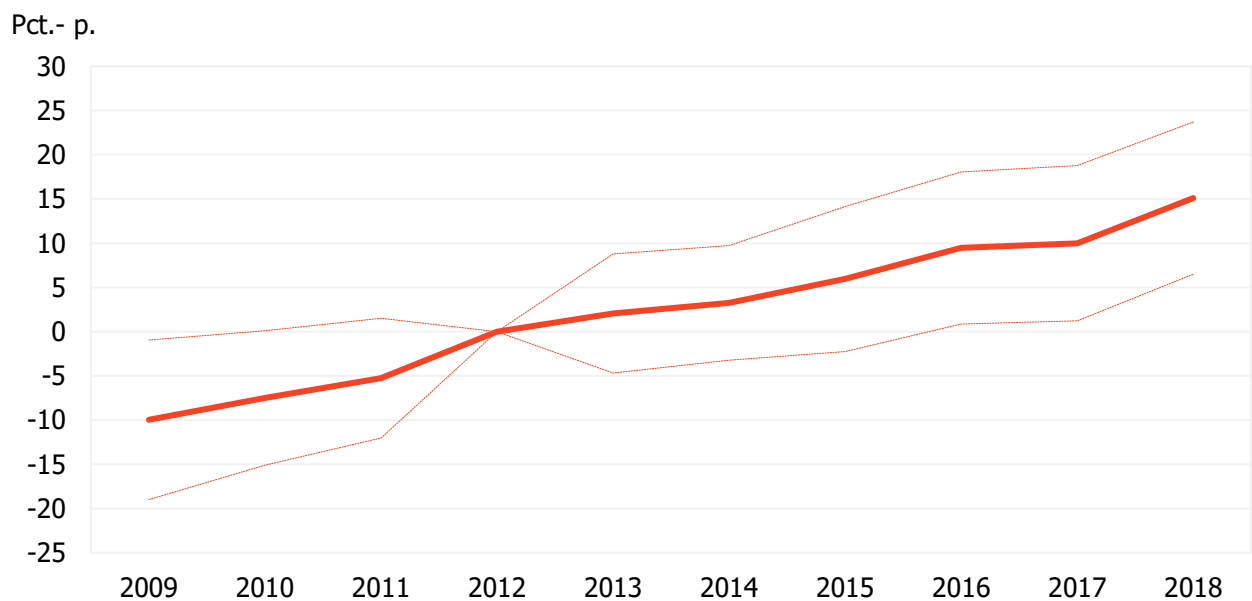
Figur 9. Ændring i erhvervsindkomst og uddannelsesstatus, tilflyttere



Note: Årlig erhvervsindkomst i 2018-priser. Lavtuddannede – personer med højst en grundskoleuddannelse. 18-64-årige i undersøgelsesperioden, som ikke boede i helhedsplansområde i alle år i 2009-2013, men har flyttet til siden da. Se bilag B for metode- og dataforklaring.

Kilde: BL's egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

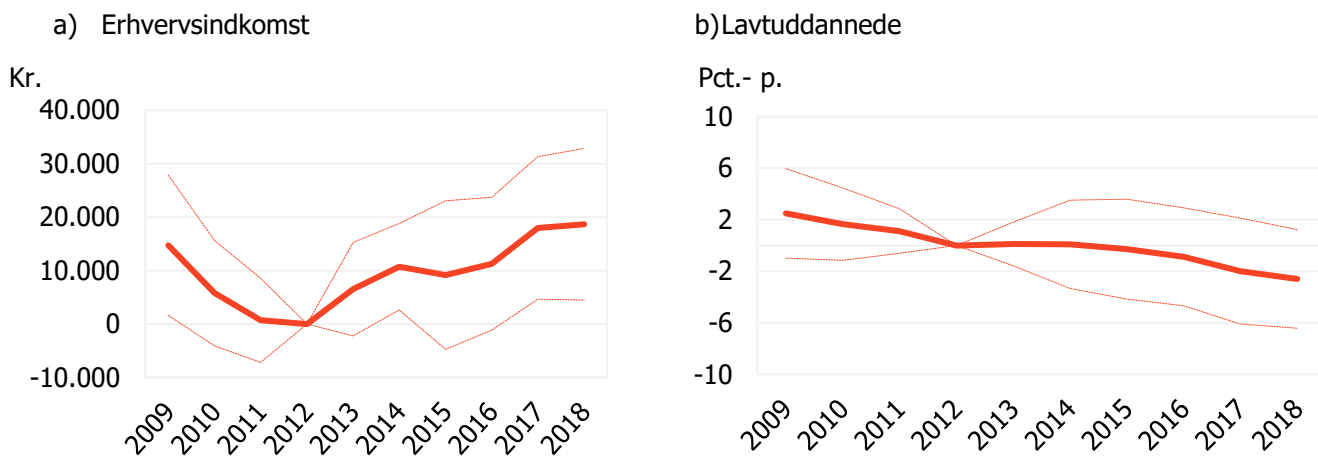
Figur 10. Ændring i beskæftigelsesstatus, tilflyttere, som har boet i Danmark i hele undersøgelses periode



Note: Beskæftigelsesstatus i november. 18-64-årige i undersøgelsesperioden, som ikke boede i helhedsplansområde i alle år i 2009-2013, men har flyttet til siden da. Se bilag B for metode- og dataforklaring.

Kilde: BL's egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

Figur 11. Ændring i erhvervsindkomst og uddannelsesstatus



Note: Årlig erhvervsindkomst i 2018-priser. Lavtuddannede – personer med højst en grundskoleuddannelse. 18-64-årige i undersøgelsesperioden. Se bilag B for metode- og dataforklaring.
Kilde: BL's egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

7. Bilag B. Metodevalg og datagrundlaget

Boks 1. Metodevalg i evalueringen

Til at måle indsats effekten på den mest troværdige måde kræves der en helt tilfældig allokering af behandling til personerne. I kliniske undersøgelser bliver personerne derfor inddelt i dem, der skal modtage behandlingen (den påvirkede gruppe) og dem, der ikke skal modtage behandlingen, randomiseret – vha. en lodtrækning, før indsatsstarten. Den tilfældige opdeling sikrer, at personerne i de to grupper i gennemsnit har samme karakteristika i udgangspunktet. Således kan forskellen mellem de to grupper efter fuldført behandling udelukkende tilskrives effekten af behandlingen.

I virkeligheden sker der ikke en tilfældig tildeling af indsatsene, hverken når der gives støtte til helhedsplanerne til bestemte boligområder, eller når beboerne i de omfattede områder bliver tilbudt at deltage i indsatsen. Den tilfældige allokering ville have krævet, at vi selv fra begyndelsen havde styr på, hvem der modtog en indsats vha. en lodtrækning, eller der var sket et naturligt eksperiment, som sikrede at indsats- og kontrolgruppen lignede hinanden ift. deres observerbare og uobserverbare karakteristika.

Da tildeling af indsatsene ikke er tilfældig, bliver effekten af helhedsplanen i Korsbærparken målt ved en såkaldt difference-in-difference (DID) teknik. Teknikken er baseret på en antagelse om, at udviklingen i personens karakteristika i den påvirkede og den ikke-påvirkede gruppe ville have været identisk, hvis der ikke er blevet gennemført indsats i den påvirkede gruppe. Til gengæld tillader teknikken såkaldte niveauforskelle i personens karakteristika. Et eksempel på denne antagelse er, at den påvirkede gruppe kan have relativt flere lavtuddannede personer end den anden gruppe, men andelen af lavtuddannede falder i samme tempo i begge grupper i takt med, at flere og flere i Danmark generelt gennemfører en kompetencegivende uddannelse.

Dertil er hvert helhedsplansområde omfattet af flere tiltag, som typisk er målrettet en udvalgt gruppe af beboerne og ydes i samarbejde mellem kommunale og boligsociale medarbejdere, samt eventuelt andre parter såsom frivillige eller ungdomsuddannelsesvejledning. Vi kender ikke, hvilke beboere fra indsatsområdet, der har deltaget i enkelte aktiviteter, og de fleste aktiviteter foregår samtidigt, hvorfor vi ikke kan vurdere effekterne af de enkelte indsats eller tilskrive vellykkedes indsats konkrete aktører.

Vi kan dog stadig vurdere, hvorvidt helhedsplanen formentlig har bidraget til udviklingen i området. Vi analyserer, hvorvidt der sker en positiv udvikling i hele området ift. et syntetisk konstrueret kontrolområde, efter at der er kommet en helhedsplan med beskæftigelsesrettede indsats, som udføres på en måde beskrevet nedenfor.

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

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

Tabel 2. Afdelinger i indsats- og kontrolgruppen

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

Note: Egen afgræsning baseret på beboernes karakteristika i registerdata og adressedata for det almene byggeri fra Transport- og Boligministeriet. Afdelinger i begge grupper har mindst 30 beboere i alder 15-64.

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

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

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

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

Kontrolgruppen er udvalgt fra andre afdelinger i Boligkontoret Fredericia og boli.nu, som aldrig har været omfattet af en helhedsplan, hvor vi yderligere frasorterer afdelinger med mange relativt ressourcestærke beboere. Dette medvirker en lignende udvikling i udfaldsvariable i de to grupper før implementering af helhedsplanen. Tabel 1 præsenterer gennemsnitlige karakteristika for beboere i de to grupper.

Tabel 3. Beboerkarakteristika i indsats- og kontrolgruppen, 2012

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

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

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

Boks 2. Datagrundlaget - registerdata

Der anvendes følgende registre i undersøgelsen:

BEF – befolkningsregister. Vi anvender oplysninger om køn, alder, oprindelsesland primo året. Opdeling i vestlige og ikke-vestlige beboere udføres efter Danmark Statistiks format for oprindelseslande. Befolkningsregister indeholder også bopælsadresse for de enkelte individer, som kobles med stamdata for de almene boligafdelinger til at identificere almene beboere i de enkelte afdelinger hos Boligkontoret Fredericia og Boli.nu. Stamdataene tilhører Trafik-, Bygge-, og Boligstyrelsen.

RAS – registerbaserede arbejdsstyrkestatistik. Der indsamles oplysninger om, hvorvidt personen har været beskæftiget eller uden for arbejdsmarked i november måned. Disse data er tilgængelige fra ultimo 2008 og frem.

IND – register for indkomster, hvor der indsamles oplysninger om årlige erhvervs- og overførselsindkomster for de enkelte. Erhvervsindkomst består af løn og nettooverskud af selvstændig virksomhed inkl. visse honorarer. Overførselsindkomst består af dagpenge, kontanthjælp o.l. ydelser samt pensioner, inkl. efterløn. Studerende indgår ikke i mål for erhvervs- og overførselsindkomst.

UDDA – uddannelsesregister, hvor der indsamles oplysninger om højeste fuldførte uddannelse, målt pr. oktober måned. Indvandrernes medbragte uddannelse medtages ikke, så vi følger Transport- og Boligministeriets definition, der anvendes ifm. ghettolisten.

DREAM – arbejdsmarkedsstyrelsens database med oplysninger om modtagelse af offentlige overførsler på ugebasis. Vi beregner ud fra disse oplysninger det samlede antal uger på overførsler for hver person, hvor vi dog fratrækker uger på SU.

Oplysninger fra alle registre kobles sammen ved hjælp af et anonymt id for hver enkelte person, som er det samme på tværs af alle registre. Dertil anvendes adressedata for det almene byggeri fra Transport- og Boligministeriet til at identificere beboere i enkelte almene afdelinger.

Analyseperioden er 2009-2018, hvor vi således følger med individer i tre år før indsatsernes start og seks år efter, med 2012 som et reference-år.