



CENTER FOR
BOLIGSOCIAL
UDVIKLING

BOLIGSOCIALE BESKÆFTIGELSESINDSATSER

Effektmåling af boligsociale beskæftigelsesindsatser
i udsatte boligområder i Danmark

Boligsociale beskæftigelsesindsatser – Effektmåling af boligsociale beskæftigelsesindsatser i udsatte boligområder i Danmark

Frederik Mühldorff Sigurd, projekleder
Klavs Odgaard Christensen
Mette Fabricius Madsen
Kristian Leer

ISBN: 978-87-92798-01-5

© 2011 Center for Boligsocial Udvikling

Center for Boligsocial Udvikling
Sadelmagerporten 2a
2650 Hvidovre

Telefon: 50 89 45 00
info@cfbu.dk
www.cfbu.dk

Maj 2011

Forsidefoto: Blågårdsgade, hvor en af de boligsociale beskæftigelsesindsatser finder sted.
Copyright Scanpix.

Udgivelsen kan frit hentes på www.cfbu.dk.

CFBU's udgivelser kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Center for Boligsocial Udvikling er en selvvejende institution under Socialministeriet med et årligt budget på 10 mio kr. Centrets overordnede formål er at undersøge effekten af indsatser i udsatte boligområder, at indsamle erfaringer fra nationale og internationale boligsociale indsatser og at yde kvalificeret rådgivning og processtøtte til centrale aktører indenfor det boligsociale område.

Indhold

Introduktion 1

- Indledning 2
- Formål med undersøgelsen 2
- Sådan har vi gjort 3
- Udfordringer i effektmålingen 5

Konklusioner 7

- Syv konklusioner om boligsociale beskæftigelsesindsatser 8

Boligsociale beskæftigelsesindsatser 10

- Indledning 11
- Organisering 11
- Målgruppe 12
- Metoder i arbejdet med beboerne 12
- Opsamling 15

Effektmåling af de boligsociale beskæftigelsesindsatser 16

- Indledning 17
- Udsatte boligområder med en boligsocial beskæftigelsesindsats 18

Litteratur og interviewpersoner 25

- Litteraturliste 26
- Interviewpersoner 26

Bilag 27

Introduktion

I mange udsatte boligområder i Danmark er en stor andel af beboerne uden tilknytning til arbejdsmarkedet. For at imødekomme dette problem har en række boligsociale helhedsplaner iværksat beskæftigelsesindsatser. CFBU undersøger effekten af disse.

Indledning

Udsatte boligområder i Danmark er kendetegnet ved en forholdsmæssig stor andel af beboere uden tilknytning til arbejdsmarkedet. Beboere i udsatte boligområder har overordnet set dårligere forudsætninger for at deltage aktivt på arbejdsmarkedet end andre borgere (Programbestyrelsen 2008:140). Det skyldes blandt andet, at beboere i udsatte boligområder i mindre grad end beboere i mere ressourcestærke områder har kendskab til dansk sprog og arbejdsmarkedskultur. I udsatte boligområder er der samtidig en overrepræsentation af beboere med fysiske og psykiske lidelser, eller beboere der har været ledige gennem en længere årrække og derfor har sværere ved at komme ind på arbejdsmarkedet. Der er således nogle helt særlige udfordringer i forhold til at få beboere i udsatte boligområder i beskæftigelse.

Blandt aktørerne i det boligsociale felt er det opfattelsen, at en øget beskæftigelse er nøglen til at løse mange af problemerne i de udsatte boligområder. Programbestyrelsen skriver således i deres slutrapport fra 2008 at: "Hvis beskæftigelsen ikke øges, påvirker dette over tid de gode resultater på andre indsatsområder, som dermed rulles tilbage" (Programbestyrelsen 2008:140).

"De boligsociale beskæftigelsesindsatser skal ses som et supplement til den ordinære kommunale beskæftigelsesindsats. Målet med indsatserne er at få flere beboere i beskæftigelse, men vigtigere er det, at motivere og støtte beboerne til at indgå i den ordinære kommunale beskæftigelsesindsats".

Jørgen Olsen
Landsbygefonden

En række af de boligsociale helhedsplaner forsøger at imødekomme problemstillingen ved at iværksætte indsatser med et beskæftigelsesfremmende sigte. Disse indsatser er kendetegnet ved, at de udføres

af helhedsplanernes boligsociale medarbejdere og arbejder med at støtte beboerne i at få job eller komme nærmere arbejdsmarkedet.

Mantraet indenfor det boligsociale felt har i de seneste år lydt: Hvad virker? Samtidig har beslutningstagere i staten, kommunerne og Landsbygefonden i stigende grad efterspurgt solid evidens for, hvilke indsatser, der effektivt løser sociale problemer i udsatte boligområder i Danmark. Med denne effektmåling sætter vi fokus på effekterne af de boligsociale beskæftigelsesindsatser i Danmark og det er håbet at vi herigennem kan medvirke til at styrke den fremtidige boligsociale beskæftigelsesindsats.

Tak

Tak til Socialministeriet for at stille data om de udsatte boligområder til rådighed.

Tak til alle projektledere og boligsociale medarbejdere i de boligsociale beskæftigelsesindsatser, der gav sig tid til at fortælle om indsatsen i deres udsatte boligområde.

Formål med undersøgelsen

Formålet med denne undersøgelse er at afdække, hvorvidt de boligsociale beskæftigelsesindsatser medvirker til en øget beskæftigelsesgrad eller arbejdsmarkedsparathed blandt beboerne i udsatte boligområder. Det er ligeledes hensigten at undersøge, om der er specifikke grupper af beboere, der har særlig gavn af den boligsociale beskæftigelsesindsats. Endelig sigter undersøgelsen mod at afdække, hvilke metoder og måder at organisere arbejdet på, der er særligt brugbare.

Undersøgelsen forsøger at give svar på følgende spørgsmål:

1. Har boligsociale beskæftigelsesindsatser en positiv effekt i forhold til en øget beskæftigelsesgrad i udsatte boligområder?



2. Har boligsociale beskæftigelsesindsatser en positiv effekt i forhold til at få beboerne tættere på arbejdsmarkedet?

3. Er de boligsociale beskæftigelsesindsatser særligt effektive i forhold til nogen specifikke målgrupper?

Sådan har vi gjort

For at afdække effekten af de boligsociale beskæftigelsesindsatser har vi sammenlignet andelen af beboere på offentlig forsørgelse i udsatte boligområder, hvor der har været en boligsocial beskæftigelsesindsats i årene 2007, 2008 og 2009 med områder uden en boligsocial beskæftigelsesindsats. Formålet med at sammenligne udviklingen i indsatsområderne (områder med en boligsocial beskæftigelsesindsats) med kontrolområderne (de øvrige udsatte boligområder) er at isolere bagvedliggende faktorer, der kan have betydning for beboernes beskæftigelsesgrad. Jo flere baggrundsvariabler, der er relativt konstante i indsats- og kontrolgruppe, des større sandsynlighed er der for, at det er den boligsociale beskæftigelsesindsats, der har haft en betydning for graden af beskæftigelse i indsatsområderne. Eksempelvis undgås det, at forskelle i beskæftigelsesgrad mellem indsats- og kontrolområde blot skyldes konjunktursvingninger og andre forhold, der har indflydelse på beboernes muligheder på arbejdsmarkedet.

Indsats- og kontrolområderne er relativt ens på flere baggrundsvariabler. Eksempelvis er fordelingen mellem mænd og kvinder samt det gennemsnitlige antal beboere mellem 18 og 64 år relativt ligeagt. En eventuel betydelig forskel i graden af beskæftigelse imellem de to grupper skyldes derfor ikke, at det ene område eksempelvis har en større andel af mænd.

Udvælgelse af boligområder

På baggrund af en screening af CFBU's database over selvevalueringer¹ og en rundringning til medarbejdere i boligsociale helhedsplaner har vi konstrueret en ind-

sats- og kontrolgruppe. Indsatsgruppen omfatter følgende otte boligområder:

Blågården, København

Brøndby Strand, Brøndby

Varbergparken, Haderslev

Kvaglund, Esbjerg

Østerbyen, Esbjerg

Stengårdsvej, Esbjerg

Sønderbro, Horsens

Vestbyen, Hjørring

Udvælgelsen af boligområder til indsats- og kontrolgruppen er styret af en række overordnede kriterier.² For det første er alle områderne i indsats- og kontrolgruppen en del af Socialministeriets liste over ca. 90 udvalgte almene boligområder med problemer i forskelligt omfang. Fælles for disse områder er, at de har en høj andel af beboere udenfor arbejdsmarkedet. Netop dette kriterium har vi vurderet som væsentligt i en undersøgelse af beskæftigelsesfremmende indsatser. Det er ikke alle områder på Socialministeriets liste, der har en boligsocial helhedsplan. Områderne uden helhedsplaner er medtaget i kontrolgruppen.

For det andet er indsatsgruppen valgt ud fra, at hovedformålet eller et af hovedformålene med indsatsen er at få flere beboere i beskæftigelse eller øge deres arbejdsmarkedsparathed. Det kan i nogle tilfælde være vanskeligt at adskille beskæftigelsesfremmende indsatser fra andre boligsociale indsatser. I flere af de boligsociale helhedsplaner findes der indsatser, hvor beskæftigelsen indtager en sekundær plads. Det drejer sig fx om indsatser med et kriminalpræventivt, integrations- eller sundhedssigte, som forventes at bidrage til en øget beskæftigelse eller arbejdsmarkedsparathed blandt beboerne på længere sigt. Ud fra en betragtning om,



at disse indsatser ikke arbejder målrettet mod at skabe øget beskæftigelse eller arbejdsmarkedsparathed, er de ikke medtaget i undersøgelsens indsatsgruppe.

For det tredje er indsatsgruppen valgt ud fra, at målgruppen for indsatserne er beboere i udsatte boligområder mellem 18 og 64 år, som er udenfor arbejdsmarkedet. Denne målgruppe stemmer ikke altid overens med målgruppen for de enkelte boligsociale beskæftigelsesindsatser. I nogle af indsatserne fokuseres der på en mere afgrænset målgruppe såsom unge eller kvinder med indvandrebaggrund. Andre indsatser har en målgruppe der både inkluderer beboere under og over 18 år. Vi har valgt at inkludere alle disse indsatser, da deres målgrupper ligger inden for undersøgelsens overordnede afgrænsning af målgruppen.

For det fjerde er indsatsgruppen valgt ud fra, at de boligsociale beskæftigelsesindsatser har fungeret i hele perioden 2007-2010. Indsatser, der er startet i eksempelvis 2008, er således ikke inkluderet i indsatsgruppen. Disse områder er udeladt af undersøgelsen, da de hverken kan karakteriseres som indsats- eller kontrolgruppe.

For det femte er indsatsgruppen valgt ud fra, at beskæftigelsesindsatsen er en del af en boligsocial helhedsplan³. De boligsociale medarbejdere er ikke de eneste aktører, der forsøger at fremme beskæftigelsen i de udsatte boligområder. I flere af de udvalgte boligområder er der sandsynligvis en række andre indsatser med et beskæftigelsesfremmende sigte. Det kan være særlige kommunale beskæftigelsesindsatser, private initiativer eller indsatser finansieret af statslige forsøgspuljer (fx har Integrationsministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen puljer rettet mod at få svage grupper i beskæftigelse). I denne undersøgelse medtager vi udelukkende beskæftigelsesindsatser, der er en del af en boligsocial helhedsplan. Denne afgrænsning skal ses i forhold til, at de boligsociale helhedsplaner udgør ca. 80 % af det

igangværende boligsociale arbejde i Danmark (Mazanti, 2010).

For det sjette har vi udeladt områder, hvor det har været en kommunal fremskudt beskæftigelsesindsats⁴ i perioden 2007-2010. Kommunale fremskudte beskæftigelsesindsatser dækker over indsatser, hvor kommunen har rykket jobcentret ud i boligområdet. De kommunale fremskudte indsatser har en række fællestræk med de boligsociale indsatser dels ved deres geografiske placering tæt på målgruppen, dels ved at de ofte er mere metodeafprøvende og håndholdte i forhold til de ordinære kommunale beskæftigelsesindsatser. På baggrund af de fællestræk som de kommunale fremskudte indsatser har med de boligsociale beskæftigelsesindsatser, og for bedre at kunne isolere effekten af den boligsociale beskæftigelsesindsats, har vi valgt at udelukke områder med en kommunal fremskudt indsats fra indeværende undersøgelse.

Afgrænsning af målgruppen

I undersøgelsen medtages alle beboere i de udvalgte boligområder mellem 18 og 64 år, som er udenfor arbejdsmarkedet. Denne betegnelse dækker over personer, der er ledige (både forsikrede og ikke-forsikrede), personer under aktivering, passive kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere (bortset fra kortere sygdomsperioder) samt førtidspensionister. Antallet af beboere uden for arbejdsmarkedet er opgjort som fuldtids-personer. Fuldtidspersoner er et udtryk for beboernes samlede tid som modtagere af offentlige ydelser i løbet af en periode.

Data og fremgangsmåde

Rapportens analyser og konklusioner er baseret på såvel kvantitativ som kvalitativ data. Effektmålingen er baseret på talmateriale fra Danmarks Statistik. Data er opdelt på områdeniveau og omfatter beskæftigelsesstatistik samt følgende kategorier af modtagere af offentlige ydelser: Ledige, personer under aktivering, passive



kontanthjælpsmodtagere, sygedagpenge-modtagere samt førtidspensionister. Den statistiske analyse har til formål at undersøge udviklingen i beskæftigelsesgraden og udviklingen inden for de forskellige kategorier af personer udenfor arbejdsmarkedet. Analysen omfatter både en sammenligning af indsatsområderne og kontrolområderne og beskrivelse af udviklingen inden for de enkelte indsatsområder. Fordelen ved denne tilgang er, at analyserne kan give relativt klare svar på, hvilken udvikling der er sket i områderne og hvilke indsatsområder, der har gennemgået en særlig positiv eller negativ udvikling.

Som supplement til den statistiske analyse har vi udført interviews med nøglepersoner i en række boligsociale beskæftigelsesindsatser. Gennem interviewene får de medarbejdere, der dagligt arbejder med den boligsociale beskæftigelsesindsats, mulighed for at viderefremme deres erfaringer i forhold til indsatsernes arbejdsmetoder, organisationsformer og målgrupper. Samtidig giver interviewene et dybere indblik i, hvilken effekt den boligsociale beskæftigelsesindsats har haft. Interviewene er med til at begrunde og nuancere den udvikling, de statistiske analyser viser⁵.

Vi har yderligere udvalgt tre indsatser fra indsatsgruppen, hvor vi har foretaget dybdegående interviews af projektledere og medarbejdere. De tre indsatser dækker fem områder: Stengårdsvej, Kvaglund og Østerbyen i Esbjerg⁶, Blågården på Nørrebro samt Varbergparken i Haderslev.

De tre indsatser er valgt ud fra overvejelser om, at:

- de repræsenterer indsatser med forskellige målgrupper,
- den boligsociale beskæftigelsesindsats er prioriteret højt i helhedsplanen,
- de dækker geografisk set forskellige dele af landet,
- de indbefatter en væsentlig del af beboerne i den samlede indsatsgruppe.

Derudover har det været afgørende, at det er indsatser, hvor metoder og organisering er eksplicit formuleret i projektbeskrivelsen.

Udfordringer i effektmålingen

Der har været en række udfordringer i at vurdere effekten af de boligsociale indsatser på beskæftigelsesområdet. For det første er det en udfordring at opdele områderne i en indsats- og kontrolgruppe. Det skyldes blandt andet, at de boligsociale indsatser er helhedsorienterede, hvorfor forskellige aktiviteter støtter op om hinanden og i fællesskab bidrager til at løfte området. Det kan derfor være svært at adskille indsatser med et udtalt beskæftigelsesfremmende sigte fra indsatser, hvor beskæftigelse er et sekundært mål. Derudover er det vigtigt at fastslå, at der ikke er en egentlig definition på, hvad der udgør en boligsocial beskæftigelsesindsats. Indsatsen har naturligvis et beskæftigelsesfremmende sigte, men det er i vid udstrækning den lokale kontekst, altså det udsatte boligområde, der rammesætter og definerer det nærmere indhold af indsatsen. Den lokale kontekst dækker blandt andet over arbejdsmetode, organiseringsform, og hvilke særlige problemstillinger og udfordringer, der knytter sig til målgruppen for indsatsen i det pågældende udsatte boligområde. Desuden er det en udfordring at isolere effekten af den boligsociale beskæftigelsesindsats. Det skyldes især, at de boligsociale indsatser ofte blot er én blandt flere indsatser i området. Der er således en lang række af andre indsatser, både beskæftigelsesindsatser og andre sociale indsatser, i de udsatte boligområder. Vi har ikke fundet grund til at antage, at der er væsentlige forskelle mellem omfanget af øvrige kommunale eller private beskæftigelsesindsatser på tværs af indsats- og kontrolgruppen.

For det andet er det en udfordring, at data til de statistiske analyser omfatter samtlige beboere på overførselsindkomst,



mens det kun er en mindre gruppe af beboere, der har deltaget i indsatsen. I vores undersøgelse inddrager vi alle beboere i de udvalgte områder udenfor arbejdsmarkedet mellem 18 og 64 år. I nogle af indsatserne fokuseres der på en mere afgrænset målgruppe såsom unge eller kvinder med indvandrebaggrund. Vi eftersøger med andre ord en udvikling hos en større gruppe af beboere end dem, der har været en del af indsatsen. Denne problematik mindsker validiteten af resultaterne, hvilket vil sige, at vi ikke præcist måler det, vi gerne vil måle. Derudover kan det have den konsekvens, at en positiv effekt for den enkelte deltager ikke kan spores i det statistiske materiale. En mere specifik analyse af udviklingen i områderne ville kræve data om den enkelte beboers udvikling i relation til arbejdsmarkedet for de beboere der har deltaget i den boligsociale beskæftigelsesindsats. Sådanne data er dog ikke tilgængeligt i denne analyse, da der ikke sker en systematisk dokumentation på tværs af de boligsociale beskæftigelsesindsatser. Vi har dog forsøgt at imødekomme dette ved at undersøge udviklingen specifikt for forskellige grupper af beboere, herunder undersøgt udviklingen for hhv. mænd og kvinder, forskellige aldersgrupper og i forhold til om beboerne har dansk oprindelse eller er indvandrere eller efterkommer fra et ikke-vestligt land.

Det er med disse udfordringer i baghovedet, at undersøgelsens konklusioner skal læses.

Noter

¹ CFBU's database over selvevalueringer samler ca. 450 beskrivelser af boligsociale indsatser under de boligsociale helhedsplaner, herunder beskrivelser af formål og målgruppe for indsatsen og opnåede resultater. Databasen er en del af CFBU's bidrag til Landsbyggefondens evaluering af de boligsociale helhedsplaner, som gennemføres af SFI i samarbejde med Rambøll. Du kan læse mere om databasen over selvevalueringer på www.cfbu.dk

² I tabel 6.1 – 6.4. i bilagene findes lister over samtlige områder opgjort efter om de er i indsats-, kontrolgruppen eller ude af undersøgelsen.

³ Vi medtager desuden områder, hvor beskæftigelsesindsatsen under den boligsociale helhedsplan først er igangsat efter 2007 men, hvor helhedsplanen har videreført en eksisterende beskæftigelsesindsats uden væsentlige ændringer i indsatsens målgruppe, metoder og organisering. Dette er tilfældet for områderne: Blågården samt de tre områder i Esbjerg kommune.

⁴ Center for Boligsocial Udvikling har i 2011 udarbejdet en kortlægning af samtlige kommunale frem-skudte beskæftigelsesindsatser samt målt disses effekt ift. til, at øge beskæftigelsen og arbejdsmarkedsparetheden for borgere i udsatte boligområder. Se Aner et. al 2011.

⁵ Se bilag for en nærmere beskrivelse af data og indsatsgruppen. Liste over interviewpersoner findes på side 25.

⁶ Det er den samme boligsociale helhedsplan der dækker de tre boligområder og den samme beskæftigelsesindsats, der tilbydes beboerne i alle tre områder.

Konklusioner

Boligsociale beskæftigelsesindsatser har en effekt. Effekten kan ikke læses direkte i en øget beskæftigelse i områder med en boligsocial beskæftigelsesindsats, men skal findes i en øget tilnærmelse til arbejdsmarkedet og en reduktion i omfanget af passive forsørgede.

Syv konklusioner om boligsociale beskæftigelsesindsatser

I denne undersøgelse har vi forsøgt at afdække, hvorvidt de boligsociale beskæftigelsesindsatser medvirker til en øget grad af beskæftigelse eller arbejdsmarkedsparethed blandt beboere i udsatte boligområder. Vi har desuden undersøgt, om der er specifikke grupper af beboere, der har særlig gavn af den boligsociale beskæftigelsesindsats.

På baggrund af undersøgelsen har vi draget følgende konklusioner:

1. Der har været boligsociale beskæftigelsesindsatser i otte af landets udsatte boligområder

I perioden 2007 til 2010 har der været boligsociale beskæftigelsesindsatser i otte udsatte boligområder. De otte områder er valgt ud fra en række kriterier, der er nærmere beskrevet i introduktionsafsnittet til denne rapport. Indsatserne varierer i forhold til målgruppe og organisering, men fælles for dem kan nævnes, at de arbejder mod at øge beskæftigelsen og arbejdsmarkedsparetheden blandt beboere i udsatte boligområder samt, at de arbejder med en anerkendende og håndholdt tilgang.

2. Boligsociale beskæftigelsesindsatser har ikke nogen væsentlig effekt i forhold til at øge beskæftigelsen i udsatte boligområder

Udviklingen i andelen af personer i beskæftigelse viser, at marginalt flere personer fra indsatsområderne er kommet i beskæftigelse i forhold til kontrolområderne. Forskellen er dog så beskeden, at det på den baggrund ikke kan konkluderes, at den boligsociale beskæftigelsesindsats bidrager til at øge beskæftigelsen for beboere i udsatte boligområder.

3. Boligsociale beskæftigelsesindsatser medvirker til at beboere har flere perioder uden offentlig forsørgelse

Udviklingen fra 2006 til 2010 viser et samlet fald i andelen af fuldtidspersoner på overførselsindkomst for både indsatsområder og kontrolområder. Udviklingen er mest markant i indsatsområderne.

Udviklingen tyder dermed på at beboere i indsatsområderne har flere perioder uden offentlig forsørgelse. Den boligsociale beskæftigelsesindsats har dermed en effekt ved, at flere beboere i indsatsområderne er kommet tættere på arbejdsmarkedet forstået på den måde, at de i løbet af indsatsperioden modtager offentlig forsørgelse i mindre omfang end i kontrolområderne.

4. Boligsociale beskæftigelsesindsatser medvirker til en reduktion i omfanget af passive kontanthjælpsmodtagere i udsatte boligområder

I perioden fra 2006-2010 sker det et generelt fald i omfanget af passive kontanthjælpsmodtagere i udsatte boligområder. Områder med en boligsocial beskæftigelsesindsats oplever imidlertid en større reduktion i andelen af personer på passiv kontanthjælp. De passive kontanthjælpsmodtagere dækker over personer, der har problemer ud over ledighed af en sådan art, at det vurderes fra kommunens side, at de hverken kan arbejde eller deltage i en beskæftigelsesrettet indsats med aktive tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

5. Boligsociale beskæftigelsesindsatser er bedre til at hjælpe kvinder væk fra offentlig forsørgelse end mænd

Udviklingen i perioden fra 2006 til 2010 viser, at der er sket en generel reduktion i antallet af kvinder på offentlig forsørgelse. Denne udvikling gælder for både indsatsområderne og kontrolområderne, men er mest markant for indsatsområderne. Udviklingen skyldes primært en reduktion i antallet af kvinder på passiv kontanthjælp



og ledige kontanthjælpsmodtagere. Det tyder derfor på, at de boligsociale beskæftigelsesindsatser har en større gennemslagskraft overfor kvinder end mænd.

6. Boligsociale beskæftigelsesindsatser medvirker i særlig grad til at reducere omfanget af passive kontanthjælpsmodtagere blandt nydanske kvinder

Overordnet set oplever indsatsområderne et større faldt i andelen af nydanske beboere på offentlig forsørgelse end kontrolområderne. Dette gør sig især gældende for nydanske kvinder og især for nydanske kvinder på passiv kontanthjælp.

Det tyder således på, at de boligsociale beskæftigelsesindsatser i høj grad medvirker til at få nydanske kvinder væk fra offentlig forsørgelse og især væk fra passiv forsørgelse.

7. Boligsociale beskæftigelsesindsatser er bedre til at hjælpe unge væk fra passiv kontanthjælp

I perioden fra 2006-2010 oplever indsatsområderne en større reduktion for gruppen af unge passive kontanthjælpsmodtagere mellem 18 og 34 år end kontrolområderne.

Det kan konkluderes at, i de udsatte områder, som er omfattet af den boligsociale beskæftigelsesindsats, er der generel succes med at få de unge mellem 18 og 34 år ud af passiv kontanthjælp. Undersøgelsen kan imidlertid ikke sige noget om, hvorvidt disse unge kommer i beskæftigelse eller aktivering. Noget kunne tyde på at en del af disse unge rykker over i gruppen af sygedagpengemodtagere, da der i samme periode sker en markant stigning i denne gruppe.

De boligsociale beskæftigelsesindsatser

Der har været boligsociale beskæftigelsesindsatser i otte af landets udsatte boligområder. CFBU undersøger, hvad der kendetegner disse indsatser.

Indledning

I dette kapitel forsøger vi at kortlægge de boligsociale beskæftigelsesindsatser i Danmark. Kortlægningen baserer sig på viden fra interviews med projektledere foretaget i maj 2011 og projektbeskrivelser fra de otte udvalgte områder med boligsociale beskæftigelsesindsatser samt i mindre grad baggrundslitteratur. Med kortlægningen forsøger vi at høste nogle af de gode erfaringer de medarbejdere, der arbejder med boligsociale beskæftigelsesindsatser til hverdag, har gjort sig.⁷

Kortlægningen af de boligsociale beskæftigelsesindsatser fokuserer på indsatsernes organisering, arbejdsmetoder og målgrupper.

Selv om målet for den boligsociale beskæftigelsesindsats er at få de deltagende i beskæftigelse eller nærmere arbejdsmarkedet, kan de enkelte indsatser variere i forhold til eksempelvis, hvem der er målgruppen, hvilke aktører der er involverede, og hvilken rolle kommunens jobcenter spiller. Her er det vigtigt at understrege, at et væsentligt kendetegn ved den boligsociale beskæftigelsesindsats er, at de bærende og udøvende medarbejdere i indsatsen ikke er kommunalt ansatte og aflønnet af kommunen, men derimod boligsociale medarbejdere.

På trods af at der som nævnt ikke er en entydig definition på en boligsocial beskæftigelsesindsats, kan det overordnet konstateres, at en boligsocial beskæftigelsesindsats generelt tager udgangspunkt i en enslydende udfordring.

Denne udfordring er, at der i udsatte boligområder bor en høj andel af beboere, der er uden for arbejdsmarkedet, og som ofte har sociale og sundhedsmæssige problemer, der vanskeliggør deres muligheder for at komme i beskæftigelse samt fastholde deres arbejdsmarkedstilknytning over en længere periode. Netop denne udfordring er vigtig at understrege, når baggrunden for at iværksætte boligsociale beskæftigelsesindsatser skal forstås.

Organisering

Et væsentligt særkende ved organiseringen af den boligsociale beskæftigelsesindsats er, at den har en markant lokal forankring i det udsatte boligområde tæt på beboere, og at de vigtigste udførende medarbejdere i indsatsen ikke er kommunalt ansatte, men boligsociale medarbejdere.

Dette skal ikke forstås sådan, at kommunen er ude af billedet og uden indflydelse i den boligsociale beskæftigelsesindsats, men derimod at den kommunale myndighed og sagsbehandling er fraværende i indsatsen netop, fordi den boligsociale beskæfti-

Organiseringen af de boligsociale beskæftigelsesindsatser

“Vi Skaber Job” (Blågården)

Foruden en projektleder er der tilknyttet en opsøgende gade-plansmedarbejder, der har det som sin hovedopgave at opsøge unge på gaden og miljøer omkring Indre Nørrebro og Bispebjerg. Derudover har indsatsen tilknyttet to virksomheds- og jobvejledningskonsulenter, der står for det individuelle vejledningsforløb og kontakten til private og offentlige arbejdspladser.

“Projekt Job-shop” og “Info-huset” (Kvaglund, Stengårdsvej og Østerbyen)

Indsatsen er forankret på to forskellige fysiske lokaliteter med henholdsvis Job-shop placeret på en nedlagt benzintank på Stengårdsvej og Info-huset med placering i Kvaglund. Hvert sted har halvdelen medarbejder ansat til at varetage et omfattende arbejde med vejledning, samtaler, cv-skrivning og jobsøgning for en bred målgruppe af ledige.



Målgrupper i den boligsociale beskæftigelsesindsats

“Vi Skaber Job” (Blågården)

Unge mænd i alderen 16-25 år, primært nydanskere, med ren og plettet straffeattester. Piger indgår i indsatsen men i et mindre omfang.

“Projekt Job-shop og Info-huset” (Kvaglund, Stengårdsvej og Østerbyen)

For de tre bolig-områder i Esbjerg (Kvaglund, Stengårdsvej og Østerbyen) indgår gruppen af unge nydanske mænd som en vigtig del af målgruppen for den boligsociale beskæftigelsesindsats, men ellers har indsatsen et bredt sigte mod beboere i alderen 13-60-årige. Fokus ligger primært på de 18-60-årige.

gelsesindsats er forankret lokalt og udføres af boligsociale medarbejdere i det udsatte boligområde. Dertil kommer, at deltagelsen i den boligsociale beskæftigelsesindsats er båret på frivillig deltagelse og uden at kunne trække på de samme sanktionsmuligheder som de kommunale myndigheder. Dette uddybes senere.

Indsatsen kan ses som supplement til den kommunale beskæftigelsesindsats, ligesom kommunale aktører typisk fra beskæftigelses- eller socialforvaltninger i forskelligt omfang deltager ved at være i fx styre- eller følgegruppen for indsatsen.

Målgruppe

Der er ikke én bestemt målgruppe, som den boligsociale beskæftigelsesindsats entydigt har som mål at få i beskæftigelse eller gøre arbejdsmarkedsparete. Udover den brede gruppe af beboere uden for arbejdsmarkedet kan vi konstatere, at unge mænd, primært nydanskere, i alderen 16-25 år er en målgruppe, som en række af indsatserne har særlig stor fokus på. Fra vores interviews fremhæver de boligsociale medarbejdere, at de unge mænd, der rekrutteres til indsatserne, er unge, som er motiveret for at komme ud af deres ledighed, men som mangler et arbejdsrelateret netværk, viden og en kvalificeret guidning til, hvad det vil sige at have et arbejde og evne at tilpasse sig arbejdspladsens arbejdsmarkedskultur.

Metoder i arbejdet med beboerne

Den helhedsorienterede tilgang til målgruppen

Den boligsociale beskæftigelsesindsats er i vid udstrækning kendetegnet ved at have en helhedsorienteret tilgang til den enkelte deltager i indsatsen. Den helhedsorienterede tilgang indebærer, at der tages højde for de barrierer og eventuelle sociale og sundhedsmæssige problemer, der måtte knytte sig til den enkelte deltager. I stedet for en ren jobfokuseret tilgang er tanken bag en helhedsorienteret tilgang, at man bedst fremmer den enkeltes jobsituation, hvis man også tager hånd om barrierer som fx sprog og kulturelle og familiemæssige forhold. En ren jobfokuseret indsats over for den enkelte er således ikke tilstrækkelig for at opnå progressioner i forhold til beskæftigelse (LG Insight, 2008).

Metoder i den boligsociale beskæftigelsesindsats

Begreber som den anerkendende og værd-sættende tilgang, *empowerment* og individuelle vejledningsforløb er gennemgående nøgleord, der kendetegner arbejdsmetoder og tilgange i den boligsociale beskæftigelsesindsats. Det centrale for de boligsociale beskæftigelsesindsatser er den udprægede individorienterede tilgang, hvor indsatsen bærer præg af den håndholdte vejledning. Derudover er der sat tilstrækkelig tid af til, at den boligsociale medarbejder kan vejlede og guide den ledige til beskæftigelse.



Derudover kan der være nogle barrierer i forhold til at komme i betragtning til et job som eksempelvis en plettet straffeattest eller et manglende kendskab til, hvad det vil sige at have et job. En række af beboerne har ligeledes haft dårlige oplevelser med arbejdsmarkedet. Eksempelvis kan en plettet straffeattest medføre, at de har store vanskeligheder ved at finde et job.

Flere af de beboere, der indgår i indsatsen, har således brug for et løft i selvværdet og et individbaseret og håndholdt afklaringsforløb, hvor de både bliver gjort opmærksomme på fx uddannelsesmuligheder, typer af skånejob og en generel afklaring af, hvilken type beskæftigelse, der passer den enkelte.

Fra vores interviews af de boligsociale medarbejdere kan vi konstatere, at *tid* er det der fremhæves hyppigst i forhold til, hvad der karakteriserer metoden i den boligsociale beskæftigelsesindsats. En af de væsentligste årsager til, at det er tid, der fremhæves, er, at det er den manglende tid til sagsbehandlingen af den en-

kelte, som den ordinære kommunale beskæftigelsesindsats ikke har mulighed for at prioritere lige så højt.

Udover tid som nøglebegreb i metoden er opbygning af tillid og en værdsættende dialog i øjenhøjde andre grundelementer i den boligsociale beskæftigelsesindsats. Netop vigtigheden af at få opbygget en tillidsfuld relation til den ledige, som indgår i den boligsociale beskæftigelsesindsats, fremhæves af projektleder på "Vi Skaber Job" (Blågården).

"Vi gør det klart over for den unge, at vi ikke er kommunen. Det kan skabe et tillidsfuldt rum og en dialog mellem den unge og os".

Stig Laursen
Vi Skaber Job

Hvordan rekrutteres der til en boligsociale beskæftigelsesindsats?

"Vi Skaber Job"

Den opsøgende individuelle tilgang som praktiseres af gadeplansmedarbejder på "Vi Skaber Job" i Blågården anses som en velvalgt måde at rekruttere især de unge, der ofte hænger ud i det udsatte boligområde. De unge har motivationen for at komme ud af ledighed, men mangler ofte en, der kan guide dem videre. Gademedarbejderen får på baggrund af samtale med den unge sendt videre til indsatsens to job- og virksomhedskonsulenter, der står den for egentlige vejledning af den unge og i forhold til virksomhedskontakten.

"Projekt Job-shop og "Infohuset"

I de tre områder i Esbjerg sker en stor del af rekrutteringsdelen via markedsføring om den boligsociale beskæftigelsesindsats gennem beboerblade, annoncer og hjemmeside. I forhold til nogle indvandrergupper, som fx det somaliske samfund, er det erfaringen, at annonceringen gennem de trykte medier ikke virker. Her sker rekrutteringen ved, at man finder en slags ambassadør og repræsentant for en indvandrergruppe, der kommunikerer det videre ud i sit samfund.

"Spice-catering" og "Job-cop"

Rekruttering af nydanske kvinder sker bl.a. gennem et sprogcenter og kommunens integrationsafdeling. Erfaringerne med denne rekruttering er dog ikke særlig gode, da indsatsen ikke har lykkedes med at rekruttere et tilfredsstillende antal kvinder på denne måde.



Betydningen af at få opbygget et tillidsforhold til den ledige fremhæves også som en afgørende faktor i den boligsociale beskæftigelsesindsats af projektleder på 3i1 bydelssekretariatet i Esbjerg.

“Det tillidsforhold borgeren har til os er helt anderledes end det borgeren har til kommunen. Mange især borgere med indvandrerbaggrund ser kommunen som en autoritær instans med sanktionsmuligheder og frygt for de måske vil fjerne fx børnepenge. Indsatsen lokalt fungerer helt anderledes, man er tæt på, der er et tillidsforhold, og der er tid og respekt om den enkelte”.

Susanne Rønne
Bydelsprojekt 3i1

Fraværet af myndighed

Udover tid, opbygning af tillid og den værdsættende dialog er et særkende ved den boligsociale beskæftigelsesindsats fraværet af den kommunale myndighedsfunktion. De boligsociale indsats er forankret på et frivillighedsprincip, hvor de deltagende er med i indsatsen, fordi de selv er motiverede for deltagelse og åbne for at blive guidet igennem et individuelt vejledningsforløb, som kan føre til job eller optagelse i et uddannelsesforløb.

Projektleder på “Vi Skaber Job” konstaterer i relation til vigtigheden af, at myndighedsfunktionen er fraværende i den boligsociale beskæftigelsesindsats følgende:

“Vores styrke er, at vi ikke har en myndighedsrolle som kommunen. De starter ofte med den negative tilgang. Hvad kan du ikke, hvad må du ikke. Selvom det også er myndighedens rolle, er problemet, når det negative udgangspunkt er i fokus [...] Mange af de unge har dårlige erfaringer med de offentlige myndigheder set i lyset af dette. Vi tager fat om helhedsvurderingen af den unge og tager begrebet seriøst”.

Stig Laursen
Vi Skaber Job

Som det fremgår af citatet, er selve tilgangen og udgangspunkt for de boligsociale beskæftigelsesindsatser ganske forskellig fra den ordinære kommunale beskæftigelsesindsats. Hvor den ordinære kommunale beskæftigelsesindsats naturligvis er bundet op på lovgivningsbestemt sagsbehandling og sanktionsmuligheder, som der skal følges op, fx ved gentagende udeblivelser fra samtaler, er de vide rammer et væsentligt definerende kriterium for de boligsociale beskæftigelsesindsatser.

Typen af jobs den ledige får på baggrund af deltagelse i den boligsociale beskæftigelsesindsats

De boligsociale beskæftigelsesindsatser formidler en bred vifte af jobs på både private og offentlige arbejdspladser. I Esbjerg benytter projektlederen fx sit gode netværk til byens arbejdspladser og håndværkere til at formidle lærlingestillinger og ufaglærte jobs hos rengøringsfirmaer, på fabrikker samt fritidsjobs til unge.

Det er generelt vurderingen blandt de boligsociale medarbejdere, at fritidsjob er meget nyttige i forhold til at få de unge gjort parate til livet på arbejdsmarkedet og kan være en værdifuld erfaring for de unge, i forhold til at opnå kendskab til kulturen og regelsættet på en arbejdsplads.

“De unge, der får et fritidsjob, klarer sig bedre efterfølgende. Det giver dem nogle kompetencer og afklaring i forhold til, hvad de vil. De får åbnet ind til et netværk, og fritidsjob kan typisk føre til et job. Det giver også nogle kompetencer og indsigt i en arbejdsmarkedskultur, og de føler at have en nytteværdi, fordi de tjener deres egen penge og får banet sig vej ud af deres arbejdsløse netværk”.

Diana Mose Olsen
Bydelsprojekt 3i1



Opsamling

Den boligsociale beskæftigelsesindsats er kendetegnet ved:

- at være lokalt forankret i udsatte boligområder
 - at de udførende aktører er boligsociale medarbejdere og ikke kommunale jobkonsulenter
 - at være en frivillig indsats med fravær af den kommunale myndighed
 - at arbejde med en anerkendende og værdsættende tilgang til beboerne
 - at arbejde med en håndholdt metode
-

Noter

⁷ Bagerst i rapporten findes en liste over samtlige interviewpersoner



Effektmåling af de boligsociale beskæftigelsesindsatser

Effekten af de boligsociale beskæftigelsesindsatser vurderes udfra en statistisk sammenligning af udviklingen i indsatsområder overfor kontrolområder.

Indledning

Kortlægningen af de boligsociale beskæftigelsesindsatser i Danmark viste, at de boligsociale beskæftigelsesindsatser varierer på en række punkter vedrørende målgrupper, organisering og arbejdsmetoder, men at der samtidig var en lang række lighedspunkter indsatserne imellem.

I indeværende kapitel forsøger vi at afdekke effekten af de boligsociale beskæftigelsesindsatser. Til dette formål har vi lavet et kontrolgruppestudie, hvor vi har delt udvalgte udsatte boligområder i Danmark op i hhv. en indsats- og kontrolgruppe. Som beskrevet i indledningen til rapporten er formålet med at lave et kontrolgruppestudie, at vi derigennem kan isolere bagvedliggende faktorer, der kan have betydning for beboernes beskæftigelsesgrad, således at den eneste systematiske forskel mellem indsats- og kontrolområderne er den boligsociale indsats. Forskellen mellem udviklingen i indsatsområderne og kontrolområderne kan derved tilskrives den boligsociale indsats.

Som det fremgår nedenfor, har vi lavet en række analyser af det statistiske datamateriale, som vi baserer vores konklusioner

på. Vi har i den forbindelse fundet en række effekter af de boligsociale beskæftigelsesindsatser. Det skal imidlertid bemærkes, at ingen af de effekter vi har fundet er statistisk signifikante.

Indsatsgruppen omfatter de udsatte boligområder, som i perioden 2007 til 2010 har haft en boligsocial beskæftigelsesindsats. Effekten af indsatsen undersøges på baggrund af udviklingen i beboernes arbejdsmarkedstilknytning i perioden fra 2006 til 2010, idet 2006 er medtaget som basisår. I analysen undersøger vi udviklingen for den samlede indsatsgruppe, dvs. alle områder med en boligsocial beskæftigelsesindsats lagt sammen. Udviklingen for de enkelte områder er beskrevet i bilagene, diagram 6.6. – 6.8.

Hovedformålet med de boligsociale beskæftigelsesindsatser er at få flere i arbejde, men målsætningen er samtidig at hjælpe beboerne tættere på arbejdsmarkedet. I det følgende undersøger vi beskæftigelsesudviklingen og samtidig analyseres udviklingen i forhold til hvilke typer af offentlig forsørgelse, der ydes. Analysen følger udviklingen i det samlede antal arbejdsløse opgjort på fem underkategorier (se tekstboks nedenfor).

Statistikken er udarbejdet ud fra følgende kategorier

Selvforsørgede

Beskæftigede: Samtlige ansættelsesforhold inkl. fleksjob, skånejob, løntilskud, sygedagpenge.

Øvrige selvforsørgede: Personer uden oplyst indkomst eller ydelse.

Modtagere af offentlige ydelser

Gruppe A: Samtlige registrerede ledige, som ikke er under aktivering (inklusive samtlige arbejdsløse med starthjælp, introduktionsydelse eller kontanthjælp).

Gruppe B: Statsligt og kommunalt aktiverede med arbejdsløshedsdagpenge eller kontanthjælp/starthjælp/introduktionsydelse, revalidender, personer på ledighedsydelse.

Gruppe C: Passive kontanthjælpsmodtagere (inklusive starthjælp og introduktionsydelser).

Gruppe D: Personer på sygedagpenge, hvor dagpengene udbetales direkte til den sikrede (Ekskl. tilfælde, hvor der findes en arbejdsgiver), og hvor fraværperioden er mindst 8 uger (jf. sygedagpengelovens § 13), eller hvor sygedagpengene udbetales efter reglerne om sygedagpenge til arbejdsløse).

Gruppe E: Personer på førtidspension.



Flere af de boligsociale beskæftigelsesindsatser arbejder specifikt med en særlig gruppe af beboere fx unge eller nydanske kvinder. I analysen belyser vi i hvilket omfang indsatserne har en effekt for de specifikke målgrupper. En mere detaljeret analyse af enkelte personers bevægelse mellem grupperne ville kræve data på individniveau, hvilket ikke er tilgængeligt for nærværende analyse.

Analysen er struktureret efter følgende centrale spørgsmål:

1. Har boligsociale beskæftigelsesindsatser en positiv effekt i forhold til en øget beskæftigelsesgrad i udsatte boligområder?
2. Har boligsociale beskæftigelsesindsatser en positiv effekt i forhold til at få beboerne tættere på arbejdsmarkedet?
3. Er de boligsociale beskæftigelsesindsatser særligt effektive i forhold til nogen specifikke målgrupper? – opgjort i forhold til målgruppens:
 - a. Køn
 - b. Alder
 - c. Etnicitet

Udsatte boligområder med en boligsocial beskæftigelsesindsats

De otte udsatte områder, der er fokus for denne analyse, adskiller sig i udgangspunktet ikke væsentligt fra de øvrige udsatte områder på Socialministeriets liste over ca. 90 udvalgte almene boligområder med problemer i forskelligt omfang.

Indsatsområderne har et lavere bruttoindkomstniveau, og desuden er andelen af nydanskere højere end kontrolområderne. Andelen af beboere på offentlig ydelse ligger på ca. 50 % for både indsats- og kontrolområderne.

Fuldtidspersoner

Modtagere af offentlig forsørgelse opgøres som fuldtidspersoner. Fuldtidspersoner er et udtryk for beboernes samlede tid som modtagere af offentlige ydelser i løbet af en periode. Det beregnes som den enkelte beboers andel af tiden som arbejdsløs i forhold til fuldtidsarbejdstid. Værdien for hver person er mellem 0 og 1, således at en person, der er arbejdsløs i hele perioden, tæller for 1.

Tabel 4.1. Tabellen viser status i 2007 på forskellige faktorer i henholdsvis indsatsområder og kontrolområder

Status i 2007	Indsatsområder	Kontrolområder
Antal personer 18-64 år	11.254	52.218
Antal personer på offentlige ydelser	5.436	26.310
Modtagere af offentlige ydelser	48,3 %	49,4 %
Nydanskere ^a	45,9 %	32,9 %



Tablet 4.2. Tabellen viser, hvor stor en andel af de beboere, der ved indsatsens start ved offentlig forsørgede, der efter henholdsvis et og to år med beskæftigelsesindsats er i beskæftigelse

Andel personer i beskæftigelse af grundpopulationen 2007	Efter 1 år (4. kvartal 2007)	Efter 2 år (4. kvartal 2008)	Udvikling
Indsatsområder	28,1 %	28,2 %	0,19 %
Kontrolområder	28,4 %	28,1 %	-0,33 %

Har boligsociale beskæftigelsesindsatser en positiv effekt i forhold til en øget beskæftigelsesgrad i udsatte boligområder?

Nej, udviklingen i andelen af personer i beskæftigelse er ikke væsentlig forskellig i indsatsområderne i forhold til kontrolområderne.

Udviklingen for de beboere, der ved indsatsperiodens begyndelse i 2007 er offentligt forsørgede viser, at flere beboere i indsatsområderne er kommet i beskæftigelse, mens kontrolområderne har haft et fald i andelen af beskæftigede. Forskellen i udviklingen på 0,5 % er dog så beskeden, at det på den baggrund ikke kan konkluderes, at den boligsociale beskæftigelsesindsats bidrager til at øge beskæftigelsen for beboere i udsatte boligområder.

Har boligsociale beskæftigelsesindsatser en positiv effekt i forhold til at få beboerne tættere på arbejdsmarkedet?

Ja, andelen af fuldtidspersoner på overførselsindkomst reduceres mere i indsatsområderne i forhold til kontrolområderne.

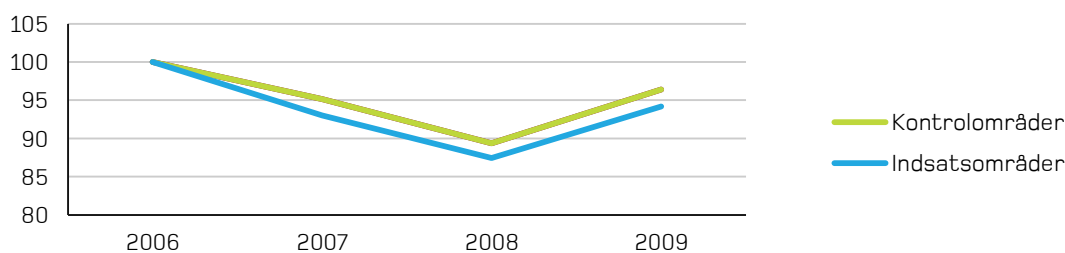
Udviklingen i indsatsperioden fra basisåret 2006 til 2010 viser et samlet fald i andelen

af fuldtidspersoner på overførselsindkomst for både indsatsområder og kontrolområder. Udviklingen er mest markant i indsatsområderne, som opnår en reduktion i antallet af fuldtidspersoner på 5,8 %, hvor reduktionen i kontrolområderne er på 3,6 %.

Udviklingen betyder ikke nødvendigvis, at flere personer er kommet ud af offentlig forsørgelse i indsatsområderne. Opgørelsen er opgjort i fuldtidspersoner, som viser, hvor mange timer der, summeret set i løbet af et år, er givet i offentlig forsørgelse for beboerne i de enkelte områder. Udviklingen tyder dermed på, at beboere i indsatsområderne har flere perioder uden offentlig forsørgelse. Beskæftigelsesindsatsen har dermed en effekt ved at flere beboere i indsatsområderne er kommet tættere på arbejdsmarkedet forstået på den måde, at de i løbet af indsatsperioden modtager offentlig forsørgelse i mindre omfang end i kontrolområderne.

Konklusionen på de to ovenstående analyser er derfor, at marginalt flere beboere i indsatsområderne er kommet i beskæftigelse i løbet af indsatsperioden end i kon-

Diagram 4.1. Andel på overførselsindkomst



Note: Udviklingen i antallet af fuldtidspersoner (gruppe A-E) i indsatsområderne sammenlignet med kontrolområderne. Indeks 100 = 2006. Samlet set har indsatsområderne opnået den største reduktion. NB: Opgørelsesmetoden for beskæftigelse er ændret i 2009.⁹

Tabel 4.3. Udviklingen i antallet af fuldtidspersoner

Indsatsområder	2006	2007	2008	2009	Udvikling 2006 - 2009
A Ledige	591	451	320	517	-12,51 %
B Aktiverede	934	835	814	932	-0,22 %
C Passive	1.041	888	742	727	-30,13 %
D Sygedagpenge	183	199	227	220	20,12 %
E Førtidspension	1.727	1.790	1.813	1.820	5,37 %
A-E Alle fuldtidspersoner	4.476	4.163	3.915	4.216	-5,81 %
Alle beboere 18-64 år	11.207	11.254	11.243	11.067	-1,25 %
Kontrolområder	2006	2007	2008	2009	Udvikling 2006 - 2009
A Ledige	3.402	2.775	2.019	2.923	-14,08 %
B Aktiverede	4.780	4.675	4.195	4.631	-3,12 %
C Passive	5.525	4.584	4.292	4.350	-21,27 %
D Sygedagpenge	873	989	1.066	1.042	19,38 %
E Førtidspension	8.428	8.871	8.992	9.230	9,52 %
A-E Alle fuldtidspersoner	23.009	21.894	20.564	22.176	-3,62 %
Alle beboere 18-64 år	57.904	57.870	58.136	57.357	-0,94 %

trolområderne. Denne forskel er dog så beskeden, at det ikke kan argumenteres for en positiv effekt af beskæftigelsesindsatserne. Effekten af de boligsociale beskæftigelsesindsatser ligger primært i, at flere beboere i indsatsområderne er kommet tættere på arbejdsmarkedet i løbet af indsatsperioden.

Har boligsociale beskæftigelsesindsatser en særlig effekt for nogen målgrupper frem for andre?

Ja, sammenlignet med kontrolområderne opnår indsatsområderne en særlig stor reduktion i antallet af passive kontanthjælpsmodtagere. Samtidig bibeholdes flere beboere i aktivering.

Antallet af fuldtidspersoner falder generelt i de udsatte områder i perioden fra 2006 til 2010, og indsatsområderne opnår samlet set den største reduktion. Forskellen skyldes hovedsageligt, at indsatsområ-

derne opnår en større reduktion i antallet af passive kontanthjælpsmodtagere svarende til et fald på 30,1 %. Kontrolområderne oplever i samme periode en reduktion på 21,3 %, se Tabel 4.3.

Udviklingen i indsatsområderne adskiller sig desuden fra kontrolområderne ved, at andelen af personer i aktivering i indsatsområderne bibeholdes på nogenlunde samme niveau i indsatsperioden, mens antallet af personer i aktivering falder med 3,1 % i kontrolområderne.

Konklusionen af udviklingen inden for de fem kategorier af offentligt forsørgede er, at den boligsociale beskæftigelsesindsats har en særlig god effekt i forhold til at reducere andelen af passive kontanthjælpsmodtagere.

Diagram 4.2. Procentvis udvikling fra 2006-2010 i kvinder og mænd på offentlig forsørgelse.



Note: A: Ledige, B: Aktiverede, C: Passive kontanthjælpemodtagere, D: Sygedagpenge og E: Førtidspension.

Har boligsociale beskæftigelsesindsatser en særlig effekt i relation til beboernes køn?

Ja, der er forskel på udviklingen af fuldtidspersoner for kvinder og mænd. Udviklingen er umiddelbart mest positiv for kvinderne samlet set og især i indsatsområderne.

Der er generelt en højere andel af kvinder end mænd på offentlig forsørgelse i de udsatte områder. Udviklingen i perioden fra 2006 til 2010 går dog mod en mere ligelig kønsfordeling, idet andelen af mænd på offentlig forsørgelse stiger samtidig med, at andelen af kvinder på offentlig forsørgelse falder. Denne tendens er gældende for både indsats- og kontrolområderne.

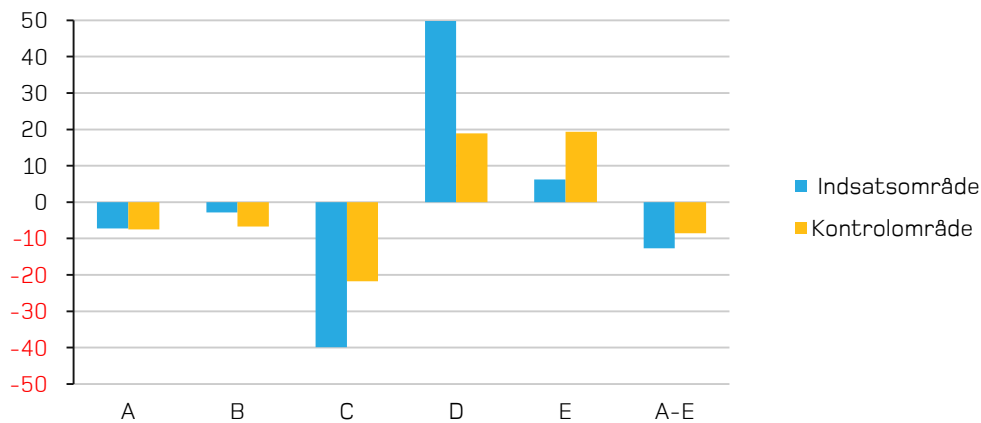
Den positive udvikling for de kvindelige modtagere af offentlig forsørgelse skyldes primært en reduktion af kvinder på passiv kontanthjælp (gruppe C) og ledige (gruppe A). I forhold til kontrolområderne har indsatsområderne opnået en særlig stor reduktion af kvinder på passiv kontanthjælp svarende til 39,0 % færre fuldtidspersoner, til sammenligning har kontrolområderne opnået en reduktion på 20,1 %.

Samlet set er der, som nævnt, sket en stigning i antallet af mænd på offentlige forsørgelse. Udviklingen skyldes primært en markant stigning i andelen af mænd på

sygedagpenge. Udviklingen for mændene følger dog samme positive tendens, som for kvinderne med hensyn til reduktion i andelen af passive kontanthjælpemodtagere. Reduktionen er dog kun på 19,7 % i indsatsområderne mod 26,7 % i kontrolområderne.

Konklusionen på udviklingen for mænd og kvinder er, at beskæftigelsesindsatserne har særlig succes med reduktion i andelen af kvindelige modtagere af passiv kontanthjælp. Det er samtidig en af hovedårsagerne til, at indsatsområderne samlet set opnår en reduktion i andelen af kvindelig fuldtidspersoner på 11,7 %.

Diagram 4.3. Modtagere af offentlig forsørgelse 18-34 år.



Note: Udvikling i antallet af fuldtidspersoner inden for kategorierne: A: Ledige, B: Aktiverede, C: Passive kontanthjælpe modtagere, D: Syge-dagpenge og E: Før tidspension. NB: Stigningen i andelen af unge modtagere af sygedagpenge på næsten 50 % i indsatsområderne svarer til en stigning på blot 22 fuldtidspersoner.

Har boligsociale beskæftigelsesindsatser en særlig effekt i relation til beboernes alder?

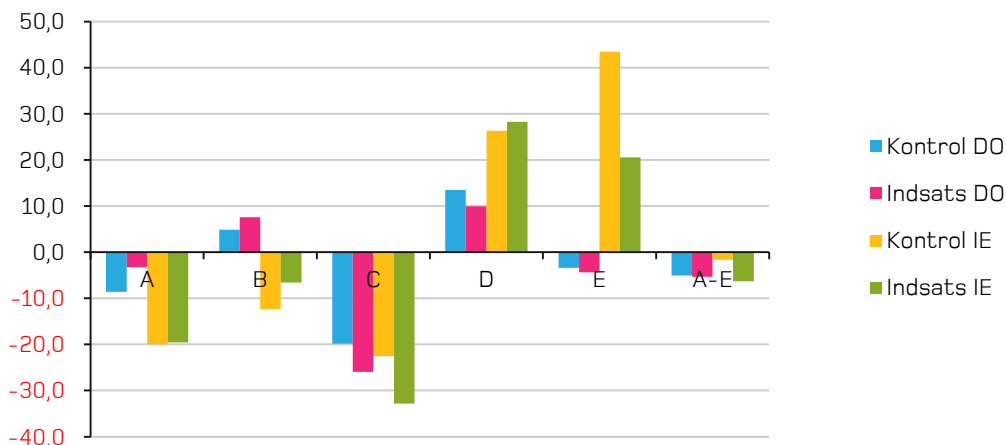
Ja, indsatsområderne har opnået bedst effekt for gruppen af unge fra 18 og 35 år både totalt set og sammenlignet med kontrolområderne.

En aldersdifferentieret opdeling af beboere på overførselsindkomst viser, at indsatsområderne har haft størst succes med gruppen af unge passive kontanthjælpsmodtagere mellem 18-34 år. Reduktionen for denne gruppe er på 39,9 % i indsatsområderne i perioden fra 2006 til 2010, hvilket i antal svarer til en reduktion på 150 fuldtidspersoner. I samme periode opnår kontrolområderne en reduktion på 21,7 %.

I forhold til de øvrige aldersgrupper er udviklingen mindre markant for de 35 til 49-årige, og samlet set viser udviklingen fra 2006 til 2010 en lille stigning i antallet af ydelsesmodtagere i den ældste aldersgruppe mellem 50 til 64 år, hvilket primært skyldes en stigning i antallet af beboere på sygedagpenge, se diagram 6.1. og 6.2 i bilag for detaljer. Konklusionen i forhold beskæftigelsesindsatsernes effekt opgjort efter aldersgrupper er, at især unge mellem 18 til 34 år bliver hjulpet ud af offentlig forsørgelse. Effekten er mindst for

aldersgruppen 50 til 64 år, hvor der faktisk er sket en stigning i andelen af offentligt forsørgede.

Diagram 4.4. Procentvis udvikling fra 2006-2010 i antal fuldtidspersoner efter etnicitet.



Note: DO: Dansk oprindelse og indvandrere og efterkommere fra vestlige lande. IE: indvandre-re og efterkommere fra ikke-vestlige lande, se fodnote. A: Ledige, B: Aktiverede, C: Passive kontanthjælpsmodtagere, D: Sygedagpenge og E: Førtidspension.

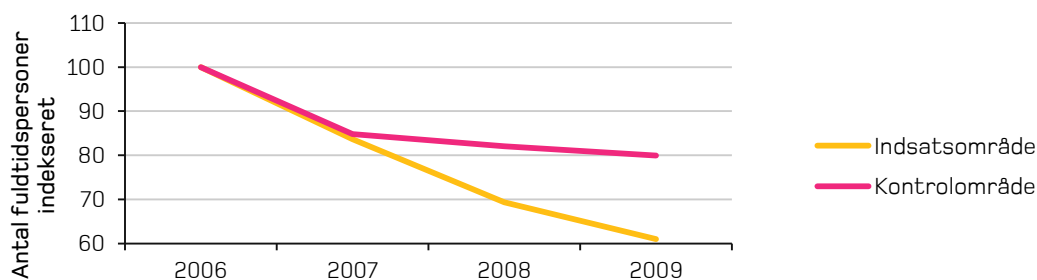
Har boligsociale beskæftigelsesindsatser en særlig effekt i relation til beboernes etnicitet?

Ja, men i begrænset omfang. Udviklingen tyder dog på, at indsatsen har en positiv effekt særligt for kvindelige nydanskere.

Indsatsområderne har samlet set oplevet en marginal større reduktion i andelen af ydelsesmodtagere sammenlignet med kontrolområderne. Forskellen i udviklingen er størst for gruppen af nydanskere. Udviklingen for denne gruppe i indsatsområderne skyldes primært et fald i andelen af passive kontanthjælpsmodtagere på 32,8 %. Samme tal for kontrolområderne er 22,5 %. Nedenstående graf viser udviklingen inden for de fem kategorier af offentligt forsørgede opdelt efter etnisk oprindelse. Se i diagram 6.3. i bilag for detaljer i de enkelte år. En yderligere opdeling efter køn viser, at områderne med en boligsocial beskæftigelsesindsats opnår en særlig stor reduktion for gruppen af kvindelige nydanskere svarende til en reduktion samlet set på 11,7 % fuldtidspersoner. Det skyldes hovedsageligt en reduktion i andelen af passive kontanthjælpsmodtagere på 39,0 % svarende til i alt 169 fuldtidspersoner. Se diagram 6.4. og 6.5. i bilagene for yderligere detaljer.

Konklusionen er dermed, at de boligsociale beskæftigelsesindsatser umiddelbart har haft succes i arbejdet med nydanskere på passiv kontanthjælp og særligt med nydanske kvinder.

Diagram 4.5. Passive kontanthjælpsmodtagere, etniske kvinder.



Note: Indeks: År 2006 = 100. Udvikling i antallet af fuldtidspersoner.



Analysen viser overordnet set, at de boligsociale beskæftigelsesindsatser har en effekt. Effekten kan ikke læses direkte i en øget beskæftigelse i områder med en boligsocial beskæftigelsesindsats, men skal findes i en øget tilnærmelse til arbejdsmarkedet og en reduktion i omfanget af passive forsørgede, herunder især en reduktion af nydanske kvinder i passiv forsørgelse.

Det skal dog understreges, at der ikke er fundet nogen signifikant forskel på udviklingen i indsatsområderne sammenlignet med kontrolområderne. Trods de relativt beskedne forskelle på indsats- og kontrolområder argumenterer vi alligevel for, at de boligsociale beskæftigelsesindsatser har en effekt. Det skyldes, at alle delundersøgelser peger i samme retning og viser en mere positiv udvikling i indsatsområderne.

Noter

8. Nydanskere omfatter indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Vestlige lande omfatter Norden, EU-lande samt Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand. Ikke-vestlige lande omfatter alle øvrige lande.

9. I 2009 overgår den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik til at anvende indkomst som datagrundlag. Det betyder, at der er et databrud i statistikken og at beskæftigelsen er lavere end hvis det hidtidige datagrundlag var anvendt.

Litteratur og interviewpersoner

Litteraturliste

Andersen, John (red.) (2008) *Ressourcemobiliserende beskæftigelsespolitik. Strategier og erfaringer fra udsatte boligområder*. Roskilde Universitetsforlag

Aner, Louise Glerup et. al (2011): *Beskæftigelse på hjemmebane. Effektmåling af kommunale fremskudte beskæftigelsesindsatser i udsatte boligområder*. CFBU

LG Insight (2008) *Eksemplariske kontakt- og aktiveringsforløb. Den beskæftigelsesfaglige indsats for flygtninge/indvandrere*.

Mazanti, Birgitte (2010): *Virker den boligsociale indsats?* URL: www.cfbu.dk/aktuelt/debatindlaeg-og-klummer/virker-den-boligsocial-indsats-30-november-2010. Hentet d. 16. maj 2011

Programbestyrelsen (2008): *Fra udsat boligområde til hel bydel*. November 2008.

Helhedsplanen FSBbolig og Projekt Rabarberlandet, Landsbyggefonden 2009-2012 (Indre Nørrebro/Bispebjerg)

Helhedsplan for Varbergparken, Haderslev.

Helhedsplan for en social og forebyggende indsats i boligområderne Kvaglund, Stengårdsvej og Østerbyen i Esbjerg

Interviewpersoner

Blågården, København

Stig Laursen, projektleder

Chilie Thode, jobvejleder og virksomhedskonsulent

Pia McKee, jobvejleder og virksomhedskonsulent

Kvaglund, Østerbyen og Stengårdsvej, Esbjerg

Susanne Rønne, projektleder på Bydelsprojekt 3i1 i Esbjerg

Diana Mose Olsen, koordinator

Varbergparken, Haderslev

Muhamed Teta, boligsocial projektleder

Eva Thorø, projektleder på "Spice catering"



Bilag

Uddybende figurer af udviklingen i indsats- og kontrolområderne i forhold til alder, køn, etnicitet og i de enkelte boligområder med en boligsocial beskæftigelsesindsats.

Diagram 6.1. Procentvis udvikling fra 2006 til 2010 i antallet af fuldtidspersoner for aldersgrupperne 35-49 år

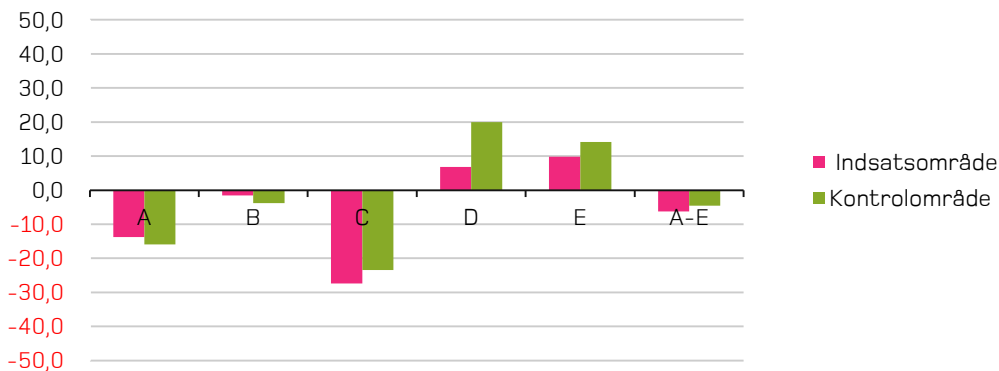
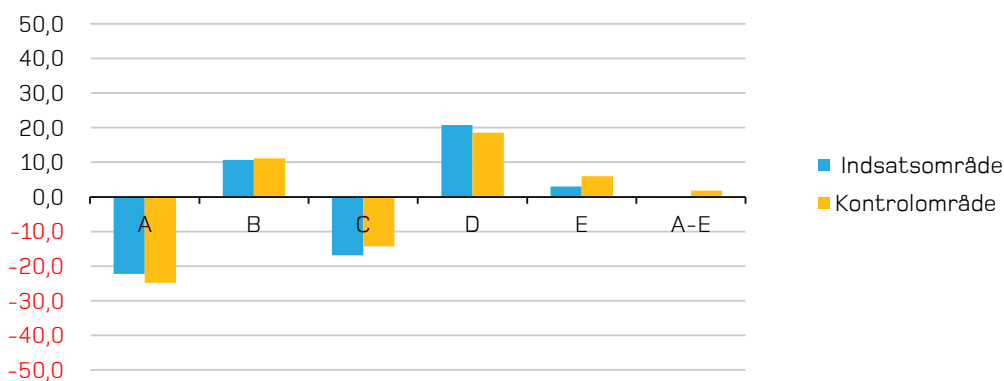
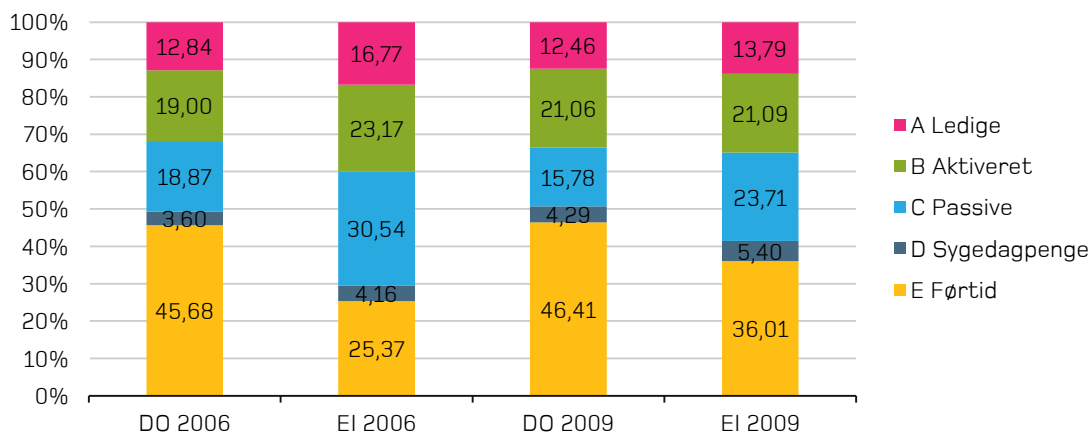


Diagram 6.2. Procentvis udvikling fra 2006 til 2010 i antallet af fuldtidspersoner for aldersgrupperne 50-64 år



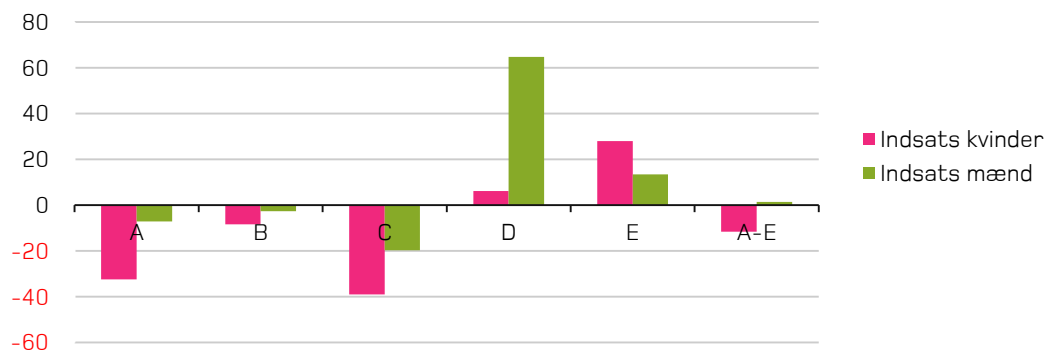
Note: Udvikling i antallet af fuldtidspersoner inden for kategorierne: A: Ledige, B: Aktiverede, C: Passive kontanthjælpe modtagere, D: Sygedagpenge og E: Førtidspension.

Diagram 6.3. Udvikling fra 2006 til 2009 opgjort efter etnicitet



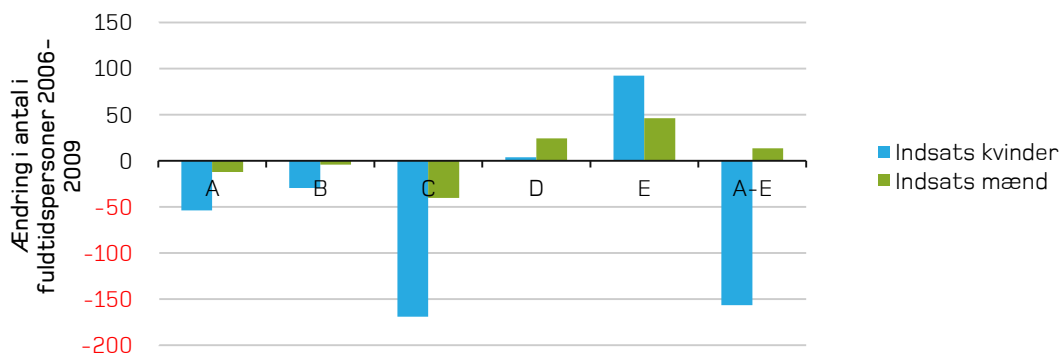
Note: Procentvis fordeling i antallet af fuldtidspersoner inden for kategorierne; A: Ledige, B: Aktiverede, C: Passive kontanthjælpsmodtagere, D: Sygedagpenge og E: Førtidspension.

Diagram 6.4. Procentvis udvikling i indsatsområderne fra 2006 til 2010, nydanske mænd og kvinder



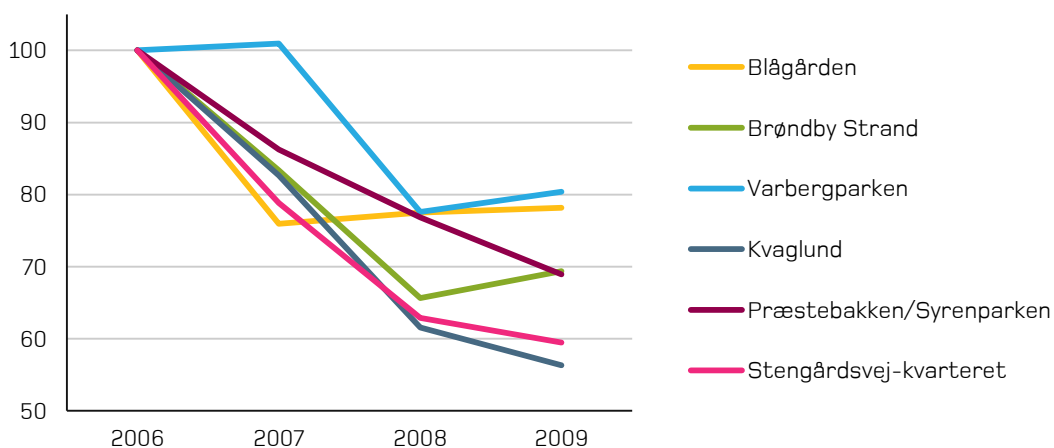
Note: Udvikling i antallet af fuldtidspersoner inden for kategorierne; A: Ledige, B: Aktiverede, C: Passive kontanthjælpsmodtagere, D: Sygedagpenge og E: Førtidspension.

Diagram 6.5. Udvikling i indsatsområderne fra 2006 til 2010, nydanske mænd og kvinder



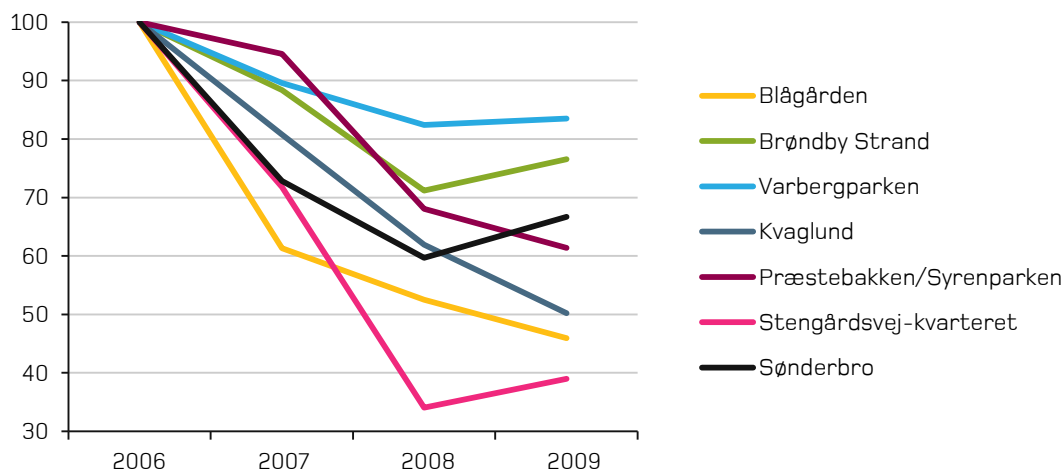
Note: Ændring i antal fuldtidspersoner inden for kategorierne; A: Ledige, B: Aktiverede, C: Passive kontanthjælpsmodtagere, D: Sygedagpenge og E: Førtidspension.

Diagram 6.6. Passive kontanthjælpsmodtagere i indsatsområderne



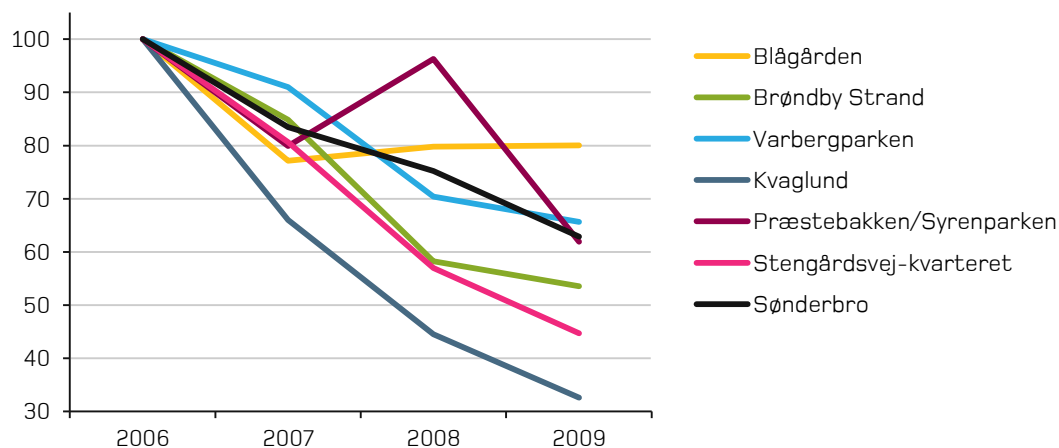
Note: Indeks: År 2006 = 100. Figuren viser, at indsatsområderne generelt oplever en reduktion i antallet af beboere på passiv kontanthjælp. Den positive udvikling i relation til passive kontanthjælpsmodtagere er gældende for syv af de otte indsatsområder med en reduktion i indsatsperioden på 20-40 %. Undtagelsen er Vestbyen i Hjørring, hvor andelen af passive kontanthjælpsmodtagere stiger fra 28 til 46 fuldtidspersoner. NB: I Vestbyen i Hjørring stiger andelen fra 28 til 46 (svarende til indeks 165). Området er fjernet fra grafen grundet meget store procentvise ændringer baseret på meget små tal.

Diagram 6.7. Passive kontanthjælpsmodtagere i indsatsområderne i alderen 18-34 år



Note: Indeks: År 2006 = 100. I de udsatte områder, som er omfattet af den boligsociale beskæftigelsesindsats, er der generel succes med at få de unge mellem 18-34 år ud af passiv kontanthjælp. Indsatsen har haft stort positiv effekt for de unge i Stengårdsvejskvarteret, Kvaglund og Blågården. Disse tre områder har netop særligt fokus på denne gruppe i deres boligsociale beskæftigelsesindsats.
NB: I Vestbyen i Hjørring stiger andelen fra 13 til 27. Området er fjernet fra grafen grundet meget store procentvise ændringer baseret på meget små tal.

Diagram 6.8. Passive kontanthjælpsmodtagere i indsatsområderne, kvindelige nydanskere



Note: Indeks: År 2006 = 100. I områderne med en boligsocial beskæftigelsesindsats er det især Kvaglund og Stengårdsvejskvarteret i Esbjerg, der oplever en særlig stor reduktion af kvindelige nydanskere på passiv kontanthjælp. Varbergparken, som specifikt arbejder med indvandrerkvinder i deres beskæftigelsesindsats opnår en reduktion på 34,4 % svarende til et fald i antal fuldtidspersoner fra 36 til 23.
NB: I Vestbyen i Hjørring stiger antallet fra 9 til 16 fuldtidspersoner. Området er fjernet fra grafen grundet meget store procentvise ændringer baseret på meget små tal.

Liste over samtlige områder på Socialministeriets liste over ca. 90 udvalgte almene boligområder med problemer i forskelligt omfang opdelt efter om de er indsatsområder, kontrolområder, ude af undersøgelsen på grund af skævt startår eller områder med en kommunal fremskudt beskæftigelsesindsats.

Tabel 6.1. Indsatsområder			
Kommune	Område	Kommune	Område
København	Blågården	Esbjerg	Kvaglund
Brøndby	Brøndby Strand	Esbjerg	Præstebakken/Syrenparken (Østerbyen)
Haderslev	Varbergparken	Esbjerg	Stengårdsvej
Horsens	Sønderbro	Hjørring	Hjørring Vestby

Tabel 6.2. Kontrolområder			
Kommune	Område	Kommune	Område
København	Frederiksholm	Odense	Dianavænget/Heliosvænget
København	Gadelandet/Husumgård	Odense	Højstrupvej-kvarteret
København	Händelsvej-kvarteret	Odense	Jacob Hansens Vej
København	Jagtvej	Odense	Korsløggeparken Øst
København	Lundevænget/Ryparken II	Odense	Solbakken m.fl.
København	Sjælør Boulevard	Odense	Stærmosegårdsparken/Rødegårdsparken
Frederiksberg	Stjernen	Svendborg	Byparken/Skovparken
Gladsaxe	Værebros Park	Svendborg	Jægermarken m.fl.
Herlev	Hjortespring	Aabenraa	Høje Kolstrup
Albertslund	Hedemarken	Fredericia	Korskærsparken
Høje-Taastrup	Charlotteager	Kolding	Munkebo
Høje-Taastrup	Gadehavegård	Vejle	Finlandsparken
Ishøj	Vejleåparken	Vejle	Løget By
Fredensborg	Nivåhøj	Herning	Gullestrup
Helsingør	Helsingør Syd	Herning	Sønderager/Brændegårdsparken
Hillerød	Kongevænget	Holstebro	Trekanten
Køge	Karlemoseparken	Randers	Gl. Jennumparken
Halsnæs	Maglehøj	Silkeborg	Arendalsvej
Roskilde	Æblehaven/Rønnebærparken	Silkeborg	Resedavej/Nørrevang II
Holbæk	Agervang m.fl.	Skanderborg	Grønnedalsparken m.fl.
Holbæk	Ladegårdsparken	Århus	Langkærparken
Ringsted	Sønderpark	Århus	Rosenhøj m.fl.
Slagelse	Motalavej	Århus	Trigeparken
Slagelse	Sydbyen	Århus	Vejlby Vest
Lolland	Birkevænget/Nørrevænget	Thisted	Havrevej
Næstved	Birkegården	Viborg	Ellekonebakken
Guldborgsund	Lindholm	Viborg	Houkærvænget

Tabel 6.3. Områder frasorteret på grund af skævt startår

Kommune	Område	Kommune	Område
København	Bispeparken	Kolding	Skovvejen/Skovparken
Greve	Askerød	Århus	Århus Vest
Sønderborg	Nørager/Søstjernevej m.fl.		

Tabel 6.4. Områder med kommunal fremskudt beskæftigelsesindsats

Kommune	Område	Kommune	Område
København	Akacieparken	Odense	Vollsmose
København	Aldersrogade	Horsens	Sundparken
København	Lundtoftegade	Århus	Bispehaven
København	Mjølnerparken	Århus	Frydenlund
København	Remisevænget	Århus	Gellerupparken/Toveshøj
København	Hørgården	Aalborg	Blå-, Fyr-, Ravn- og Hvidkilde
København	Tingbjerg/Utterslevhuse	Aalborg	Sallingsundvej m.fl.
Albertslund	Albertslund Nord	Aalborg	Sebbersundvej m.fl.
Hvidovre	Avedøre Stationsby	Aalborg	Skallerupvej/Saltumvej
Høje-Taastrup	Tåstrupgård	Aalborg	Skelagergårdene/Hasserisvænget
Slagelse	Ringparken, Slagelse	Aalborg	Løvvangen

