

Resumé

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

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

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

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

Effekter

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

Tilknytning til arbejdsmarkedet

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

Beboertilfredshed

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

Socialt mix

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

Indsatser

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

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

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

Data og metode

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

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

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

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