

A photograph of two young children sleeping peacefully on a patterned sofa. The child on the left is wearing a light-colored, polka-dot shirt, and the child on the right is wearing a dark shirt. They are both covered with a colorful, patterned blanket. The background is a warm, golden glow, possibly from a lamp or window light, creating a soft and intimate atmosphere.

**Man kan ikke leve af at bo**  
Bo Vagnby

## A&D FILES

ISSN: 1603-6204

VOLUME 41

## TITEL

Man kan ikke leve af at bo

- Fra slumforståelse til ghettostrategier

## FORFATTER

Bo Vagnby

Lektor Emeritus i Byplanlægning, arkitekt MAA,  
Trafikforskningsgruppen,  
Institut for Samfundsudvikling og Planlægning,  
Aalborg Universitet

## FORSIDEFOTO

Sofie Amalie Klougart, "Tingbjerg Indefra",  
Information 2. november 2010. Med tilladelse af  
Information ©.

## FOTOGRAFIER

Fotos i notatet er forfatterens egne, hvis ikke andet  
er angivet.

## LAYOUT

Andreas Morsbøl

Notatet indgår i forskningsprojektet:  
Aalborg Øst - En forstad i forandring  
Urban Design, Institut for Arkitektur og  
Medieteknologi, Aalborg Universitet

Januar 2011



**AALBORG UNIVERSITET**

# **Man kan ikke leve af at bo**

**Fra slumforståelse til ghettostrategier**

Bo Vagnby



## Indholdsfortegnelse

Baggrund og resumé	6
Prolog	7
Kendetegn ved belastede boligområder - problemerne er ikke nye	9
De fysiske, sociale, økonomiske og organisatoriske problemer breder sig	13
Det boligsociale Danmarkskort og kvarterløft	18
Italesættelse af ghettobegrebet	20
Arkitektur og planlægning trækkes ind i den politiske værdikamp	24
Sammenfatning og anbefalinger	27
Konklusion og epilog	33
Litteraturfortegnelse	35

## BAGGRUND OG RESUMÉ

I efteråret 2010 eksploderede den politiske og offentlige debat om de såkaldte parallelsamfund i vore byer efter en lignende bosætningsdebat tidligere på året, som handlede om 'Udkantsdanmark'. Debatten om 'ghettoerne' var imidlertid langt heftigere – både retorisk, men også mht. radikale tiltag og virkemidler. Debatten nåede en foreløbig kulmination, da Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti præsenterede deres såkaldte ghettoudspil med titlen 'Ny tryghed i udsatte boligområder' i oktober 2010. Oppositionens udspil blev umiddelbart efter fulgt op af regeringens nye strategi, 'Ghettoen tilbage til samfundet'.

Notatet giver en kronologisk oversigt over dansk politik- og strategiudvikling vedrørende 'udfordrede boligudviklingsområder' med fysiske og sociale problemer<sup>1</sup>; endvidere søges det, at udrede nogle af de sammenhænge, der er udtrykt gennem de mange politikker, som de sidste årtier er udviklet til håndtering af problemerne i de belastede boligområder. Artiklen søger ikke, at redegøre for hvilke teoretiske forklaringsparadigmer, der måtte ligge bag de respektive strategier og praksisser. Derimod er der tale om et såkaldt deskstudy ('review'), som bygger på flere års arbejde med dansk byfornyelse samt adskillige projektevalueringer i udviklingsamfund. Hensigten er, at gøre opmærksom på nogle erkendelser, som er gjort i tidens løb, men som ikke i nævneværdigt omfang, synes at være båret videre, hverken i populærdebatten eller i de nyeste ghettostrategier.

Notatet indgår i forskningsprojektet Aalborg Øst – En forstad i forandring, som er et samarbejde mellem boligselskaberne Himmerland og Lejerbo, Aalborg og Afdelingen for Urban Design ved Institut for Arkitektur og Medie-

teknologi, Aalborg Universitet.

Forfatteren vil gerne takke projektleder, lektor Henrik Harder for opfordringen til at skrive notatet, samt fhv. stadsarkitekt i København, Otto Käszner og lektor ved Institut for Planlægning, Aalborg Universitet, Jørgen Møller for deres konstruktive kommentarer til manuskriptet. De fremsatte synspunkter er imidlertid udelukkende forfatterens ansvar.

---

<sup>1</sup> Jeg foretrækker udtrykket udfordret boligudviklingsområde i stedet for ordet ghetto, som desværre har antaget en fordømmende betydning i den senere hjemlige debat. På Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) bruger forskerne betegnelsen multietniske boligområder jfr. pressemeddelelse og ny forskningsrapport om "Livet i multietniske boligområder", november 2010 (Kleis 2010).



*Steen Eiler Rasmussens fortræffelige bebyggelse "Menneskesamfundet Tingbjerg" har siden opførelsen i 1960'erne udviklet sig til en multi-etnisk bydel, hvor næsten 70 % er indvandrere og efterkommere. Bo Vagnby.*

## PROLOG

Problemstillingerne knyttet til de såkaldte 'ghettoer' er boligpolitisk og byplanmæssigt et stort paradoks. De pågældende boligområder er en konsekvens af den overbefolkning og sammenstuvning, som efter krigen fandtes i lejligheder over det meste af landet, men især i de store byer. Det skabte boligmangel, og efterkrigsårene blev præget af bred politisk enighed om at løse bolignøden. Omkring 1960 bar boligministeriets bestræbelser for at industrialisere boligbyggeriet frugt, idet man med det såkaldte montagecirkulære skabte grundlag for at etablere betonelementfabrikker rundt i landet. Formålet var at give boligforeninger og byggebranchen mulighed for at tilrettelægge en langsigtet indsats, hvis overordnede mål blev, at 'give danskerne tag over hovedet'.

I disse nye, geografisk isolerede boligbydele, uden en eneste arbejdsplads, ville velfærdsstaten bygge 'den bedste af alle verdener' bestående af rummelige, lyse og velindrettede boliger, baseret på høje idealer om god plads såvel inde i lejlighederne, men også udenom. Bestræbelserne lykkedes, og resultatet var, at der i de efterfølgende årtier opstod store monofunktionelle byområder, hvor lejerne boede i almennyttige udlejningsboliger, mens ejerne flyttede ind i parcelhuskvartererne.

Overordnet var det staten, som drev markedet frem, og den fastholdt i mange år muligheden for at regulere og kvalitetsudvikle boligbyggeriet gennem et selvstændigt boligministerium. I takt med øget decentralisering til amter og kommuner, men også fordi markedskræfterne i stigende grad fik lov at virke på boligmarkedet, blev boligministeriet imidlertid først omdøbt til et byministerium i begyndelsen af 1990'erne, for så at blive helt afskaffet, da en borgerlig regering kom til magten i 2001.

Nu står vi så med et helt andet boligproblem. Ganske vist har vi i dag mere end 2,7 millioner boliger, hvor der i gennemsnit kun bor to personer i hver – så målt

på denne måde er vort boligforbrug i top. Det kniber imidlertid fordelingsmæssigt, da den markedsstyrte udvikling har resulteret i en skævere og skævere sammensætning af boligmarkedet, hvor social og kulturel polarisering er ved at blive en trussel mod sammenhængskraften i vort højt besungne velfærdssamfund.

Ghettoerne ligger på den gale side af en boligkløft, hvor ejerboligerne på den ene side favoriseres med rentefradrag og ejendomsskattestop, mens lejeboligerne skal kæmpe mod stadig stigende fysiske, sociale og økonomiske nedslidningsproblemer. Problemer som de ydermere selv skal finansiere med Landsbyggefondens og lejernes opsparede midler.

*I byfornyelsens tidlige år betragtede man slum som noget absolut, man blot kunne fjerne. Bo Vagnby.*

## KENDETEGN VED BELASTEDE BOLIGOMRÅDER - PROBLEMERNE ER IKKE NYE



Den danske diskussion om sammenhængen mellem dårlige fysiske og sociale forhold går tilbage til 1930'erne, hvor den offentlige debat og faglige diskurs var præget af dyb indignation over de elendige sundheds- og levestandarder, der herskede i den ringeste del af boligmassen. Det førte til den første saneringslov i 1939, men arbejdet med at forbedre levestandarderne videreførtes i en række sanerings- og byfornyelseslove til langt op i 1990'erne.<sup>2</sup>

Betænkningen om Boligtilsyn og Sanering fra 1957 efterlyste mere viden om sammenhængen mellem dårlige fysiske og sociale forhold, og anbefalede at sådanne undersøgelser var "overordentlig ønskelige".<sup>3</sup> På denne baggrund anmodede Bolig-

<sup>2</sup> For en indgående præsentation af diskurserne i dansk sanering og byfornyelse, se bl.a. Vagnby og Jensen (2002).

<sup>3</sup> Et af de første banebrydende værker var læge Vagn Christensens disputats, Boligforhold og børnesygdom fra 1956.

ministeriet i 1968 Socialforskningsinstituttet om at gennemføre en undersøgelse af bygninger og befolkning i saneringsmodne kvarterer på Nørrebro og Vesterbro i København. Til sammenligning blev der foretaget tilsvarende analyser af gode boligområder i Bispebjerg-kvarteret, samt blandt udflyttere fra saneringsområder til bedre lejligheder andre steder i København og forstaden Ballerup.

Den generelle baggrund for at man interesserede sig for boliger, deres art og kvalitet, lå i en formodning om, at menneskets fysiske omgivelser har indflydelse på både dets fysiske og mentale tilstand. I denne forbindelse er det tankevækkende, at nogle dele af de oprindelige saneringskvarterer på Vesterbro og Nørrebro i mellemtiden har udviklet sig til gentrificerede højstatus områder, mens undersøgelsens 'gode og sunde' kontrolkvarter på Bispebjerg i

dag i populæredebatten betegnes som en ghetto.<sup>4</sup>

I saneringsundersøgelsen hedder det om samfundets boligforsyning:

*I samfund, hvor der er forskel på menneskers indtjeningssevne og – muligheder, vil der altid være nogle, som er de relativt mest fattige. I et samfund, hvor der er store forskelle på boligernes kvalitet, og hvor boligforsyningen ikke svarer til efterspørgslen, vil de økonomiske ringest stillede i hovedsagen være henvist til de dårligste og billigste boliger. Var boligforsyningen derimod tilstrækkelig i omfang og variation, kunne det tænkes, at selv de fattige i samfundet ikke ville efterspørge de sletteste boliger, som*

<sup>4</sup> En ghetto var oprindeligt en gade eller kvarter, hvor jøder blev tvunget til at bo. En af de tidligste segregeringer af jøder fandt sted i Marokko, hvor de i 1280 blev tvangsflyttet til såkaldte millahs. I vore dage henviser begrebet til byområder, som udelukkende bebos af minoritetsgrupper (Encyclopedia Britannica Online, nov. 2010).

*ofte benævnes slum, men at disse ville stå tomme, og derfor måtte nedrives* (Kühl og Koch-Nielsen 1971:31).

Et markant element i debatten om bekæmpelse af de såkaldte ghettoer, har været ønsket om at fjerne boliger i de pågældende områder for at fremme integrationen af etniske danskere og beboere med en anden kulturel baggrund. Hermed griber man til løsninger, som ansås for at være berettigede, den gang man betragtede slum som noget absolut, man blot kunne fjerne. Adskillige årtiers erfaringer med denne fornyelsesstrategi har imidlertid vist, at man blot skubber de svageste grupper andre steder hen i boligmassen. Kühl og Koch-Nielsen lagde med deres analyse grundstenen til en række undersøgelser udført af Socialforskningsinstituttet og Statens Byggeforskningsinstitut, der alle har påvist, at de som bor dårligt, ofte også er dårligt stillede på andre områder. Det vil sige, at sammenhængen mellem social placering og kvaliteten af boligen kun delvis ophæves ved at flytte folk.

Det maner også til eftertanke, at en del af de boligområder, som man i dag kalder ghettoer, faktisk er resultatet af en absolut saneringspolitik koblet med en boligforsyningspolitik, der gik ud på at skaffe alle danskerne 'tag over hovedet', og hvor en fremsynet boligpolitik havde som mål, at skabe ligelige og værdige boligforhold for alle samfundsgrupper. Der er altså tale om et paradoks, hvor vore dages 'slum' ikke længere findes i den ældste del af boligmassen, men i relativt nye boligområder.

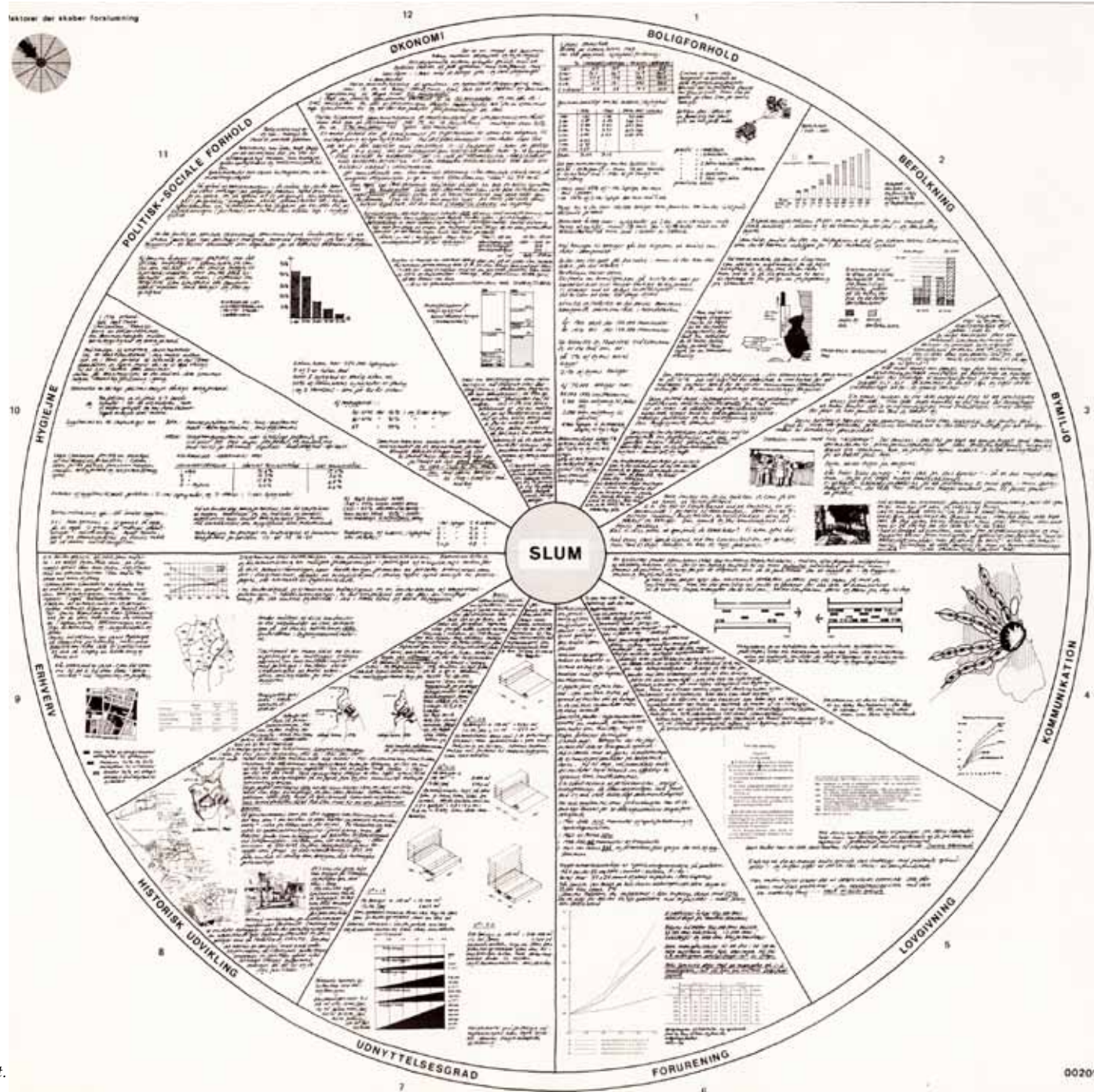
### **Slumbegrebet og synsvinkler på udfordrede boligområder**

Saneringsundersøgelsen fra 1971 anfører, at "her i landet har vi ikke haft immigranter i større målestok, men Vesterbro har i en vis grad haft dette præg af indvandringssområde for folk fra provinsen ... (og) ... i forhold til boligmarkedet kan slummen bruges som det sted, hvor man begynder" (Kühl og Koch-Nielsen 1971: 32). Forfatterne tilføjer, med henvisning til

den amerikanske ekspert Michael Harrington, at denne form for slum er blevet kaldt "slums of hope". Her er mobiliteten høj, og beboerne stræber mod at tilpasse sig det omgivende samfund og dets normer. Når et slumkvarter så har været gennemtrækskvarter tilstrækkeligt længe, efterlades der imidlertid et antal mennesker, som ikke har formået at komme videre, men bliver hængende af mange forskellige grunde. Hermed opstår det, som Harrington (1962) og Charles Stokes (1962) kalder "the slums of despair". Det er her, at den fysiske slum-kvalitet suppleres med sociale slum-træk.

De sociale slum-træk blev igen fremdraget af Statens Byggeforskningsinstitut i 1978, hvor man i et bidrag til et FN symposium om byfornyelse og livskvalitet refererede til en bog af samfundsplanlæggeren David R. Hunter, som i sit klassiske værk om slum fremhævede, at dårlige fysiske forhold sædvanligvis optræder i kombination med dårlige sociale forhold. De nedennævnte faktorer blev fremhævet som værende af væsentlig betydning for identifikation af et slumområde (Hunter 1964: 20-24; Brorson, Larsen og Hansen 1978: 2):

- Fattigdom,
- nedslidte boliger,
- høj beboertæthed pr. rum,
- koncentration af personer fra lavstatusgrupper,
- koncentration af personer fra etniske minoriteter (racemæssig segregering),
- koncentration af personer med dårlig uddannelse, manglende færdighedstilegnelse og kulturelle begrænsninger,
- mange personer der modtager sociale ydelser (overførselsindkomster),
- høj intern mobilitet, dvs. i og blandt slumområder,
- kriminalitet,
- sundhedsproblemer (flere er fysisk eller mentalt syge),
- opløste familiemønstre,



I 1970 vandt forfatteren sammen med Flemming Nøhr 2. præmie i KABs jubilæumskonkurrence om byfornyelse. Forslaget rummede denne illustration om årsagerne til problemet. Vagnby & Nøhr.

- problemer forårsaget af genhusning eller anvisning,
- omstrejfere,
- isolation og fremmedgørelse,
- snavs,
- ildebrande og vandalisme,
- sprogproblemer,
- slumatmosfære (er mere end summen af ovenstående, idet den bliver en kvalitativ indflydel-sesfaktor, der påvirker beboernes liv).

I senere nationale strategier for bekæmpelse af områder, der anses for at være fysisk, socialt og økonomisk afsondrede gentages flere af disse forhold, selv om betydningen og vægten, hvormed de indgår i strategierne naturligvis varierer over tid.

### Hvad har slum- og saneringsproblematikken at gøre med den danske ghetto Diskussion?

Nutidens danske ghettoer – som rummer et potentiale for at udvikle sig til slum – er stort set lokaliseret i 'velfærdssamfundets nye byer', der opstod fra 1960'erne som store boligbebyggelser placeret på kanten af byerne. Disse bydele henvendte sig til økonomisk og socialt ensartede målgrupper, hvor antagelsen var, at beboerne ville være i fuld beskæftigelse, hvad enten der var tale om udlejningsboliger eller ejerboliger.

For de almene boligområders vedkommende holdt denne antagelse imidlertid ikke længe, da især disses beboere (hvoraf en del bestod af genhusede familier fra sanerings- og byfornyelseskvartererne) blev ramt af arbejdsløshed under de følgende års økonomiske afmatning. De samme boligområder blev også gradvist til bosætningssted for anviste indbyggere med en anden kulturel og etnisk baggrund - oprindelig i takt med import af udenlandsk arbejdskraft, senere som følge af immigration af flygtninge eller asylansøgere fra lande i krig eller med civile konflikter.

Det der oprindelig var tænkt og udformet som rene boligområder, hvor arbejdskraften kunne repro-

ducere sig selv, når den ikke deltog i produktionen, blev efterhånden til socialt segregerede bosætningsklaver, hvor store dele af beboerne lever og bor på fuld tid.

Ovenstående præsentation af slumbegreber, sanering og de udfordrede boligområders opståen, søger at vise, at vor boligbestand og boligområder langt fra er statiske, men derimod dynamiske enheder, hvor udskiftning af beboere foregår efter en 'oprykningsteori', hvor nogle rykker op på boligstigen, mens andre fastholdes eller evt. rykker ned i boligmassen.<sup>5</sup> Parallelt med disse ændringer ændrer sammensætningen af fysiske og sociale forslumningsfaktorer sig også, således at f. eks. koncentration af fattigdom og personer med manglende færdighedstilegnelse ikke blot forekommer i den udslidte del af boligmassen, men også i nyere boligområder med koncentrationer af socioøkonomisk svage befolkningsgrupper.

Noget kunne derfor tyde på, at de gamle begreber, 'slums of hope' og 'slums of despair' meget vel igen kan vise sig relevante til at forklare nogle af de processer, der finder sted i de udfordrede boligområder. Eksempelvis, som når visse befolkningsgrupper bryder op fra de mindre samfund, hvor de oprindeligt blev bosat, da de ankom til landet, for at flytte til en større by med koncentrationer af ligestillede. Hermed kommer de pågældende boligområder til at fungere som 'indslusningsområder', hvor man gennem kontakter og netværk kan 'lære' at indpasse sig i et bysamfund med andre normer end dem, man medbragte fra oprindelseslandet.

<sup>5</sup> En mere indgående forklaring af oprykningsteorien kan findes i Jonas Møller (1994): *Byernes forældelse og fornyelse*

*Nørremarken i Vejle (1970-85) blev oprindelig bygget på kanten af byen. Her bor godt 3.000 mennesker, hvor man arbejder med ressourc-baseret borgerinddragelse som led i den særlige byfornyelsesindsats. Jens Nielsen, Socialministeriet.*



## DE FYSISKE, SOCIALE, ØKONOMISKE OG ORGANISATORISKE PROBLEMER BREDER SIG

I løbet af 1980'erne blev det tydeligt, at byfornyelsesproblemerne ikke var afgrænsede til byernes brokvarterer med utidssvarende boliger, men at der i en række store almennyttige etageboligbebyggelser var problemer, der kunne minde om dem, der fandtes i byfornyelseskvarterene.

Disse problemer var ikke afgrænset til Danmark, men opstod i en række europæiske lande, hvor der forekom massive problemer i nyere, store forstadsbebyggelser. Pressen skildrede dramatisk, hvordan druk, vold og kriminalitet herskede i 'betonslumen'.

Med en lovændring i 1985, skabtes der i Danmark økonomisk grundlag for at iværksætte en storstilet indsats over for det fysiske, økonomiske og sociale forfald, som havde ramt en række boligforeninger i løbet af deres første 10-15 års levetid. På det tidspunkt forelå der ingen sikre anvisninger på, om det kunne lade sig gøre at stoppe forfaldsprocesserne, og der var heller ikke nogen sikker viden om, hvor meget det i givet fald vil koste at sikre bebyggelserne mod en fortsat deroute. Da de første synlige fysiske og økonomiske resultater begyndte at vise sig, blev Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) bedt om at gennemføre en evaluering af forbedringsindsatsen i en række større almennyttige bebyggelser (SBI 1993).

Til trods for, at disse relativt nye bebyggelser fra tiåret 1965-75 blev opført ud fra gennearbejdede byplaner og med bygninger udformet af nogle af tidens mest ansete arkitekter, blev nogle af bebyggelserne ramt af fysisk forfald, miljømæssig nedslidning og hærværk, sociale problemer, øget fraflytning, tomme lejligheder samt accelererende økonomiske

problemer. Når alle disse fænomener optrådte samtidigt, blev bebyggelsen betegnet samspilsramt (SBI 1993: 11).

### **Andre aktører kommer på scenen - Byudvalget**

Efter en varm sommer i 1993 startede Hvidovres socialdemokratiske borgmester en mediedebat, hvor hun erklærede, at hendes kommune så sig ude af stand til at rumme flere indvandrere i de almennyttige bebyggelser. Andre borgmesterkolleger fremhævede ligeledes, at mennesker med anden etnisk baggrund skabte uoverskuelige problemer i skoler og boligområder, og at dette lagde alvorlige begrænsninger på kommunernes budgetter og sociale støttesystemer (Kristensen 1995: 38).

På denne baggrund, fandt Poul Nyrup-regeringen det opportunt, som en del af regeringsgrundlaget, 'Mod en ny start', at nedsætte et tværministerielt Byudvalg (september 1993) under ledelse af indenrigsministeren og med medlemskab af boligministeren, justitsministeren, kirkeministeren, socialministeren og undervisningsministeren. Byudvalget fremkom allerede en måned efter med en handlingsplan, hvor ønsket var at sætte en ny positiv udvikling i gang i de socialt belastede boligområder. Handlingsplanen byggede angiveligt på en nyorientering i social- og boligpolitikken, og på ønsket om en positiv integration af indvandrere og flygtninge, hvilket bl.a. kom til udtryk ved, at formandskabet lå ved indenrigsministeren og ikke boligministeren. Udgangspunktet for arbejdet hvilede på "respekt for mennesker på tværs af sociale, økonomiske, etniske og religiøse skel" (Byudvalget 1994, I: forord, s. 1).

I relation til den aktuelle 'ghettodebat' er det interessant, at udvalget allerede i første afsnit af rapporten bemærkede, at de boligområder, som i de sidste ti år havde udviklet sig med store sociale problemer, i den offentlige debat "noget misvisende" kaldes for ghettoer.

Regeringens daværende initiativer skulle sikre:

- at der ydes en dybtgående indsats over for de sociale problemer,
- at koncentrationen af socialt truede danskere og udlændinge ændres mhp. en bredere beboersammensætning,
- at der sker en mere retfærdig byrdefordeling mellem kommunerne,
- at kriminaliteten i områderne søges forebygget,
- at udlændinge allerede fra førskolealderen lærer dansk,
- at fremmedsprogede elevers indlæring af dansk forstærkes,
- at voksne udlændinge straks påbegynder undervisning i dansk sprog, kultur og samfundsf forhold, og
- at der stilles krav om forsørgelsesevne i forbindelse med familiesammenføring (Byudvalget 1994, I: 2-3).

Sammenlignet med de bredere, generelle slumtræk diskuteret tidligere i artiklen, er det tydeligt, at Byudvalget nu fandt, at der var behov for en ganske særlig indsats i boligområder, hvor der var opstået en koncentration af etniske grupper og beboere med ringe uddannelses- og sprogforudsætninger. Man kan imidlertid godt få det indtryk, at man endnu bevæger sig på 'listesko', når det handler om at angribe de begyndende tegn på etnisk isolation og segregering, idet retorikken er afdæmpet og virkemidlerne lempe-

### **Doktrinen om 'frelse gennem mørtel og mursten' lever stadig**

Handlingsplanens 30 forslag var som nævnt færdige allerede en måned efter nedsættelsen af Byudvalget. Regeringens initiativ fremstod ved første øjekast rimelig gennemtænkt, og arbejdsdelingen mellem de respektive ministerier og instanser forekom operationel. Finansieringsplanen for de første fire år lød på 1,6 mia. kr., hvoraf 56 % skulle bruges til initiativer i de belastede boligområder (såkaldte 'bløde' initia-

tiver), mens 44 % var planlagt til huslejenedsættelser og renovering af boligområderne ('hårde' indsatser).

Af Danmarks nationalrapport til Istanbul+5 konferencen i 2001 fremgår det imidlertid, at af de i alt 7 mia. kr., der efterhånden blev allokeret til Byudvalgets aktiviteter, gik de 6 mia. (86 %) til investeringer i fysiske forbedringer, mens resten (14 %) blev anvendt til sociale forbedringer (Danish National Report 2001: 20).<sup>6</sup>

En evaluering af forbedringsindsatsen i en række større almennyttige bebyggelser fra 1988 til 1992 viste, at "det kan lade sig gøre at forbedre en dårligt fungerende og hurtigt nedslidt bebyggelse således, at den visuelt og teknisk funktionelt er på højde med et nybyggeri" (SBI 1993: 7). Undersøgelsen viste også tydeligt, at langt de fleste beboere er tilfredse med de gennemførte ændringer af boligblokkene og friarealerne, og at tilfredsheden stiger jo mere omfattende og synlige ændringerne har været. Indsatsen for at afværge det truende økonomiske sammenbrud, som flere afdelinger stod overfor lykkedes også, idet der i de fleste undersøgte afdelinger opstod "rimelig balance" i regnskaberne (ibid.: 8).

Hvad angår forbedring af de sociale forhold i bebyggelserne anfører evalueringen på den anden side, at en sådan effekt var meget svær at eftervise med det tilgængelige statistiske materiale. En "umiddelbar meget synlig" indsats, som var rettet mod det sociale liv, var opførelse af beboerhuse i bebyggelserne, men hovedindtrykket var, at det ikke lykkedes at få etableret driftsformer og brugsmønstre, som svarer til de forventninger der i sin tid blev rettet mod huse- ne. Rapporten siger ligeud, at "det er svært at bygge sig til socialt samvær" (ibid.: 9).

Hovedkonklusionen i undersøgelsen var lige så entydig:

<sup>6</sup> De fysiske investeringer er i overvejende grad finansieret af den almene sektor selv, bl.a. Landsbyggefonden.

*Alt i alt må det konkluderes, at løsningen af sociale problemer i denne type bebyggelser, fortsat er en opgave som kræver en kreativ og målrettet indsats, og at en sådan indsats bør baseres på den viden der i dag foreligger om forebyggende arbejde på det sociale område. Det er ydermere nødvendigt, at indsatsen foregår i en samarbejdsform mellem på den ene side det boligselskab eller den afdeling der har problemerne, og på den anden side beliggenhedskommunens sociale forvaltning. Desværre er der endnu meget få eksempler på, at dette samarbejde er udviklet til et omfang og en varighed, hvor indsatsen med sikkerhed er kronet med held (SBI 1993: 10).*

Set i forhold til den praksis, der prægede sanerings- og byfornyelsesindsatsen i de nedslidte byområder, signalerer Byudvalgets rapport – og oprettelsen af et (særdeles ambitiøst) By & Boligministerium – imidlertid et vigtigt paradigmeskift. Det erkendes nu, at arbejdet med at tackle problemerne i de såkaldte samspilsramte boligområder kræver områdebaserede løsninger, der i langt højere grad sætter ind over for de sociale og menneskelige problemer i modsætning til udelukkende at satse på fysiske forbedringer i enkelte ejendomme. Med andre ord, bredere indsatser, der i større grad handler om trivsel, velfærd og sammenhæng i større byområder, hvor målet er at skabe velfungerende og selv bærende boligområder.

Vurderet i forhold til fysisk planlægning, boligbyggeri og byfornyelse og offentlig deltagelse var dommen dog hård. SBIs daværende forskningschef betegnede i en artikel Byudvalgets design som en top-styret og ukoordineret indsats, der tydeligt demonstrerede, at nye 'stakeholders' uden erfaring med byplanlægning forsøgte at genopdage byplanlægningens gamle idéer om naboskaber og 'community planning' (Kristensen 1995: 42).

Disse tidlige erfaringer med opgraderingsprojekterne tyder altså på, at politikerne – og embedsapparatet – har en forkærlighed for indsatser, der producerer 'synlige' resultater, der kan nås inden for en overskuelig (valg)periode.

## **Sammenfattende evaluering af Byudvalgets indsats 1993-98**

Pladsen tillader ikke, at gengive alle fund og resultater fra den sammenfattende analyse af erfaringerne fra Byudvalgets arbejde, som Statens Byggeforskningsinstitut udgav i 1999 baseret på en lang række evalueringsrapporter som tidligere var udgivet, eller som blev publiceret samtidig med SBIs rapport.

Evalueringen bærer et vist præg af desillusion, og den bekræfter i store træk nogle af de udfordringer og vanskeligheder, som er antydnet ovenfor.

Som hovedkonklusion anføres det, at "indsatsen har betydet, at en negativ udvikling i de støttede boligområder er standset", og at "den har forhindret, at mange af problemerne i områderne er blevet værre, og har betydet at nogle af dem er blevet mindsket. Men den har ikke fjernet dem" (Skifter Andersen 1999: 8). Det hedder endvidere, at "Byudvalgets indsats bør ikke kun vurderes efter den udvikling den skabte, men også i lyset af den udvikling som den forhindrede" (ibid. 12).

Nedenstående resume lægger udelukkende vægt på at fremdrage nogle af rapportens betragtninger og 'lærestykker', som kan være relevante, når implementering af nye tiltag i de udfordrede boligområder skal tilrettelægges efter oppositionens og regeringens seneste 'ghettoudspil':

□ I nogle tilfælde er det lykkedes at ændre kommunernes generelle sociale indsats mod at være mere 'nærmiljøorienteret', dvs. rettet mod det sociale arbejde i boligområder, men der er også mange kommuner, hvor byudvalgssamarbejdet ikke har sat sig mange spor i socialforvaltningernes praksis. Med hensyn til indsatsen rettet mod indvandrere og flygtninge anføres det, at den ikke helt har nået det omfang Byudvalget ønskede (ibid. 10).

□ Angående forbedring af bebyggelsernes 'konkurrenceevne' konstateres der synlige forbedringer af fy-



*Vollsmose i Odense (1965-1980) er et af de store boligområder, hvor man tidligt søgte at gennemføre en bred og mangfoldig programindsats. Wikipedia.*

siske forhold og økonomi, og virkningerne af denne indsats har været en forbedring af områdernes om-dømme; det er også lykkedes at bremse den skæve udvikling i beboersammensætningen – men ikke at vende den (ibid. 11).

□ Midlerne til den sociale indsats har været meget mere spredte end for huslejenedsættelserne og de fysiske indsatsers vedkommende, men der råder usikkerhed om, hvor stor den reelle indsats har været, da det ikke har været muligt at registrere kommunernes bidrag. Endvidere er der tegn på, at midlerne ikke har været optimalt fordelt i forhold til behov, idet ønsket om geografisk spredning af indsatsen har resulteret i anvendelse af 'andre kriterier', som det udtrykkes (ibid. 13).<sup>7</sup>

Med andre ord, indsatsen har været for tyndt spredt ud over for mange indsatser for mange steder. Politiske ønsker om synlighed og spredning forekommer at være en konstant kritisk, ekstern faktor, der kan true udviklingsarbejde i boligområder med sammensatte problemstillinger.

□ En af rapportens vigtige – og tankevækkende – observationer går ud på, at der er fortsatte problemer med at integrere især nyankomne indvandrere i afdelingerne og med at forbedre deres deltagelse i beboerdemokrati og beboeraktiviteter. Eller, som det udtrykkes, nogle indvandrergrupper har problemer med, at "lære at bo" i danske boligområder, dvs. lære at bruge boliger og friarealer rigtigt og følge de vigtigste normer for brugen af boligområdet (ibid. 15-16).

□ Om vilkårene for indsatsen nævnes det, at kommunernes engagement er afgørende for den sociale indsats betydning. Nogle engagerede kommuner har set byudvalgsarbejdet som et integreret led i socialforvaltningens arbejde, men de mindre engagerede kommuner har i højere grad set byudvalgsmidlerne

som en måde at få tilført statslige midler, uden at det har indgået i en gennemtænkt strategi for den sociale indsats (ibid. 17).

□ Byudvalgets indsats var fra starten tilrettelagt med et tidsbegrænset perspektiv – især mht. beboerrådigerordningen, da man forestillede sig at kommunerne gradvist ville overtage finansieringen af de sociale aktiviteter. Det viste sig ikke at være realistisk:

Byudvalgsindsatsen kom derfor til at lide under nogle af de samme problemer, som har været kendetegnende for de senere års mange statslige puljer, hvor der bruges meget tid på at starte indsatser op, og hvor de ofte kun er i gang i få år før de stoppes – ofte inden de når at sætte sig varige spor (Skifter Andersen 1999: 19).

□ Med hensyn til udformning af fremtidige strategier mod ulige udvikling af byerne, anføres det, at "evalueringen har afdækket, at en væsentlig årsag til segregation og socialt ensidige boligbebyggelser er, at mange danske ikke vil bo i områder med mange indvandrere (...) dette kan skyldes fordomme og manglende kendskab til indvandrernes kultur" (ibid. 26).

Sammenfattende må det konstateres, at fremtidige opgaver med at forbedre forholdene i de udfordrede boligområder udgør en kolossal udfordring for alle de involverede aktører. Først og fremmest for beboerne selv, boligforeningerne og kommunerne, men også de statslige myndigheder og overambitiøse landspolitikere. Hertil kommer, at betragtningerne om, at udlændinge må 'lære at bo' i danske boligområder, og om danskernes fordomme og manglende kendskab til indvandrerkultur, gør opgaven til en særdeles følsom og krævende oplysningsmæssig og pædagogisk opgave for alle parter.

---

7 Min fremhævelse

# DET BOLIGSOCIALE DAN- MARKSKORT OG KVARTER- LØFT

## Kortlægning og indikatorudvikling

I de følgende år fortsatte arbejdet med at implementere mere bredspektrede indsatser i boligområder, hvor der kunne forventes særligt store boligsociale problemer. Efter anmodning fra Byudvalget gennemførte SBI i 1997 en undersøgelse, hvor datamateriale fra registre i Danmarks Statistik blev anvendt til at kortlægge, hvor der kunne forventes særlige problemer. Resultatet blev en række danmarkskort, som samtidig lagde grunden til, at man nu kunne begynde at måle og illustrere boligsociale problemer i form af såkaldte segregationsindeks (SBI 1997).

På sin vis var det boligsociale danmarkskort et svar på den offentlige sektors stigende ønske om at kunne måle, om de penge, som blev investeret i diverse forbedringsprogrammer, også havde den tilsigtede virkning. I forhold til de slumfaktorer man interesserede sig for i saneringens tidlige år, var der nu tale om udvikling af kvantitative indikatorer, som kunne forklare hvor skævt bestemte befolkningsgrupper er fordelt i boligmassen, i hvilken grad forskellige grupper er adskilt i forskellige boligtyper, og hvor skæv beboersammensætningen på f.eks. indkomst eller alder er i forhold til sammensætningen i kommunen.

I populærdebatten blev det hurtigt til, at de knap hundrede af de daværende ca. 300 kommuner, som i undersøgelsen blev kategoriseret som "særligt problemramte kommuner/boligtyper", repræsenterede 100 'ghettoer', Hvad der imidlertid overraskede mange fagfolk var, at flere af pågældende kommuner slet ikke rummede store koncentrationer af 'de andre', men blot bestod af 'normale' danskere.

## Kvarterløftprogrammet

Kvarterløftstrategien og kvarterløftprogrammet var

et forsøg på at lave en indsats for en række udvalgte kvarterer i form af en styret proces, baseret på borgerdeltagelse og helhedsorientering som en udvidelse af demokratiet i et koordineret og integreret partnerskab. Hensigten med kvarterløft er at øge livskvaliteten i områderne og samtidig udvikle forsøgsmodeller for fremtidens bypolitik ved at rette indsatsen mod hele området og ikke mod enkelte borgere eller ejendomme (Engberg, Bayer og Tarnø, 2000: 6).

Denne type byfornyelsesstrategi er baseret på tidligere danske og udenlandske erfaringer, hvor gennemførelse af forbedringstiltag i såvel vestlige byer og spontane bosættninger i udviklingslande, viser, at et ensidigt fokus på forbedring af de fysiske forhold både er for dyrt og langt fra tilstrækkeligt. Erfaringerne peger på, at indsatsen i langt højere grad må rettes mod udvikling og styrkelse af lokal kapacitet blandt beboerne såvel som i forvaltningerne. Der var med andre ord tale om at introducere såkaldte støttebaserede strategier ('enabling strategies'), hvor det offentliges rolle ændres fra at være styrende og regulerende til at være en konstruktiv samarbejdspartner (Vagnby 1991).

Noget af det nye i tilgangen var, at hvert kvarterløftområde selv skulle formulere en række succeskriterier for processen i deres kvarterplaner og samarbejdsaftaler. I de fleste områder var der fokus på en bred vifte af fysiske forbedringer koblet med indsatser om integration, borgerinddragelse, beskæftigelse samt fritids- og kulturaktiviteter. Grundlæggende handler succeskriterierne om at etablere en proces, der kan 'løfte' kvarteret til gavn for området og byen ved at gennemføre en række projekter. *Projektrealisering*<sup>8</sup> blev dermed et overordnet mål for kvarterløftprocessen, som søgtes indfriet via en kvarterløftstrategi (Engberg, Bayer og Tarnø, 2000: 7).

I regeringsoplægget 'Ghettoen tilbage til samfundet' forventes det, at "kommunerne i samarbejde med boligorganisationerne påtager sig ansvaret for den

---

8 Min fremhævelse

samlede indsats i ghettoerne”, men man ønsker en tæt løbende dialog med de involverede kommuner, der skal godkende helhedsplaner udarbejdet af boligorganisationen. Disse helhedsplaner skal i lighed med kvarterløftplanerne fastsætte konkrete mål, succeskriterier og milepæle for helhedsplanens indsats (Regeringen 2010: 8-13).

I lighed med hvad jeg anførte om erfaringsudledning ifm byudvalgsindsatsen, vil der i det følgende blive lagt vægt på nogle enkelte observationer og fund fra kvarterløftundersøgelsen, som peger på nogle af de vanskeligheder, som fremtidige ’ghettoindsatser’ må forholde sig til.

Kvarterløftundersøgelsens fire ’cases’ beskrives som hhv. partnerskabsmodellen, kontraktmodellen, forvaltningsmodellen og tovholdermodellen.<sup>9</sup> Den overordnede organisationsmodel beskrives som en ”alliance- og samarbejdsmodel baseret på konsensus, tillid, samarbejde og projektrealisering i netværk. Det styrende princip for organiseringen er konsensus” (Engberg, Bayer og Tarnø, 2000: 16).

Analysen viser imidlertid, at det er vanskeligt at etablere konsensus, og at der var tale om meget forskellig praksis, når det kom til implementering af projekterne. Fra en stabil alliance mellem parterne i Holmbladsgadekvarterets lokale styregruppe (men med vanskeligheder ved at etablere alliance mellem lokale aktører og forvaltningen), til varierende grader af mistillid og konflikter mellem parterne i Aalborg Øst og Tøjhushavekvarteret i Randers. Forfatterne konstaterer således ganske enkelt:

Samarbejdet skal som udgangspunkt baseres på frivillighed, og tillidsskabelse bliver derfor til et projekt i sig selv som forudsætning for at processen lykkes (ibid. 28).

Da både regering og opposition lægger op til hurtig og effektiv indsats i opgøret med parallelsam-

<sup>9</sup> Oprindeligt var der tale om syv kvarterløftområder.

fundene, og regeringen entydigt placerer ansvaret for implementering af helhedsplanerne ved kommuner og boligorganisationer, er der særlig grund at være opmærksom på, at kvarterløftanalysen ganske enkelt konstaterer, at ”i ingen af kvarterløftområderne i undersøgelsen er organiseringen af kvarterløft integreret som en del af kommunens forvaltning”. Endvidere anføres det, at fordi der har været tale om et forvaltningsmæssigt ”knopskydningsprincip”, og da projekterne er tidsbegrænsede, er der grænser for den læring der kan formidles via kvarterløft som udviklingsprojekt, idet det kan indebære, at kommunen ikke tvinges til at ændre interne arbejdsgange for længere perioder end projektets varighed (Engberg, Bayer og Tarnø, 2000: 22).

Her antydes det ganske enkelt, at denne type topinitierede og særfinansierede projekter mangler institutionel og organisatorisk bæredygtighed.<sup>10</sup> Med denne erkendelse i baghovedet, er der grund til at frygte, at regeringens strategi for de udfordrede boligområder, som placerer ansvaret for implementering ved kommuner og boligforeninger med staten som aktiv dialogpartner, endnu en gang kan føre til diffuse ansvarsplaceringer i forvaltningshierarkierne.

<sup>10</sup> Med bæredygtighed menes der her, at projekt- og programaktiviteter skal kunne videreføres når den eksterne støtte hører op.

## ITALESETTELSE AF GHETTOBEGREBET

Efter folketingsvalget i 2001 dannedes en VK-regering, som sammen med Dansk Folkeparti havde flertal til en omlægning af den offentlige sektor, herunder markante stramninger af udlændingepolitikken. Det resulterede bl.a. i nedlæggelse af By & Boligministeriet, der under socialdemokraten Jytte Andersen havde oprettet adskillige 'flagskibsprojekter' for at promovere kvarterløftarbejdet. Nedlæggelsen betød, at bolig- og byfornyelsespolitikken blev nedprioriteret og ansvaret spredt ud over en bred vifte af ministerier. Herved mistedes en væsentlig del af den 'faglige hukommelse', som havde båret dansk boligpolitik siden efterkrigstiden.

I alle de forannævnte undersøgelser bruges udtrykket 'ghetto' kun sporadisk om de pågældende boligområder, og begrebet får først sit indtog i den officielle diskurs med Anders Fogh-regeringens strategi mod ghettoisering i 2004, da integrationsministeren og økonomi- og erhvervsministeren udnævnte en overordnet programbestyrelse med bygge- og organisationsmanden Jørgen Nue Møller som formand, støttet af seks repræsentanter for den almene boligsektor, erhvervslivet og "den kommunale verden" (Regeringen 2004: 2).

Strategien nævner otte "mulige" ghettoområder, hvor andelen af voksne på overførselsindkomst i 2002 er markant (mellem 57 og 71 %), og hvor andelen af indvandrere og efterkommere i 2003 varierede mellem 27 og 92 % (s.4). De otte områder er alle relativt nye bebyggelser, der tidligere faldt ind under begrebet samspilsramt boligområde.

Strategien, som kunne minde om en sundhedsstrategi, havde tre trin med i alt 20 indsatsområder. Trin 1 bestod af akuthjælp til de mest udsatte områder, trin 2 gik ud på at modvirke ghettoiseringstendenser og trin 3 handlede om at forebygge udvikling af ghettoer. Hovedvægten lå på 'bløde' indsatser som frivillighedsarbejde og erfaringsindsamling i skoler, mens

der kun i mindre grad fokuseredes på 'kurative' infrastrukturindsatser.

Oplægget betonedes, at det er i kommunerne og i de konkrete boligområder at indsatsen skulle foregå, og at kommunerne og områderne skulle sikre, at indsatsen matchede konkrete behov. I den forbindelse, blev kommunerne opfordret til at søge midler fra en særlig byfornyelsespulje på 100 mio. kr. til 15 udvalgte forsøgsprojekter. Formålet med forsøgspuljen var at understøtte en positiv udvikling i byområderne, herunder at fremme integration og modvirke ghettodannelse i områderne.

### Evaluerings af den særlige byfornyelsesindsats 2004-2010

To år efter offentliggørelsen af strategien iværksatte Socialministeriet en løbende evaluering af projekterne. Startevalueringen udkom i 2006 og midtvejsevalueringen i 2008. Slutevalueringen forventes at foreligge i 2011.

Det er værdifuldt, at Socialministeriet iværksætter en løbende virkningsevaluering, der tager udgangspunkt i tydeliggjorte forestillinger om hvorfor og hvordan en given indsats virker. Vurderingen udføres af SBI i samarbejde med et konsulentfirma, hvorved der bl.a. kan sikres kontinuitet i forhold til tidligere SBI-undersøgelser.

I det følgende omtales nogle udvalgte resultater og anbefalinger fra start- og midtvejsevalueringerne, idet der nok engang lægges vægt på at påpege problemstillinger, som kan opfattes som kritiske faktorer i fremtidige indsatser (Niras & SBI 2006: 5-14; Niras & SBI 2008: 7-12).

### Startevalueringen 2006

Startevalueringen belyste projekternes målsætninger, organisering og koordinering samt inddragelse af og samarbejde med forskellige kommunale og lokale parter.

Forsøgsprojekterne falder i to typer med hhv. langsigtede målsætninger, der er blevet til på forvaltning-niveau, og målsætninger, der fra starten er formuleret på lokalt niveau. De sidste er mere konkrete, men i vid udstrækning knyttet til mindre fysisk afgrænsede projekter rettet mod en specifik målgruppe.

Blandt projekterne med kommunalt formulerede målsætninger viste det sig for fleres vedkommende vanskeligt at 'sælge' projektet til lokalsamfundet, mens projekter med lokalt formulerede målsætninger fra starten havde sikret ejerskab og forankring, fordi de var udsprunget af lokale behov.

Projekter med en afgrænset og meget konkret indsats rettet mod en specifik målgruppe udviste gode erfaringer med at uddelegere beslutningskompetence og midler til medaktører, herunder beboere på det udførende niveau.

Etablering af et lokalt sekretariat blev fremhævet som en vigtig organisatorisk funktion, og projekter, der allerede var forankret i en eksisterende kvarterløftorganisering kom lettere fra start end de andre projekter. Fire projekter (af 13) havde etableret partnerskaber mellem lokale grupper og mellem lokale og kommunale parter. Kun i ét projekt lykkedes det at etablere en økonomisk forpligtende aftale mellem lokalområde, kommune og en privat investor.

Med hensyn til inddragelse og samarbejde med kommunen havde flere projekter vanskeligheder med at koordinere på tværs af forvaltninger, men vurderingen fremhæver, at de statslige støttemidler gav økonomisk incitament til at arbejde tværfagligt og tænke helhedsorienteret i forhold til det udvalgte byområde.

I en del projekter udgjorde lokale kulturinstitutioner, foreninger og skole vigtige omdrejningspunkter for indsatsen, mens private investorer til gengæld kun var involveret i begrænset omfang. Samarbejde med private erhvervsdrivende byggede oftest på god vilje, men uden forpligtende økonomiske aftaler.

*I Regeringens strategi fra 2004 blev Gellerupparken i Århus kategoriseret som "muligt ghettoområde". I slutningen af december 2010 sagde beboerne ja ved en afstemning om en genopretningsplan, der bl.a. omfatter nedrivning af nogle af boligblokkene. Jens Thaysen, Google Billeder.*



Beboer- og borgerinddragelsen foregik som regel via høringer, interview og behovsanalyser, mens enkelte projekter også inddrog beboere, herunder børn, i selve idéudviklingen af projektet. Kun i enkelte projekter blev beboerne inddraget på alle niveauer – fra idéudvikling til planlægning, realisering og drift. Generelt var det svært at inddrage beboere med anden etnisk baggrund end dansk, og der er en opfattelse af, at der er begrænsede muligheder for at skabe et længerevarende engagement blandt disse, bl.a. fordi den danske borgerinddragelsesmodel bygger på danske demokrati- og foreningstraditioner.

Samlet set gav de fleste projektholdere og primære interessenter udtryk for, at deres forventninger til projektets opstart blev indfriet, om end flere projektholdere så træghed i den kommunale beslutningsproces som en barriere for inddragelsen af lokalområdet og beboerne. I enkelte projekter var der skuffede forventninger, hvilket skyldtes oplevelsen af manglende fælles forståelse af projektets mål og indhold samt oplevelsen af manglende opbakning

og samarbejde bl.a. som følge af kommunale besparelser.

### **Midtvejsevalueringen 2008**

Anden fase af evalueringen beskæftiger sig med processen og udviklingen i projekterne, med fokus på projektorganisering, samarbejde og inddragelse samt på virkemidler og produktion af foreløbige resultater.

Billedet fra startevalueringen, at projekter, der er vokset ud af et lokalt behov nyder den største opbakning og forankring i lokalområderne, fastholdes i midtvejeevalueringen, mens de større kommunalt initierede projekter stadig må arbejde aktivt med det lokale ejerskab.

Hvor kvalitet og ambitionsniveauer er sikret i de kommunalt forankrede projekter via kommunens faglige kompetencer, er det en noget større udfordring, at sikre det indholdsmæssige niveau i de projekter, hvor ansvar og kompetencer er



*Etableringen af Nordvestparken i Københavns Nordvestkvarter er et eksempel på partnerskab mellem kommune og en privat bygherre. Denne type projekter møder opbakning fordi de er konkrete. Jens Nielsen, Socialministeriet.*

uddelegeret til frivillige i lokalområdet. I sådanne tilfælde har det vist sig gavnligt, at stille en ekspert- eller ressourcegruppe til rådighed for de frivilliges arbejde.

Begge fund fortjener opmærksomhed, idet regeringens strategi fremhæver, at fremtidige forandringer kun kan gennemføres med kommunen som omdrejningspunkt, og at kommunen i samarbejde med boligorganisationerne står for ansvaret, bl.a. gennem udarbejdelse af helhedsplaner. Hvis der i forbindelse med gennemførelse af 'ghettostrategien' skabes et projektrealiseringspres, er der risiko for, at de pågældende kommuner fristes til at tage initiativer på bekostning af et lokalt ejerskab. Det er endvidere vigtigt, at boligorganisationerne er opmærksomme på sikring af det indholdsmæssige niveau, men dette kan vise sig vanskeligt pga. af de forskelle der er mel-

lem danske og udenlandske demokrati- og foreningstraditioner.

Rapporten har en vigtig betragtning om langsigtet bæredygtighed, idet tre af de projekter, der ved projektperiodens start var forankrede i eksisterende kvarterløftprojekter nu udviser vanskeligheder med at fastholde det lokale engagement, idet kvarterløftindsatserne er afsluttede, og sekretariaterne lukket ned.

I de fleste forsøgsprojekter er børn og unge centrale målgrupper – som de også vil være det i 'ghettoområderne'. Erfaringen er, at inddragelse af disse grupper både i formelle og uformelle organiseringer, fungerer bedst i forbindelse med konkrete fysiske projekter, hvor de inddrages i idéudvikling og udformning af eksempelvis en park. Fysiske udvikling-

Skolen er et vigtigt led til børn og forældre. Her er det Læringscenteret i det nye Vollsmose Kulturhus. Jens Nielsen, Socialministeriet



sprojekter med børn og unge er kreative og fylder derfor en del i indsatsen. Fysiske projekter anses også for at udgøre en god ramme for borgerinddragelse, fordi de er konkrete og nærværende for de involverede. De kræver desværre også den længste planlægnings- og beslutningsproces, hvilket efterlader beboerne med lange ventetider, hvor der set fra lokalområdets side ikke sker nogen udvikling i projektet.

De virkemidler, som viser sig særligt lovende i midtvejsevalueringen er når institutioner og kultur samt børn og unge får lov at fungere som forandringssagenter, og når empowerment (myndiggørelse) styrker borgernes muligheder for at handle og søge indflydelse.

Skolen bruges som bindeled til børn og forældre, og kulturinstitutioner som redskab til at skabe sociale og integrationsmæssige forandringer. Det fremhæves, at kultur som virkemiddel er samlende på tværs af grupper og etnicitet, og at den i denne egenskab kan hjælpe med at italesætte området på en ny måde.

Blandt de primære udfordringer i det fremadrettede arbejde med forsøgsprojekterne nævnes behovet for at rejse nødvendige midler til de større fysiske omannelser og bebyggelser, sikring af politisk opbakning til at indfri projektets mål, udbredelse af kendskab og ejerskab til de iværksatte initiativer samt sikring af midler til selve driften af initiativerne og skabelse af organisatoriske forankringsplatforme.

# ARKITEKTUR OG PLANLÆGNING TRÆKKES IND I DEN POLITISKE VÆRDIKAMP

For første gang i flere år, udspandt der sig i 2010 en heftig debat om bosætning i Danmark. Først handlede det om 'Udkantsdanmark', hvor tarveliggørelsen af store dele af bygningsmassen og affolkning af landsbyer var på dagsordenen. Denne debat var knapt døet hen, før både den politiske og den offentlige debat førtes ind i byerne og kom til at handle om bekæmpelse af ghettoer.

En af forklaringerne er formentlig, at et folketingsvalg venter forude. I modsætning til 1993 var det denne gang fremtrædende landspolitikere, der nu fandt det opportunt at gøre opmærksom på, at der hersker vold og kriminalitet i visse boligområder, hvor borgerne ikke tør færdes. "I ghettoerne hersker der særlige tilstande som kræver særlige metoder" lød det fra oppositionens side, og "i dag er der steder i Danmark, hvor de danske værdier ikke længere er bærende" sagde regeringen (S & SF 2010; Regeringen 2010).

Efterårets hede debat blev sparket i gang af Dansk Folkepartis retsordfører, der i en pressemeddelelse i begyndelsen af oktober krævede, at justitsministeren nu satte ind over for "den stigende retsløshed i ghettoerne", hvor "det danske retssystem undergraves af alternativ retsudøvelse" (DF 2010).

## S og SFs ghettoudspil

DFs skarpe retorik blev fulgt op en uge senere af Socialdemokraternes og Socialistisk Folkepartis ghettoudspil, der hævdede, at de danske ghettoområder er blevet forsømt i ni år, og at lovløsheden råder (S & SF 2010: 2). I modsætning til Anders Fogh-regeringens relativt bløde strategi fra 2004, lagde oppositionen op til en langt hårdere fremfærd i de

udfordrede boligudviklingsområder. Deres ny ghettopolitik skal bestå af tre faser:

- En fast hånd skal skabe tryghed i ghettoområderne. Nu!
- Beboersammensætningen skal ændres
- Investeringer i boliger og mennesker.

Den 'faste hånd' skal bl.a. føres ved hjælp af en talstærk politiindsats på 200 ghettobetjente, der konsekvent skal kunne slå hårdt ned på kriminalitet og asocial adfærd. Hertil kommer yderligere en række sanktioner spændende fra mere overvågning til forbud mod at børn under 13 år ikke må færdes uledsaget efter kl. 22.00 (ibid.: 2-5).

Ændringen af beboersammensætningen foreslås at ske ved at alle befolkningsgrupper og samfundslag lever tæt sammen. Midlerne er i en vis grad inspireret af Socialdemokraternes Byudvalgsarbejde og kvarterløftprojekterne, eksempelvis opførelse af nye boliger, der kan tage imod beboere der flyttes ud fra ghettoerne (udtynding), lavere huslejer som skal lokke nye lejere til – og ud, og huslejerabatter til erhverv og forretninger.

På forebyggelsessiden foreslås kommunal boligangvisning på tværs af kommunegrænser, udbredelse af det boligsociale ansvar ved at kommunerne kan kræve blandede bolig- og ejerformer samt alternative botilbud til familiesammenførte og krav til bygherrer om byggeri af en vis andel billige boliger ifm salg af kommunale grunde.

Investeringer i boliger og mennesker skal ske gennem fremrykkede investeringer i renoveringer, hvor midlerne endnu en gang hentes i Landsbyggefonden. Hertil kommer forbedringer af folkeskolen, stærkere erhvervsuddannelser med lærerstyring samt styrket skolepraktik.

## 'Ghettoen tilbage til samfundet'

Sådan lyder titlen på regeringens opgør med parallelsamfund i Danmark. Udspillet havde været varslet i



*Under efterårets heftige debat, blev parabolantennen et symbol på den vrede nogle politikere føler over for beboerne i de multietniske boligudviklingsområder. Bo Vagnby.*



*Afbrænding af en bil Vollsmose satte for alvor fart i debatten om den "stigende retsløshed i ghettoerne". Sonny Munk Carlsen, BT, oktober 2010, Google Billeder.*

løbet af efteråret, men blev overhalet med en uges tid af oppositionens udspil. I indledningen nævnes det, at Danmark i generationer har opbygget et trygt, rigt og frit samfund, hvor det afgørende bindemiddel har været og stadig er vores værdier (Regeringen 2010: 5). Allerede få dage efter anklagede Dansk Folkepartis leder, Pia Kjaersgaard imidlertid statsminister Lars Løkke Rasmussen for ikke at være hård nok i værdipolitikken. Han burde i højere grad betone den kulturkamp, landet befinder sig i.

Som eksempel på DFs mere 'vidtgående synspunkter' spørger Pia Kjaersgaard:

*Skal det f.eks. være tilladt, at Vollsmose er plastret til med parabol-antennener, som peger mod den mellemøstlige verden? (Kjaersgaard 2010).*

I modsætning til alle tidligere bestræbelser på gøre noget ved vore udsatte boligområder med fysiske og sociale problemer, er der denne gang desværre langt flere tegn på, at rene værdipolitiske holdninger fra både opposition og regering kan komme til at skygge for udvikling af adækvate strategier for, hvad jeg opfatter som udfordrede boligudviklingsområder. Her nytter fordømmelse og stigmatisering ikke.

Regeringen definerer ghettoer som områder, der er fysisk, socialt, kulturelt og økonomisk afsondrede fra det øvrige samfund, og finder at der er tale om ghettoer, hvis mindst to af de tre nedenstående kriterier er opfyldt (Regeringen 2010: 37):

- Andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande overstiger 50 procent
- Andelen af 18-64 årige uden tilknytning til arbejdsmarked eller uddannelse overstiger 40 procent (gennemsnit over de seneste fire år)<sup>11</sup>
- Antal dømte for overtrædelse af straffelov, våbenlov eller lov om euforiserende stoffer pr. 10.000 indbyggere overstiger 270 personer (opgjort som gennemsnit over de seneste fire år).

Samkørsel af forskellige dataregistre, gør det muligt at opstille tilsyneladende meget plausible udvælgelseskriterier for udpegning af ghettoerne. Det er imidlertid ikke klart hvordan man er nået frem til netop 50 % ikke-vestlige beboere, 40 % uden arbejdsmarkedstilknytning og 270 dømte pr 10.000 indbyggere. Der er også et særligt problem knyttet til denne type parametre, idet de sagtens kan ændre sig over relativ kort tid. Hermed kan en udpegning til ghetto-

<sup>11</sup> Her er der tale om en skærpelse med mere end 17 procentpoint i forhold til regeringens 2004-strategi.

status forekomme arbitrær.<sup>12</sup>

På baggrund af ovenstående parametre udpegede regeringen 29 boligområder fordelt over 17 kommuner i hele landet. I forbindelse med den første udpegning, var derfor også interessant, at flere byggeselvs protesterede mod 'kvalifikationen', hvilket medførte at nogle blev strøget af listen.

Regeringen bemærker, at det ikke er tilstrækkeligt alene at fortsætte med den hidtidige indsats. "Der skal helt nye og kontante redskaber til at omdanne områderne til normale, danske byområder". Der kræves særlige løsninger, og man erkender, at der ikke findes én let eller simpel løsning (ibid.: 5).

Regeringens strategi består af fem indsatsområder, med 32 initiativer (Regeringen, 2010: 6).

- Mere attraktive boligområder, der bryder isolationen
- Bedre balance i beboersammensætningen
- Styrket indsats for børn og unge
- Væk fra passiv forsørgelse på offentlige ydelser
- Bekæmpelse af socialt bedrageri og kriminalitet.

Man ønsker hurtig handling, og de fleste initiativer vil indgå i forhandlingerne om finansloven for 2011. Det ligger implicit i både oppositionens og regeringens strategier, at der skal ske noget – om ikke inden et folketingsvalg, så i løbet af næste folketingsperiode. Og her ligger allerede den første udfordring, nemlig at regeringen forventer, at kommunerne i samarbe-

jde med boligorganisationerne påtager sig ansvaret for den samlede indsats i områderne gennem udarbejdelse af helhedsplaner for områderne.

Tidligere erfaringer med 'projektgørelse' af byudvikling, parret med det forventnings- og implementeringspres, som lægges på de pågældende kommuner og boligselskaber, tyder på, at man uvægerligt vil løbe ind i planlægnings-kapacitetsproblemer – både i kommunerne, men måske også i boligselskaberne. Løsningen på dette dilemma er sædvanligvis, at hyre eksterne konsulenter, som også er under tidsmæssigt pres, og som ikke altid har indregnet tid (eller evne) til at udvikle lokalt forankrede strategier nede fra. Rent bortset fra, at arbejdet med helhedsplanerne vil kræve uforholdsmæssig store ressourcer, der reducerer de beløb, som burde investeres i det langsigtede, men langsommelige arbejde med og blandt beboerne. Man fristes til at drage en analogi til udviklingsbistanden, hvor det ikke er dokumenteret, at flere penge nødvendigvis fører til bedre udvikling.

Strategien indeholder en oversigt over initiativer siden 2001, som har bidraget til at imødegå ghettosering. Oversigten er bygget op i overensstemmelse med de fem indsatsområder nævnt ovenfor (ibid.: bilag 2). Denne fremgangsmåde er prisværdig, Dels fordi den muliggør et overblik over, hvad oppositionen hævder ikke har fungeret, og fordi den kan vise sig nyttig, når det kommer til at operationalisere indsatsen.

Strategien forekommer mere nuanceret end oppositionens, og regeringens fem indsatsområder dækker faktisk nogenlunde det samme som oppositionens tre elementer. Man kan derfor håbe, at parterne viser vilje til at skabe et kompromis om en fornuftig fremgangsmåde, og at man betænker sig, inden man sætter de mest radikale 'tryghedsskabende' foranstaltninger i værk. I denne forbindelse erindres om, hvad den nordamerikanske migrationsforsker Nicholas De Genova for nylig udtalte til dagbladet Information:

*Dem, som udtaler sig om 'problemer' med de såkaldte ghettoer, kommer – hvad enten det er bevidst eller ubevidst – til at hælde brændstof på en racistisk diskurs, som ikke kan undgå at have konsekvenser for ikke-hvide mennesker i Danmark (De Genova, 2010).*

<sup>12</sup> Denne påstand underbygges bl.a. ved at Regeringen (Socialministeriet) den 5. januar 2011 annoncerede, at "der er nu tre færre ghettoområder i forhold til den liste, som blev offentliggjort 5. oktober 2010". Nedjusteringen forklares med, at der er sket en positiv udvikling i antallet af domme for volds- og narkokriminalitet, hvilket indebærer, at Tåstrupgård (Høje Tåstrup), Vejleåparken (Ishøj) og Sebbersundvej (Aalborg) ikke længere opfylder kriterierne for at blive betegnet som et ghettoområde. "Hermed er antallet af ghettoområder reduceret fra 29 til 26 områder viser statistikken"!

## SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Ovenstående gennemgang skulle gerne vise, at der ikke mangler indsigt i, hvordan man kan søge at håndtere de komplekse problemer, der findes i belastede og udfordrede boligområder, hvor fysisk og social nedslidning udgør en udfordring for både beboerne og det omgivende samfund. Danmark besidder allerede omfattende viden om boligpolitik; om sammenhænge mellem dårlige fysiske og sociale forhold; om faktorer, som forårsager slum; og om årsager og virkninger af at blande beboere med forskellig kulturel baggrund i de samme bebyggelser.

Derimod er det nedslående at kunne konstatere, at politikerne i stigende grad formulerer strategier, der passer ind i deres politiske kram, og glemmer at lytte til forskningen. Man kan få det indtryk, at når boligforskerne peger på, hvad der nytter – og hvad der ikke nytter – i planlægningen og genopretningen af vore bosætninger, har det ikke politikernes interesse. De agerer enten i en kombination af egne erfaringer med at bo, deres erfaringer som borgere og deres politiske standpunkt, eller de lader ikke systemets akkumulerede viden komme til orde.<sup>13</sup> Ghettopolitikken er blevet til en manifestering af holdninger, snarere end en viderebygning på tidligere erfaringer.

I det foregående er det søgt at indkredse nogle kritiske faktorer, som man bør erindre, når man vil justere på forholdene i eksisterende bebyggelser. Nogle kan udgøre vigtige ledetråde – andre repræsenterer forhold, som man bør afholde sig fra at gennemtvinge. Men lad os begynde med det normative – sproget.

---

<sup>13</sup> Noget tilsvarende har professor ved DPU, Lars-Henrik Schmidt udtalt ifm diskussionen om folkeskolen, Information 8. december 2010.

### Retorikken

For nogle år siden forestod jeg en evaluering af et slumforbedringsprojekt i Namibia. Projektet blev gennemført af ulandsorganisationen IBIS, som havde mange års erfaring med at arbejde sammen med landets frihedsbevægelse. Nu handlede det om at genopbygge landet efter hundrede års kolonistyre.

Den danske projektleder ønskede at være tro mod de 'bottom-up' strategier, som man anvendte i udviklingsarbejde med beboerne i slumkvarterer. En vigtig del af det arbejde gik ud på at 'mobilisere' beboerne, at bevidst- og myndiggøre dem gennem såkaldte empowerment strategier, og at udvikle forskellige former for selvforvaltning.

Da vi begyndte evalueringen fortalte projektlederen, at der var problemer med den lokale forankring af projektet, og vi fik fortalt, at kommunaldirektøren, med boligministerens opbakning, truede med at lukke projektet. Vi bad naturligvis om straks at møde borgmester og kommunaldirektør, men de var begge bortrejst! Vi insisterede herefter på et møde med en ældre og respekteret tidligere frihedskæmper, som vi vidste nød stor indflydelse både i byen Oshakati, såvel som hos præsident og boligminister.

Da jeg spurgte, om han kunne forklare, hvad der var galt, svarede han:

”Bo, disse danskere bruger jo krigsretorik. De vil mobilisere borgene, de vil 'empower' dem, og de vil lave selvstyrende bydele. På den måde fremstår de som en trussel mod de byråds kandidater, som for første gang stiller op til et lokalvalg. Nogle af dem frygter sågar, at de danske eksperter og beboerne vil tage magten i slummen”.

Den seneste debat om ghettoerne minder mig om det, som den ældre mand kaldte 'war-language'.

Oppositionen siger at lovløsheden råder i ghettoområderne, og at oprydning kun kan ske ved hjælp af en stærk politistyrke. Regeringen hævder, at ghettovartererne har karakter af fysiske fæstninger, som skal brydes ned, så de bliver mere attraktive. Den vil også have en stærk politiindsats. Dansk Folkeparti kræver en kulturkamp, som bl.a. skal udkæmpes i ghettoerne, og partiets næstformand siger, at mere nærpoliti skal stresser beboerne.

For at hælde bægeret fuldt citeres formanden for Dansk Politiforbund for at sige: "Slaget er langt hen ad vejen allerede tabt i flere af landets belastede ghettoområder ... Vi savner en realistisk plan for at generebro områder, som har udviklet sig til parallelsamfund" (Bonnichsen og Saedi, 2010).

Sammenblandingen af retorik og værdipolitik er hverken konstruktiv eller ønskelig, hvis man vil problemerne til livs, og insisterer man på konfrontation i stedet for dialog, er 'slaget' tabt på forhånd. Som vi så det, da totalsaneringerne førte til kampe imod byfornyelsen.

Det skal også erindres, at det ikke er første gang vi oplever unge, som udfordrer samfundet. Vi så det i 'Slaget om Byggeren', og vi har oplevet det når 'Bz'erne', 'skinheads' eller de 'autonome' søgte at demonstrere, at her herskede de over ejendomme eller bydele. Erfaringer fra byudvikling i mange lande viser, at unge i perioder har behov for at forsvare, hvad de anser for at være deres byrum og territorier, mod for magtfulde påvirkninger fra de andre, som står udenfor.

### **Ændring af beboersammensætningen**

Erfaringer fra arbejde i udviklingsområder – hvad enten det er fattigdomslommer i den Tredje Verdens landdistrikter eller i byernes slumbosætninger – eller i belastede bydele i rige lande, viser, at for at arbejdet skal lykkes, må man begynde med at betragte beboerne som en ressource. Det kan lyde banalt, men

alle internationale erfaringer siger, at man må bort fra at betragte beboerne som problemet. De er en del af problemet, men de udgør imidlertid den vigtigste forudsætning for løsningen.

En sådan erkendelse må indebære, at hvis man vil satse på bæredygtige løsninger og lokalt ejerskab, bliver man nødt til at tilrettelægge arbejdet i samarbejde med beboerne – også selv om det kan synes som en vanskelig opgave.<sup>14</sup>

Løsningen ligger altså ikke i at udtynde befolkningen og sprede dem ud over andre områder. I stedet for at betragte beboerne som passiver må man prøve at udvikle dem til aktiver, der på deres særlige måde kan indgå i samfundslivet. Den vigtigste opgave bliver derfor udvikling af den lokale menneskelige kapacitet.

### **Fra produkt til proces**

Nyere teoretisk viden om planlægning viser, at man kan nå langt med inkluderende, netværksstyret og dialogbaseret planlægning. Planlæggerne kan ikke nøjes med at fungere som programmører, og de kan ikke længere slippe af sted med at implementere kendte løsninger. Når man betragter de seneste ghettostrategier, virker det imidlertid som om der stadig er størst fokus på selve produktet eller projektet. Men i dag lægges der langt større vægt på selve processen i planlægningen.

Planlægning i belastede boligområder, der virker, kræver, at tre vigtige forudsætninger skal være til stede på det rigtige tidspunkt:

*For det første*, skal der være tale om lokal forankring, som kan sikres gennem motiverede og dedikerede beboere, der kan bidrage med lokal viden og interesse for sagen.

<sup>14</sup> En sådan fremgangsmåde har været anvendt med held i Nørremarken, Vejle, hvor man har arbejdet med såkaldt ressourcebaseret borgerinddragelse eller ABCD-metoden (Asset Based Community Development).

*For det andet*, skal der være en ressourcestærk og formidlende part i form af en beboerforening eller et boligselskab, som kan stille de nødvendige mæglere og indpiskere til rådighed, når det er påkrævet.

*For det tredje*, skal der være en kompetent, tålmodig og sympatisk planmyndighed, der kan støtte og styre når det er påkrævet, og som tør sige, hvad der er dens mål, selv om man risikerer at lægge sig ud med nogle af de øvrige parter.

På denne måde, og ved at begynde nede fra, kan der skabes et nødvendigt ejerskab til planen – ikke blot til problemerne – men nok så væsentligt, også til de mulige løsninger.

Boligforeningens og kommunens rolle skal være at facilitere, og de skal handle som:

- Nogen der muliggør,
- nogen der støtter,
- nogen der fortolker, og
- være konstruktive kritikere.

Hvis arbejdet bygges på sådanne principper, og hvis samarbejdet som udgangspunkt baseres på frivillighed, bliver tillidsskabelse et projekt i sig selv som forudsætning for at processen lykkes, som evalueringen af kvarterløftprogrammet allerede konstaterede for ti år siden.

### **Investeringer i nedrivninger og fysiske forbedringer**

Af regeringens strategi, Ghettoen tilbage til samfundet, fremgår det, at man vil afsætte en ramme på en halv mia. kr. i Landsbyggefonden i 2011-2014 til nedrivninger i udsatte boligområder (s.10).

Det er et tydeligt eksempel på, at doktrinen om frelse gennem mørtel om mursten stadig hersker i boligpolitikken. Også selv om SBIs rapport, Bedre bebyggelser – bedre liv? i 1993 konstaterede, at "det er svært at bygge sig til socialt samvær".

Et lignende argument blev fremsat af SBIs forskningsschef, Hans Thor Andersen, da han i en debat med Venstres socialordfører i DRs Deadline slog fast, at "bygningerne ikke er problemet", og "vi kan ikke nedrive eller bygge os ud af problemet". Han tilføjede, at "vi ved faktisk ikke om nedrivninger virker" (Tv-debat om ghettoer: 9. november 2010).

Debatten efter offentliggørelsen af ghettostrategierne dokumenterede tydeligt, at ingen med indsigt i problemerne tror at massive investeringer i byggeri eller nedrivninger vil nytte noget. Akademisk Arkitektforening (som jo ellers har en objektiv interesse i at bygge) udtalte f.eks. i en pressemeddelelse:

*Bulldozere skaber ikke en bygnings- og bebyggelsesmæssig udvikling i nedslidte og stigmatiserede bebyggelser. Nedrivning af bygninger eller bygningsdele kan være en komponent i en samlet renovering og udvikling af en bebyggelse som en del af en arkitektonisk helhedsplan under forudsætning af, at det tilfører den resterende bebyggelse ny værdi og ikke blot resulterer i, at der bliver mindre af den (Akademisk Arkitektforening 2010).*

Arkitektforeningen opfordrer til at lade fagfolk og boligselskaber vurdere, hvordan der konkret kan skabes størst mulig værdi i de enkelte bebyggelser og øremærke den halve milliard til særlig innovativ bebyggelsesudvikling frem for nedrivning. På den måde kan boligforeninger og fagfolk spille på hele klaveret – ikke blot sidde med fingeren på en enkelt tangent.

En sådan tilgang er i langt bedre overensstemmelse med hvad midtvejsevalueringen af den særlige byfornyelsesindsats påpegede, nemlig at mindre fysiske projekter (f.eks. legepladser eller parker) kan udgøre gode rammer for borgerinddragelse, fordi de



I Skelagergårdene i Aalborg (1970-1975) har man sammen med børn og unge anlagt Mulighedernes Park, hvor man også har bygget et Multihus. Dette projekt er et godt eksempel på innovativ bebyggelsesudvikling frem for nedrivning. Jens Nielsen, Socialministeriet.

er konkrete og nærværende for de involverede.<sup>15</sup> Angående finansiering af nedrivningerne, er det imidlertid problematisk, at man endnu en gang tapper Landsbyggefonden for midler, som er øremærkede til løbende vedligeholdelse af de almene boliger. Hermed tillader man en yderligere nedslidning af den eksisterende bygningsmasse, hvilket på sigt kan medføre, at der opstår problemer i andre bebyggelser.

### Dilemmaer om bæredygtighed, projektrealisering og det at bo på dansk

Det er en generel erfaring fra gennemførelse af udviklingsprojekter, at bæredygtige projekter ikke nødvendigvis behøver at koste mange penge. Især når der er tale om sociale infrastrukturprojekter som f.eks.

sundhed, uddannelse eller bosætningsprojekter.<sup>16</sup> Derimod kræver de grundige forundersøgelser med inddragelse af målgrupperne, og de kræver dyb indsigt i den samfundsmæssige kontekst og de vilkår som projekterne skal gennemføres under.

Forundersøgelser og planlægning med målgrupperne fordrer imidlertid tid, og dermed kommer man allerede i konflikt med ønsket om projektrealisering og produktion af synlige resultater. Det er også en erfaring, at hvis der skal medvirke eksterne konsulenter, så er der ikke kun brug for fysiske planlæggere og byggefolk, men også etnologer og sociologer, som er fortrolige med at bruge kvalitative metoder. Hvor mange af dem findes i nærheden af de 29 udpegede ghettoer?

Når man så har fået designet et projekt eller pro-

<sup>15</sup> En helt ny publikation fra Socialministeriet beskriver og illustrerer, men analyserer ikke, på en ganske indbydende måde et antal mindre, brevspektrede projekter i 14 udsatte byområder gennemført under den særlige byfornyelsespulje (Socialministeriet 2010).

<sup>16</sup> Forfatteren har deltaget i planlægning og evaluering af langt over hundrede projekter i Afrika, Asien og Sydamerika inden for sundhed, uddannelse, slumforbedring og 'community participation'.

gram, hvor målgruppen ikke blot er enig i problemformuleringen, men også påtager sig ejerskab til mulige løsninger, kommer implementeringen. Den kræver, som antydnet ovenfor, tålmodighed, forståelse, empati og god tid, hvis beboerne skal kunne følge med. Sådanne 'faciliterende' strategier, gående på at opbygge eller udvikle den lokale menneskelige kapacitet (kapital), vil ofte indebære 'myndiggørelse' (empowerment) og uddelegering af ansvar til beboerne.<sup>17</sup> Dette er i sig selv en udfordring til styringskrav og projektøkonomi.

Den allerstørste udfordring er imidlertid nok knyttet til, hvad den sammenfattende evaluering af Byudvalgets indsats (1999) pegede på som et særligt problem, nemlig at integrere især nyankomne indvandrere i boligafdelingerne, og vanskelighederne med at forbedre deres deltagelse i beboerdemokrati og beboeraktiviteter. Rapporten konstaterede lige ud, at nogle indvandrergupper har problemer med at 'lære at bo' i danske boligområder, dvs. lære at bruge boliger og friarealer rigtigt og følge de vigtigste normer for brugen af boligområdet.

Evalueringen af den særlige byfornyelsesindsats (2006) konstaterede også, at det er svært at inddrage beboere med anden etnisk baggrund end dansk i forbedringsprojekterne, og man fandt, at mulighederne for at skabe længerevarende engagement blandt disse beboere er begrænsede, bl.a. fordi den danske borgerinddragelsesmodel bygger på danske demokrati- og foreningstraditioner.

Beboernes medvirken i arbejdet i de belastede boligudviklingsområder udgør efter min mening et imperativ for succes. Derfor må alle parter være indstillet på at indgå kompromisser.

Beboere med udenlandsk baggrund bliver nødt til at erkende, at deres deltagelse er en forudsætning for arbejdet, og de må acceptere, at det omgivende sam-

fund har ret til at forvente dette samarbejde.

Noget kan tyde på, at det i denne type opgaver kan være vanskeligt at arbejde gennem særlige kvindegrupper, som man ellers gør med stort held i adskillige udviklingsprojekter. Hvis det ikke lader sig gøre, må der udvikles kønsspecifikke strategier rettet mod mændene, hvor man betoner vigtigheden af deres medvirken og særlige rolle. Her må formelle og uformelle ældreråd påtage sig et medansvar.

På den anden side må danske viceværter og boligforeningsformænd prøve at sætte sig ind i, hvordan man for eksempel bor i Mellemøsten eller på Afrikas Horn, hvor boliger og boligområder indrettes og bruges på helt andre måder end danske. De må også sætte sig ind i hvordan beslutninger træffes i andre kulturer, og at konsensus er noget, som man dér (efter dansk opfattelse) bruger 'urimelig' lang tid på. Her stilles der ganske særlige krav til boligbevægelsen, som opfordres til at gennemanalysere hele problemstillingen. Det er også en opgave for boligbevægelsen og de relevante myndigheder, at udvikle viden og forståelse om forskellene mellem dansk og udenlandsk bolig- og bykultur.

De lokale ressourcegrupper, som midtvejsevalueringen (2008) nævnte som potentielle støtter for det frivillige arbejde i lokalområderne, kan her få en ganske særlig opgave som brobyggere ved at formidle forståelse og tolerance mellem de belastede boligudviklingsområder og det omgivende samfund.

---

<sup>17</sup> Af alle 'empowerment' principperne, er aktiv borgermedvirken det vigtigste.



## KONKLUSION OG EPILOG

Titlen på dette notat – *Man kan ikke leve af at bo* – er valgt, fordi en ganske stor del af beboerne i de udfordrede og belastede boligområder befinder sig uden for arbejdsmarkedet. Og meget tyder på, at flere af dem kan forvente, at sådan vil tilværelsen fortsætte. Så de bor og lever altså i de pågældende boligområder på fuld tid.

Derfor er det nødvendigt, at betragte disse områder som *boligudviklingsområder*, hvor arbejdet koncentrerer om at udvikle beboernes kapacitet til at blive boende på en konstruktiv måde. Som konsekvens af en sådan tilgang skal arbejdet med at genoprette områderne rumme et velafbalanceret 'mix' af indsats rettet mod mennesker og bygninger – i denne rækkefølge.

Det kan ske gennem en tostrengt strategi:

1. Giv beboerne vished for at de kan blive boende – ikke true med at fjerne dem gennem nedrivninger.
2. Hør op med at betragte beboerne som problemet – gør det klart, at de forventes at udgøre en nødvendig og vigtig forudsætning for løsningen.

Beboerne kan tilbydes vished for at blive boende, hvis de indgår en social kontrakt med samfundet (boligforening, kommune) om at forbedringer kun vil finde sted, hvis alle bidrager og medvirker til arbejdet.

Et sådan princip har bl.a. Aalborg kommune anvendt i mange år som betingelse for at gennemføre friarealforbedringer; lignende kontrakter er indgået i forbindelse med kvarterløftprojekterne. Noget tilsvarende er også sket gennem det langvarige forarbejde med Gjellerup-planen. Det er vigtigt fra starten at gøre det klart, at kontrakterne gælder begge veje.

En sådan tilgang, koblet med at definere 'ghettoerne' positivt som udviklingsområder, hvor 60 procent af beboerne har tilknytning til arbejdsmarkedet, hvor der er 9.730 pr. 10.000 der aldrig har været i konflikt med straffeloven, og som mangfoldige bosteder, hvor halvdelen af beboerne kommer med en vestlig og den anden halvdel med en ikke-vestlig kulturbaggrund, må antages at udgøre et langt bedre afsæt for at inkludere parallelsamfundene i det danske bosætningsmønster (se Bonnichsen og Saedi, 2010).

Politikker og handlinger, som sigter på at styrke den menneskelige kapacitet kan imidlertid ikke alene løses lokalt.

For at støtte og udvikle det lokale, og i stedet for en fortsat, fragmenteret politikudvikling, der det ene øjeblik handler om udkantsområderne og det næste om de belastede boligudviklingsområder fremtid, foreslås det derfor, at oprette et ministerium, hvor sammenhængen mellem boligpolitik, bypolitik og socialpolitik kan samles. Et sådant højstatus ministerium, kunne passende benævnes *Ministeriet for Bosætning og Levevilkår*.

Dets opgave skal være at sikre, at der arbejdes på de korte og lange baner samtidigt.

Arbejdet på den korte bane må nødvendigvis være områdebaseret, og kan bl.a. bygge på ovennævnte tostrengede strategi.

Indsatsen på den lange bane må handle om at adressere de store og strukturelle udfordringer, som ligger bag – og under – problemerne. Eksempelvis håndtering af beskæftigelsesproblemet. Ganske vist hævder jeg, at man ikke kan leve af at bo. Men man kan imidlertid godt klare at bo dårligt, hvis blot man har arbejde. Derfor må hovedindsatsen først og fremmest gå ud på at opgradere beboernes kvalifikationer og kompetencer, så de under en eller anden form kan opnå større selvværd gennem arbejde og meningsfyldt beskæftigelse.

Uanset tidsperspektivet, er bekæmpelse af forslumning og sociale forfaldsprocesser i udsatte boligområder en endeløs opgave.

Umiddelbart efter at en ny strategi for løsning af problemerne er fremsat, vil andre foreslå nye vinkler eller indgange til problemet. I 1964 skrev slumforskeren David Hunter om denne problematik:

*Der genereres konstant nye idéer til handling og politikker. De gamle kræfter vil skifte og ændre indflydelse, mens nye vil opstå og deres pres vil blive føjet til det gamle.*

*Det hele må integreres i en mosaik bestående af offentlig og privat politik, hvor elementerne er harmoniske og i balance. Det skal være en mosaik uden mørtel, for brikkerne skal kunne skiftes ud over tid. Mosaikken skal holdes sammen af den nødvendige integritet, hvor det ikke er et enkelt eller en gruppe brikker, der dominerer mønsteret. Ingen enkelt brik kan opnå sit fulde udtryk uden de andre.*

*At ændre forholdene fordrer, at man går efter årsagerne, ikke blot efter at hjælpe ofrene. Det kræver politisk støtte og beslutsomhed samt et højt niveau af professionel visdom. Men mest af alt kræver det en demokratisk praksis (Hunter 1964, 283-4).<sup>18</sup>*



## Litteraturfortegnelse

AKADEMISK ARKITEKTFORENING (2010), *Det mener Arkitektforeningen om regeringens "Ghetto"-strategi*. København: Akademisk Arkitektforening (Pressemeddelelse 28. oktober).

BONNICHSEN, HANS JØRGEN og SAEDI, DANIEL (2010), *Rapport fra en af slagpladserne*, Dagbladet Politiken 12. december 2010 (s.15).

BRORSON, LISBETH; LARSEN, FRITS & HANSEN, KNUD ERIK (1978), *Byfornyelse og livskvalitet*. København: Statens Byggeforskningsinstitut (SBI Notat 80).

BYUDVALGET (1994), *Rapport fra Byudvalget I & II*. København: Regeringens Byudvalg.

CHRISTENSEN, VAGN (1956), *Boligforhold og børnesygelighed*. København: Munksgaard (doktor-disputats).

DANISH NATIONAL REPORT (2001), *The Danish National Report to Istanbul+5*. København: Udenrigsministeriet, Bolig & Byministeriet, Miljø & Energiministeriet.

DE GENOVA, NICHOLAS (2010), *Europa panikker over byernes 'forladte zoner'*, Dagbladet *Information* (Interview ved Nina Trige Andersen, 8. december 2010).

DF 2010, *DF vil genindføre lov og ret i ghettoerne*. København: Dansk Folkeparti (Pressemeddelelse 3. oktober).

ENGBERG, LARS A.; BAYER, SVEND & TARNØ, CHRISTINA S (2000), *Konsensusstyring i kvarterløft. Kommunernes erfaringer med organiseringen af kvarterløft*. København: By og Byg, Statens Byggeforskningsinstitut (By og Byg Resultater 002).

HARRINGTON, MICHAEL (1962), *The Other America*. New York: The Macmillan Co.

HUNTER, DAVID R. (1964), *The Slums – Challenge and Response*. London: The Free Press of Glencoe, Collier-Macmillan.

KJÆRSGAARD, PIA (2010), 'Fjern parabolerne', *Berlingske Tidende* (Interview 30. oktober).

KLEIS, BIRGITTE (2010), *Livet i multietniske boligområder. Integration, rummelighed og konflikthåndtering*. København: Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet (Sbi 2010:55).

KRISTENSEN, HANS (1995), 'Byudvalget: Socialpolitisk byfornyelse', *Samfundsøkonomen*, 5: 38-42.

KÜHL, P-H & KOCH-NIELSEN, INGER (1971), *Saneringskvarterer i København*. København: Socialforskningsinstituttet (Publikation 51).

MØLLER, JONAS (1994), *Byernes forældelse og fornyelse*. København: Byfornylsesselskabet Danmark.

NIRAS & SBI (2006), *Evaluering af den særlige byfornyelsesindsats 2004-2010. Fase 1: Starteevaluering*. København: Socialministeriet (oktober).

NIRAS & SBI (2008), *Evaluering af den særlige byfornyelsesindsats 2004-2010. Fase 2: Midtvejsevaluering*. København: Velfærdsministeriet (august).

REGERINGEN (2004), *Regeringens strategi mod ghettoisering*. København: Økonomi- og Erhvervsministeriet (maj).

REGERINGEN (2010), *Ghettoen tilbage til samfundet. Et opgør med parallelsamfund i Danmark*. København: Socialministeriet (oktober, publikation nr. 2010:34).

SBI (1993), *Bedre bebyggelser – bedre liv?* København: Statens Byggeforskningsinstitut (SBI-Byplanlægning 65).

SBI (1997), *Det boligsociale danmarkskort. Indikatorer på segregation og boligsociale problemer i kommunerne*.

København: Statens Byggeforskningsinstitut (SBI-Rapport 287).

SKIFTER ANDERSEN, HANS (1999), *Byudvalgets indsats 1993-98. Sammenfattende evaluering*. København: Statens Byggeforskningsinstitut (SBI-Rapport 320).

SOCIALMINISTERIET (2010), *Nyt liv i udsatte byområder. Den særlige byfornyelsesindsats 2004-2010*. København: Tegnestuen Jens V. Nielsen for Socialministeriet.

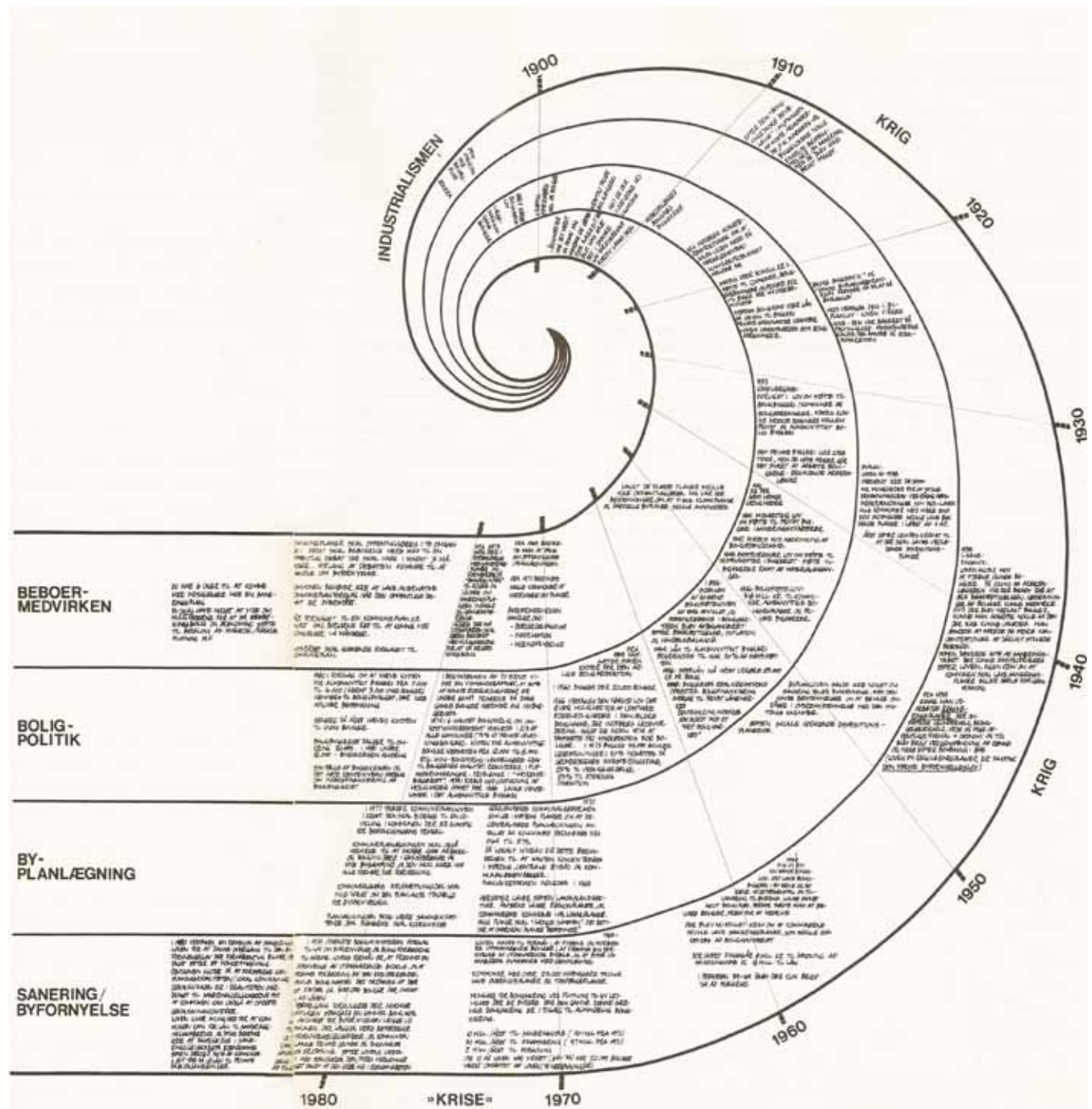
S & SF (2010), *Ny tryghed i udsatte boligområder – Socialdemokraternes og SFs ghettoudspil*. København: Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti (11. oktober 2010).

STOKES, CHARLES (1962), 'A Theory of Slums', *Land Economics*, 3 (vol. XXXVIII): 187-97.

TV-DEBAT OM GHETTOER (2010), *Om finansloven og ghettoerne*. DR Deadline, 9. november. Debat mellem forskningschef Hans Thor Andersen, SBI og socialordfører for Venstre, Ellen Trane Nørby.

VAGNBY, BO & JENSEN, O.B. (2002), 'From Slum Clearance to Urban Policy: Discourses and Doctrines in Danish Inner City Development', *Housing, Theory and Society*, 1 (vol. 19): 3-13.

VAGNBY, BO (1991), 'Staten som støtte for lokale løsninger', *Den Ny Verden*, 1 (24. årg.): 64-77.



I en idekonkurrence om byfornyelse i 1981 fik forfatteren hovedpræmie med et forslag, der bl.a. viste sammenhængene mellem byfornyelse, byplanlægning, boligpolitik og beboermedvirken, og hvordan disse faktorer har spillet ind set over tid. Vagnby, Lohmann-Hansen & Käszner.