Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Globaliseringen og de danske byer - påvirkninger og råderum

Nørgaard, Helle

Published in:
Den mangfoldige by

Publication date:
2004

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Link to publication from Aalborg University

Citation for published version (APA):
Nørgaard, H. (2004). Globaliseringen og de danske byer - påvirkninger og råderum. I H. S. Andersen, & H. T. Andersen (red.), *Den mangfoldige by: Opløsning, oplevelse, opsplitning* (s. 23-35). SBI forlag.

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from vbn.aau.dk on: April 17, 2024

SBi 2004:01

Den mangfoldige by

Opløsning, oplevelse, opsplitning

Statens Byggeforskningsinstitut
DANISH BUILDING RESEARCH INSTITUTE

Den mangfoldige by

Opløsning, oplevelse, opsplitning

Redigeret af:
Hans Skifter Andersen
Hans Thor Andersen

Sbi 2004:01
Statens Byggeforskningsinstitut

Titel	Den mangfoldige by
Undertitel	Opløsning, oplevelse, opsplitning
Serietitel	SBi 2004:01
Udgave	1. udgave
Udgivelsesår	2004
Forfattere	Hans Skifter Andersen, Hans Thor Andersen (red.)
Sprog	Dansk
Sidetal	235
Emneord	Byudvikling, globalisering, antologi, bypolitik, vælfærd
ISBN	87-563-1215-6
Pris	Kr. 375,00 inkl. 25 pct. moms
Tekstbehandling	Hans Skifter Andersen
Fotos	Thorkild Ærø
Omslag	Thorkild Ærø
Tryk	BookPartner Media A/S
Udgiver	Statens Byggeforskningsinstitut, DK-2970 Hørsholm E-post sbi@sbi.dk www.sbi.dk

Eftertryk i uddrag tilladt, men kun med kildeangivelsen: *SBi 2004:01: Den mangfoldige by. Opløsning, oplevelse, opsplitning. (2004)*

Indhold

Forord 4
Introduktion 5
Hans Skifter Andersen og Hans Thor Andersen

Byernes udvikling - den opløste by

Globaliseringen og de danske byer - påvirkninger og råderum 23
Hans Thor Andersen og Helle Nørgaard
Fra 'by og land' til bylandskab 36
Hans Thor Andersen & Sten Engelstoft
Storbylandskabets grænseoverskridende serviceøkonomi 54
Lars Winther

Den oplevede by

Erhvervene i byen - Byens erhverv? 79
Kresten Storgaard
Senmoderne byliv – byen som levet og forestillet 99
John Pløger

Den opsplittede by

Når byerne splittes ad. Om mekanismerne bag ulige byudvikling og forslumning af byområder 117
Hans Skifter Andersen
Romlig segregasjon og marginalisering i danske byområder. 133
Even Nilssen og Anders Munk
Stedsidentitet og bypolitik 150
Birgitte Mazanti

Strategier for den mangfoldige bys udvikling

Planlægning i en kompleks og plural verden – og for den meningsfulde by 169
John Pløger
Sociale indsatser i boligområder 186
Hedvig Vestergaard
Forebyggelse af normbrud og konflikter i boligområder 198
Thorkild Ærø
De marginale rums politik 213
Jørgen Elm Larsen

Om forfatterne

Om forfatterne 233
Andre publikationer fra Center for Bypolitik, Byudvikling og Velfærd og Center for Byøkologisk Velfærdsudvikling 234

Forord

Denne bog er et af flere resultater af arbejdet i et forskningscenter uden mure kaldet Center for Bypolitik, Byudvikling og Velfærd. Centeret blev finansieret af en bevilling fra Det Samfundsvidenskabelige Forskningsråds særlige pulje til byforskning under velfærdsforskningsprogrammet i 90'erne. Centeret har bestået af:

– Afdelingen for Byer og Boliger, Statens Byggeforskningsinstitut
– Geografisk Institut ved Københavns Universitet
– 'Centre for Local Institutional Studies' på Roskilde Universitetscenter
– Socialforskningsinstituttet

Temaet for bogen er byernes udvikling og udfordringer, og de fleste bidrag er skrevet af deltagere i centeret.

To lignende antologier fra centeret er *Bypolitik mellem hierarki og netværk,* Karina Sehested (red.), Akademisk Forlag (2003), der handler om byernes styring og forvaltning samt *Urban Lifescapes,* Claus Bech-Danielsen (red), Aalborg Universitetsforlag (2004), der handler om om livsformer og forbrug i byen.

By og Byg, Statens Byggeforskningsinstitut
Afdelingen for Boliger og Byfornyelse
Oktober 2004

Hans Kristensen
Forskningschef

Introduktion

Hans Skifter Andersen og Hans Thor Andersen

Indledning

Der er gennem de senere tiår sket store ændringer af vilkår og problemstillinger for danske byer. Det er en udvikling, som blandt andet har at gøre med den påvirkning, som den såkaldte globalisering har for det danske samfund og for byerne, men også med konsekvenserne af, at forbedrede trafik- og kommunikationsmidler ændrer byernes rolle og indhold, at udviklingen i erhvervsstrukturen ændrer erhvervenes krav til og muligheder for lokalisering, og at der er sket ændringer i ønskerne til hvor og hvordan, man vil bo og bruge sine omgivelser. Byerne er således blevet mere præget af hurtig forandring og af indbyrdes konkurrence om erhverv og bosætning. Der er i det senmoderne samfund kommet en øget mangfoldighed i livsstile og ønsker til omgivelserne, som afspejles i nye og mere differentierede krav til livet i byen både fra beboere og fra erhverv. Samtidig er der tendenser til en ulige udvikling i byerne, således at mennesker med få ressourcer i stigende grad koncentreres i mindre attraktive byområder, der ofte, som en følge heraf, kommer ind i en negativ udviklingsspiral.

Det er på denne baggrund, at vi har givet bogen undertitlen: Opløsning, oplevelse og opsplitning.

De opløste byer

Den traditionelle by var en geografisk koncentration af økonomisk aktivitet med erhverv, handel og beskæftigede i disse erhverv samlet i samme område. I dag er denne sammenhæng i vid udstrækning opløst. Erhvervenes afsætning og samarbejdspartnere er spredt til hele kloden, og de ansatte er ofte bosat langt uden for bygrænsen. Der er stærke økonomiske bånd og arbejdsdeling på tværs af større byer, mindre byer og landområder, som betyder, at byerne reelt er reduceret til en samling af bygninger - ikke funktioner. Byen kan ikke længere meningsfuldt defineres ved dens fysiske grænser.

Oplevelsernes byer

Alligevel er der en konkurrence mellem byer - eller mellem forskellige steder i det nationale bylandskab - om at tiltrække skatteborgere og erhverv. Denne konkurrence går i stigende omfang på, at byerne skal være attraktive både at bo og arbejde i. Denne attraktivitet er ikke kun betinget af forhold som bymiljø, transportmuligheder, servicetilbud mv., men også af at der skal være oplevelser af byliv, kultur og natur. Byerne skal kunne danne en ramme om bosætning og erhverv, som kan give tilbud om meningsfuldhed og oplevelser for mange forskellige mennesker og virksomheder. Der er behov for en multikulturel og værdiplural by.

De opsplittede byer

Udviklingen mod en social og økonomisk opsplitning af byerne kan imidlertid være en trussel mod deres fremtid. De fatale konsekvenser af en vidtgående opsplitning kan ses især i amerikanske byer, hvor man finder større byområder i det, der svarer til brokvartererne, som er ophørt med at fungere med mange tomme bygninger og ubebyggede grunde. I de værste tilfælde er disse byer på randen af sammenbrud, og byudviklingen er flyttet ud til en ring i

omegnen. De europæiske byer har gode forudsætninger for at undgå en sådan drastisk udvikling, men i mange lande er der enkelte byområder, hvor det har været nødvendig at rydde al bebyggelse af vejen og opbygge området på ny. I Danmark har vi set tendenser mod segregation og dannelse af "problemområder", men en omfattende statslig og kommunal indsats har hidtil kunnet holde problemerne i ave.

Bogens indhold

Bogen består af en del, der handler om byernes udvikling, og en del der ser på bypolitikken - nogle af de instrumenter og initiativer som stat og kommuner har brugt til at styre byudviklingen. Artiklerne i den første del af bogen er delt op efter de tre hovedemner i undertitlen.

I afsnittet *Byernes udvikling - den opløste by* er der først en artikel om globaliseringen og dens betydning for danske byer. Dernæst beskrives byernes udvikling mod en stærkere koncentration i de største byområder og en opløsning af bystrukturen. Endelig beskrives tendenser i erhvervsstrukturens geografiske udvikling med København som eksempel.

Afsnittet *Den oplevede by* indeholder to artikler. Den ene beskæftiger sig både med erhvervenes krav til de byer, hvor de lokaliserer sig, og med den betydning som erhverv har for livet i byen og byområders udvikling. I den anden artikel gøres op med traditionelle forståelser af byen og af bylivet i det senmoderne samfund. I artiklen gives et bidrag til nye måder at forstå den multikulturelle og værdiplurale by.

I afsnittet *Den opsplittede by* er der først en artikel, som belyser årsagerne til segregation og ulige udvikling i byerne og de mulige konsekvenser heraf. Segregation har en sammenhæng med stedsforståelse, som kan være afgørende for, hvor forskellige grupper vælger at bosætte sig i byen, og om de ressourcestærke fravælger bestemte byområder. Den anden artikel handler om stedsforståelse i stigmatiserede byområder og påviser, hvordan denne er meget forskellig afhængig af, om man selv bor i området, eller ikke gør det. Endelig behandles i den sidste artikel spørgsmålet om, i hvor høj grad beboerne i de såkaldte problemramte byområder i Danmark har relativt dårligere levevilkår.

I den første artikel i afsnittet *Strategier for den mangfoldige bys udvikling* gives der en hård kritik af den traditionelle byplanlægnings fastlåste værdigrundlag og indhold, og der peges på behovet for at inddrage en større forståelse for det komplekse byliv i et samarbejde med borgerne om byens udvikling. I den næste artikler diskuteres erfaringerne fra nogle af de mere omfattende indsatser over for problemområder, som er foregået i det såkaldte Byudvalgs regi i slutningen af 90erne. De sidste to artikler handler om vigtige delelementer i denne indsats, nemlig mod hhv. lokal kriminalitet og problemer med misbrugere. I begge artikler opbygges en teoretisk ramme for forståelsen af disse fænomener som grundlag for en diskussion af erfaringerne med de gjorte indsatser.

Byernes udvikling - den opløste by

Byudviklingen i Danmark viser to tydelige spring inden for de seneste årtier: Omkring 1970 afløstes den daværende koncentrerende byvækst, der kom storbyerne til gode, af en geografisk spredning til fordel for mindre byer. Denne udvikling fortsatte gennem de næste årtier til omkring 1990, hvor en

fornyet bølge af koncentration kan iagttages: De store byers vækst overgår atter de mindre og små byers vækst, hvoraf mange i den regionale periferi er i direkte tilbagegang.

Byspredningen var i god overensstemmelse med bestræbelserne på at rette 'det skæve Danmark' op, som skiftende regeringer frem til 1980ernes slutning proklamerede gennem årlige landsplanredegørelser. Byvæksten reduceredes generelt fra 1960erne til 1990'ernes begyndelse (Illeris, 1992), og der syntes at være etableret en mere ligelig, stabil regional balance. 1990'erne blev et udfordringens årti for byerne, hvor globaliseringen nedbrød regionale markeder og stabilitet. Ikke alle byer og regioner har vist sig lige konkurrencedygtige på de internationale markeder. Det har ført til en hastig forandring af erhvervsstrukturen med nedlæggelse eller reduktion af traditionelle virksomheder i stort omfang. Dette strukturskift og efterfølgende større vægt på videnstunge og kreative erhverv påvirker både bysystemet (fra mindre og mellemstore byer til storbyerne) og bystrukturen, det vil sige byernes indre organisering, hvor central beliggenhed atter er blevet attraktiv for erhvervslivet.

Globalisering – glokalisering

Globalisering er blevet et samlebegreb for en række forskellige forandringer af samfundet: Mere end noget andet forstås globalisering som et rammebegreb vedrørende de forhold, der er bestemmende for de enkelte staters, erhvervs, regioner og byers samt individers muligheder. Rammeforhold, der gennem det seneste årti er blevet stadigt mere nærværende selv for almindelige borgere. Globaliseringen indgår direkte eller indirekte i flere af bogens bidrag (Andersen & Nørgaard; Andersen & Engelstoft, Winther, Storgaard); dens effekter gør sig indirekte gældende i forbindelse med marginalisering og udviklingen af socialt belastede bydele.

Forståelsen af globaliseringen er fortsat flertydig; globaliseringen opfattes på en gang både som en trussel mod, og forudsætning for, velfærdsstaten og den enkeltes velfærd. Dette er til dels materielt betinget, eftersom der både er positive og negative erfaringer med globaliseringens effekter. Som helhed har de fleste vestlige lande haft flest fordele ved de forandringer, der har fundet sted som led i globaliseringen: Men det er ikke alle lande, og det er hverken alle dele af de vestlige lande eller deres borgere, der har haft fordel af globaliseringen. En række erhverv, der hidtil har været beskyttet af importrestriktioner og toldsatser, er blevet tvunget til at konkurrere på verdensmarkedets betingelser uden statslige støtteordninger. Det gælder især en række industrierhverv, hvor arbejdskraftsintensive brancher som stålværker og skibsværfter i stort tal forsvandt i Vesteuropa og Nordamerika fra sidst i 1970'erne, efterhånden som staterne opgav at yde driftsstøtte. De nye, velbetalte servicejob blev oprettet i andre regioner end i de tidligere industriområder. Den hurtige vækst i nye brancher som computer- og mobiltelefonibrancherne gav samtidig anledning til store indkomststigninger og dermed en større indkomstulighed. Regionalt kan den forskellige vækstrate aflæses i den forskellige udvikling i bl.a. ejendomspriserne og flyttemønstret.

Globaliseringen forstås som hovedregel som noget udefra kommende, uafhængigt af den enkelte lokalitet - by, region eller land. Men en central pointe hos Andersen & Nørgaard er netop globaliseringens indlejrede eksistens: Globaliseringen er ikke en mystisk sfære, men en konkret realitet på et utal af lokaliteter. Af samme grund anvender Swyngedow (1997) betegnelsen glokalisering; det globale sker gennem lokaliteterne og det sker gennem handlinger og beslutninger på mange lokaliteter. Reskaleringen har muliggjort og tildels tvunget regioner og byer til at føre en aktiv politik på områder, der for få årtier siden alene styredes af staten, eksempelvis erhvervs- og beskæftigelsespolitikken. Reskaleringen betyder også, at politikken skal tænkes ud over hidtidige grænser.

Erhvervene og byudviklingen

Storgaards artikel 'Erhvervene i byen – Byens erhverv?' beskæftiger sig med erhverv i byen, men ikke ud fra en traditionel synsvinkel med vægt på hvilke forhold ved byen, der er stimulerende for erhvervslivet, eller hvor megen økonomisk aktivitet og beskæftigelse, de eventuelt bidrager med: Hos Storgaard er problemstillingen 'vendt på hovedet'. Det er erhvervenes betydning for byernes udvikling, navnlig deres kvaliteter for lokalområdet, der er i fokus. Glokaliseringen giver virksomhederne en anden og videre markedshorisont end tidligere; deres konkurrenceevne er ikke kun et spørgsmål om pris pr. produktenhed, men også om at skabe det rigtige produkt med det rette design. Og forudsætningen for at identificere og skabe det rigtige design på det rigtige tidspunkt, eller den kundetilpassede løsning, er en betydelig indføling med markedet. Byen som rum for oplevelse har stor betydning for, hvor den kreative klasse, som Florida (2002) benævner den, vælger at bosætte sig. Den kreative klasse har samtidig afgørende betydning for den videre udvikling af byen og dens oplevelsesværdi, se senere.

Den kreative klasse udgør netop de personer, der sikrer erhvervslivets nytænkning og fornyelse. Deres lokalisering afhænger ikke af lav virksomhedsskat eller højklassificerede motorveje, der kan sikre en hurtig og billig varetransport. For den kreative klasse er det bykvaliteten, der er afgørende for deres valg af lokalitet. De lokaliteter, der kan kombinere høj bykvalitet og ubesværet, global interaktion, har dermed forudsætningerne for at videreudvikle vidensøkonomien. Det sker lettest der, hvor kunderne er koncentreret - i den globalt orienterede metropol som Sassen (1991) anførte. Virksomhederne er som nævnt også med til at skabe det liv, bymiljø, som gør byerne til interessante steder at bo og opholde sig (se Storgaards artikel). Mens industribyen formedes gennem funktionsadskillelse, så synes den servicebaserede by at fremme nogle typer af funktionsintegration. Parallelt med udnyttelsen af ældre bykvarterer til integrerede byrum lokaliseres visse servicefunktioner, navnlig mere standardiserede typer som detailhandel, administration og visse typer af forlystelser, i nye, ekspanderende bebyggelser i byernes periferi.

Globaliseringen har ligeledes været et centralt omdrejningspunkt for regionalgeografien og især den del, der er knyttet til storbyernes erhvervsudvikling. Lars Winther tager i sin artikel afsæt i en ny retning i forskningen, nyregionalismen, der indebærer en forstærket interesse i regionen som økonomisk omdrejningspunkt. Størstedelen af litteraturen vedrørende den regionale økonomi fokuserer på den dynamiske, innovative eller kreative del af serviceerhvervene. Det er sjældent, at den øvrige del af servicesektoren medtages, herved mistes bl.a. forbindelsen til såvel den private som den offentlige velfærdsservice og dermed velfærdsdimensionen, der er i en dynamisk fase i disse år.

Den økonomisk geografiforskning skiftede fra begyndelsen af 1990'erne fra at klarlægge omfanget og baggrunden for den økonomiske omstrukturering, afindustrialisering og udviklingen af en ny geografisk arbejdsdeling til at forsøge en indkredsnings af lokal og regional konkurrenceevne på baggrund af innovation, videnskabelse og læring med virksomheden som det centrale udgangspunkt. Det er denne regionalindgangsvinkel, der er blevet betegnet nyregionalismen, og som har haft markant indflydelse på udformningen af erhvervs- og regionalpolitikken gennem 1990'erne. Specielt har diskussionen om storbykonkurrence, regional udvikling og ændret geografisk skala i forlængelse af globaliseringsdiskussionen været omfattende. Et af dens postulater er, at nationalstaterne opløses til fordel for regionerne, et synspunkt, der er blevet næret af den europæiske udvikling og diskussion.

Den danske forskning i serviceøkonomien har taget udgangspunkt i forretnings- eller virksomhedsservice og dens voksende betydning for beskæftigelse og økonomi. Traditionelt er dette sket gennem empiriske studier af virksomhedernes lokalisering. Et andet tema er betydningen af virksom-

hedsservice for den regionale og lokale udvikling, og endelig har et tredie tema været forholdet mellem virksomheder og erhvervsstrukturen generelt.

Erhvervsstrukturen i Vesteuropas storbyer har ændret sig afgørende i efterkrigstiden fra at være industricentre til bredt sammensatte servicecentre gennem omfattende strukturforandringer i 1970'erne og 1980erne (afindustrialisering). I Københavns tilfælde var afindustrialiseringen af de centrale bydele hovedårsag til beskæftigelsestilbagegangen og den høje ledighed i 1980erne. Medvirkende hertil var den strukturelt betingede lavvækst gennem især anden halvdel af 1980erne og starten af 1990'erne. Da først den økonomiske vækst satte i gang i midten af 1990'erne oplevede København en kraftig beskæftigelsesfremgang og et tilsvarende fald i den samlede ledighed. Denne fremgang skyldtes så godt som udelukkende servicesektoren, såvel den offentlige som den private.

Fra 1992 til 1997 oplevede Hovedstadsregionen en betydelig vækst, nemlig 4 % årligt mod kun 2 % i det øvrige Danmark. I den følgende periode, 1997 - 2000, øgedes væksten til 5,6 % årligt, en anelse mindre end væksten i det øvrige land (6,2 %). Alligevel oplevede en række serviceerhverv tilbagegang med hensyn til beskæftigelse, det gælder fx. offentlig administration, bankvirksomhed, forsvar, politi og retsvæsen samt forsikringsvirksomhed. Omvendt fandt beskæftigelsesfremgangen sted i erhverv som bygge- og anlæg, restaurantions- og forlystelsesbrancherne, men også forretningsservice, børneinstitutioner og visse sociale institutioner, databehandling samt rengøring. Det antyder, at den økonomiske vækst er bredt funderet og netop vækstbrancherne er klart overrepræsenteret i Hovedstadsregionen. Den brede erhvervssammensætning bevirker, at storbyregionernes økonomi udgøres af en række overlejrende netværk: Det er derfor umuligt at konkludere, at bestemte erhvervstyper har specifikke lokaliseringsmønstre som fx tidligere, hvor det antoges, at nogle erhverv var cityorienterede. Snarere er lokaliseringen resultatet af udviklingen i en række uafhængige faktorer som arbejdskraft, kundekontakt, transportforhold, ejendomspriser, leverandørrelationer - forhold, der alle er under konstant udvikling og derfor kan have modsatrettede effekter på lokaliseringspræferencerne over selv relativ kort tid.

Fra byer til bylandskaber

I artiklen 'Fra bymønster til bylandskab' diskuterer Andersen & Engelstoft Danmarks nyere byudvikling. Byvæksten reduceredes generelt fra 1960erne til 1990'ernes begyndelse (Illeris, 1992) og der syntes at være etableret en mere ligelig regional balance. Men med etableringen af det indre marked i EU, globaliseringen og den fortsatte europæiske integration samt Østeuropas overgang til markedsøkonomi, fik storbyerne pludselig tildelt en rolle som nationale dynamoer - ikke kun økonomisk, men også kulturelt, politisk og socialt. Og da landets eneste storby af betydning, København, led af lavvækst og høj ledighed, greb regeringen ind med flere initiativer. Blandt disse var den nye metro, Øresundsbroen, fornyelser af regionaltog, s-tog, udbygning af motorveje, en større kultursatsning, intensiveret byforbedring gennem byfornyelse og et nyt program (kvarterløft) samt en generel satsning på forskning og uddannelse. Det gav samlet set hovedstaden en markant fremgang fra 1994 og gav anledning til fornyet debat om regional koncentration.

Det er imidlertid diskutabelt, om der reelt er sket et skifte mellem decentralisering og centralisering gennem de seneste årtier. En af grundene til, at det tager sig sådan ud, er den statistiske definition af byen. Ved at definere den som den sammenhængende fysiske bebyggelse kan statistikken opretholde den enkelte by som en selvstændig kategori uden at betragte dens relationer til andre byer. Planlæggerne tager naturligt udgangspunkt i bystatistikken og etablerer et størrelsesbetinget hierarki kaldet bymønstret eller bysystemet. Forståelsen af byen har været baseret på en samfundsmæssig selvstændig kategori, der kunne afgrænses fra det omgivende landskab som en meningsfuld helhed: Lokal arbejdskraft producerede for et lokalt, evt. regionalt publikum, og de nødvendige institutioner havde deres lokale ud-

gangspunkt. Administrativt er denne opfattelse udtrykt i kommunalreformens princip om, at det som funktionelt og fysisk udgør et sammenhængende byområde også administrativt skal høre sammen.

Denne direkte kobling mellem funktioner og geografi er imidlertid ikke gældende mere som følge af udviklingen i transport og kommunikation; de fleste virksomheder kan betjene et internationalt (globalt) marked, og arbejdskraften kommer ofte langvejs fra. Derved har skellet mellem by og land mistet sin betydning. Det kan derfor virke mere misvisende end afklarende at opretholde bystørrelser og byinddelinger. I relation til en reform af den administrative inddeling af landet (kommunalreformen) betyder det, at det ikke bare er et spørgsmål om at finde en skala, der rummer samfundets funktioner og processer bedre end en anden. Når økonomien, kulturen, politikken, miljøet og meget andet er orienteret internationalt, og globalt i nogle tilfælde, så vil selv ikke nok så store kommunale enheder kunne fungere som sammenhængende ramme for produktion og forbrug.

Andersen & Engelstoft konkluderer på den baggrund, at det er mere reelt, og giver en bedre forståelse, at opfatte byerne og deres udvikling som et sammenhængende bylandskab, jf diskussionen om metropolisering hos Aschér (2002). Samtidig kan byernes udvikling ses i sammenhæng med den region, de er placeret i. Eksempelvist demonstreres hvordan en analyse af tilgængeligheden til arbejdspladser er i overensstemmelse med befolkningsudviklingen i langt de fleste byer i landet - den såkaldte 'Danmarksby', en båndstruktur, der strækker sig tværs over Danmark fra København til Århus via Odense og Trekantsområdet. Herved fremhæves nødvendigheden af, at landsplanlægningen tager afsæt i en regionalisering og ikke i byernes størrelseskategorier. Desuden viser analysen, at regionernes relevans for både planlægning og den praktiske politik er stigende i kraft af nationalstatens decentralisering af beskæftigelses- og erhvervspolitikken.

Den oplevede by

Det er karakteristisk for det, man har kaldt det senmoderne menneske (Giddens, 1994), at det i vid udstrækning har frigjort sig fra snærende bånd af klasser og traditioner. Med frigørelsen er kommet en større refleksivitet hos den enkelte, som betyder, at man selv kan skabe sin identitet og selv vælge de værdier og normer, man lægger vægt på. Dette har ført til en mangfoldighed af såkaldte 'livsstile', der på forskellig måde søger at udtrykke sit særpræg gennem sit forbrug og sin levevis (Ærø 2001). Denne forskellighed kommer især til udtryk i det senmoderne menneskes forhold til boligen og byen. Menneskers brug af boligen og af byen, og deres ønsker til den, er blevet meget mere specifikke og mangesidige samtidigt med, at de er blevet meget forskellige. Mangfoldige livsstile og behov kræver en mangfoldige by, der kan leve op til mange forskellige behov og ønsker.

John Pløger beskriver i sin artikel 'Senmoderne byliv - byen som levet og forestillet', hvordan denne udvikling skaber et øget behov for nye måder at forstå og beskrive byen på, hvis vi skal kunne udvikle den positivt. I den 'videnskabelige' planteori har man altid fokuseret på den 'strukturfunktionelle by' - byens fysiske strukturer og funktioner, og deres evne til at opfylde almenmenneskelige behov for de, der bor og færdes i byen. Byforskningen har desuden været domineret af teorier, der først og fremmest anskuer bylivet som et produkt af rumligheden, dvs. det forhold at mennesket befinder sig i byen under specifikke rumlige forhold.

Pløger mener, at det, man overser i den traditionelle forståelse af byen, er, at den socialt set ikke alene kan forståes som et 'system' af handlinger og strukturer, men må betragtes som en kompleksitet produceret af forskelligheden i det sociale felt. Bylivet indebærer, at man mødes med andre mennesker. Man konfronteres med og lærer at kende og leve sammen med en

social og kulturel variation og forskellighed. Rummets sociale betydning er et resultat af samspillet mellem komplekse rumlige repræsentationer og deres betydning formet gennem den menneskelige sansning, oplevelse og begrebsliggørelse. Den meningsfulde forståelse og betydning af byen er et resultat af individuel tolkning og erkendelse, hvor signaler og tegn gives social meningsfuldhed gennem en dekodning, 'oversættelse' eller tolkning af hændelser, arkitektur, rumorganisering, praksiser eller brug af rummet. Byens rum former sociale felter, skaber en samtidighed i de sociale handlinger, og må generelt set ses som 'et felt af forhold'.

Pløger peger på mindst tre forskellige bylivstypologier:

– Det liv som er formet af det rutinemæssige hverdagsliv, hvor 'hverdagslivets hverdagsagtighed' fremstår med en tyngde, der ofte passiviserer folk i forhold til et aktivt by- og nærmiljøliv. Det er det liv, som er fyldt op med sociale pligter som f.eks. det at hente børn i institutionerne efter arbejde, familie og organiserede fritidsaktiviteter (som f.eks. sport eller foreningsarbejde). Det rutinemæssige hverdagsliv former også livet for de mange (mere eller mindre immobile) 24-timers beboere.
– Det bo- og nærmiljøforpligtede hverdagsliv, dvs. det liv som føres af de, som føler et behov for et forpligtet engagement i deres bo- og nærmiljø f.eks. gennem foreningsarbejde, deltagelse i fælles aktiviteter, gennem naboskab eller gennem lokalpolitisk arbejde.
– Urbaniteten, dvs. det nydelses- og oplevelsesorienterede byliv. Det er det byliv, hvor oplevelser, valgmuligheder, caféernes nydelsesrum er i centrum for oplevelseskvaliteteten og følelsen af det 'gode' byliv.

Pløger mener, at det især er den sidste typologi, der har manglet i forståelsen af og planlægningen af byen.

Manglerne i den traditionelle forståelse er især kommet til udtryk i de gennemplanlagte forstæder, som kritiseres for mangelen på 'urbane' oplevelser. Men selv i nogle af de mest funktionelt ensidige byområder findes der et konkret liv, som indeholder diversitet, forandring og kompleksitet. Forstadsbeboerne er imidlertid ofte orienteret mod andre typer af hverdagsliv og lægger vægt på andre kvaliteter ved byen end de, der bor i de centrale bydele.

Et af de elementer, som i varierende omfang indgår i bylivet, er erhvervenes aktivitet og deres bygninger. I den traditionelle byplanlægning har erhverv været set som en generende faktor, der så vidt muligt bør adskilles fra de områder af byen, hvor man bor og færdes. Dette skyldes, at fremstillingsvirksomhed, som tidligere var det vigtigste erhverv, ofte medførte fysiske gener for omgivelserne. Den nærhed mellem boliger og erhverv, som man fandt i nye byområder langt op i det tyvende århundrede blev skiftet ud med en funktionsopdeling af byen, hvor erhverv og boliger blev skarpt adskilte. Der kom desuden et pres for at få erhvervene ud af de ældre byområder. I forbindelse med byfornyelsen er mange baggårdserhverv således blevet flyttet ud af byen.

Med det generelle skift i erhvervsstrukturen fra fremstillingserhverv til serviceerhverv er der ikke de samme gener ved erhverv i byen som tidligere, og man kan derfor genoverveje erhvervenes placering i byen. Kresten Storgaard beskriver i sin artikel, hvilken rolle erhvervene - og ændringer i disse - spiller i ældre byområder. På grundlag af studier af tre ældre nedslidte byområder, der har gennemgået en revitalisering mere eller mindre på privat basis, konkluderer han, at gamle og især nye erhverv i områderne har haft en stor betydning for en positiv udvikling af kvartererne. Nye typer af byerhverv bidrager i høj grad med at skabe liv og oplevelse i kvartererne. Storgaard skelner her mellem 'rammeskabende' og 'rammeforbrugende' erhverv. Den første gruppe er de mest synlige i gadebilledet med tilbud om services og oplevelser. Det er specialbutikker, kultur, cafeer mv. Den anden gruppe er virksomheder, hvis medarbejdere er tiltrukket af og forbruger de ydelser, som skabes af de andre erhverv. Det kan være forretningsservice, reklame

og IT virksomheder. De to erhvervstyper støtter og komplementerer hinanden og skaber dermed liv i kvarteret og oplevelser, som tiltrækker nye typer af beboere.

Den opsplittede by

Bagsiden af udviklingen mod den mangfoldige og oplevelsesrige by er, at denne i stigende omfang opdeles efter sociale og etniske skillelinier. Der er sket en øget segregation mellem de forskellige dele af det danske boligmarked, som også har haft en geografisk effekt - de fattige og de etniske minoriteter samles i stigende omfang i almene boligbebyggelser og i bestemte nedslidte og mindre attraktive byområder. I nogle af disse områder ser man en lang række problemer som øget fysisk nedslidning, synlig asocial opførsel og kriminalitet, stigmatisering, økonomiske problemer for ejendomsejere og forringet privat og offentlig service. Man kan tale om, at der i større eller mindre udstrækning er sket en forslumning af kvartererne.

Dette er en udvikling, som er sket i de fleste vesteuropæiske lande. I Danmark og mange andre lande er der sket en øget social og etnisk segregation i slutningen af 90erne samtidigt med, at der har været økonomisk vækst og faldende arbejdsløshed. Der er således stærke tegn på, at segregation og koncentration af fattigdom i byerne ikke er en simpel konsekvens af en negativ økonomisk og social udvikling i de europæiske samfund og deres byer, men også har andre væsentlige årsager.

I Hans Skifter Andersens artikel, 'Når byerne splittes ad. Om mekanismerne bag ulige byudvikling og forslumning af byområder', beskrives de processer, som har ført til en øget opsplitning af amerikanske og europæiske byer og en forslumning af visse byområder. En pointe i artiklen er, at segregation er et produkt af både en social differentiering af befolkningen og en rumlig differentiering af byen - det at den har en social, fysisk og funktionel struktur. Denne rumlige differentiering har en betydning for, hvor og hvordan forskellige befolkningsgrupper bosætter sig i byen. Jo større forskel der er på attraktiviteten af forskellige byområder, jo større bliver segregationen, fordi de mest ressourcestærke vil have større incitamenter til at søge væk fra de mindre attraktive dele af byen.

Men segregation har desuden en selvstændig påvirkning af udviklingen i byens differentiering, fordi denne sker som et samspil mellem sociale, økonomiske og fysiske ændringer. Dette er blevet kaldt byens rumligt-sociale dialektik - en fortløbende gensidig proces, i hvilket mennesker påvirker og ændrer urbane rum, mens de selv på forskellige måder får fastlagt deres egne muligheder ved disse ændringer. De steder, som mennesker foretrækker at bo og arbejde på eller have adgang til, ændres løbende, samtidig med at deres egne økonomiske ressourcer, og deres præferencer for og tilknytning til steder skifter. Dette medfører ændringer i, hvem der bor i og bruger forskellige dele af byen, og at der som en følge heraf i forskelligt omfang investeres i vedligeholdelse og forbedringer af boliger og byrum m.m. i forskellige bydele afhængigt af, om de bruges af ressourcestærke grupper eller de socialt svage. Som følge heraf er der i tidens løb sket dybtgående ændringer i den sociale og fysiske struktur af byerne. Samtidigt med at byerne er blevet udvidet med nye bebyggelser i deres udkanter, så er der sket store ændringer i mange eksisterende byområder. Et eksempel fra København er Kongens Enghave, der ved sin opførelse blev anset for et af de mest attraktive områder i byen - kaldet 'Arbejderklassens Hellerup' - men som i dag har den laveste gennemsnitsindkomst i Københavns Kommune.

Artiklen beskriver nogle selvforstærkende processer, hvor segregation og øget rumlig differentiering og ulighed gensidigt forstærker hinanden. En væsentlig årsag til dette er særlige forslumningsprocesser, som især er set i engelske og amerikanske byområder med en koncentration af fattigdom og

sociale problemer. Der skelnes her mellem interne negativer processer, som betyder, at problemerne i kvartererne optrappes, og eksterne processer, som medfører et flow af menneskelige og økonomiske ressourcer ud af områderne og en øget koncentration af fattigdom og sociale problemer. Det er en udvikling, som betyder, at områderne i stigende grad stigmatiseres og afviger fra den øvrige by.

Af afgørende betydning for, om beboere ønsker at flytte væk fra et kvarter, om boligsøgende flytter til området, om ejendomsejere investerer, og om private virksomheder og service slår sig ned i området eller forlader det, er, hvordan disse aktører opfatter og vurderer kvarteret. Denne stedsforståelse har en vis sammenhæng med konkrete fysiske, økonomiske og sociale forhold i byområdet, men er stærkt påvirket af mindre håndgribelige forestillinger af social og symbolsk karakter. Stedsforståelse er ikke entydig og må desuden antages at være personlig, dvs. afhængig af den enkelte aktørs forudsætninger, interesser, normer og værdier. Der er desuden væsentlige forskelle på stedsforståelsen hos beboere i kvarteret og hos uden forstående (Rijpers og Smeets, 1998; Knox, 1995).

I Birgitte Mazantis artikel 'Stedsidentitet og bypolitik' er beskrevet forskellige teoretiske tilgange til stedsforståelse. Der skelnes mellem en ude fra og en inde fra forståelse. Ude fra forståelsen er i Mazantis diskussion repræsenteret ved den opfattelse, som findes hos planlæggere, eksperter og politikere i bypolitikken. Inde fra forståelsen baserer sig på de individuelle erfaringsbaserede oplevelser, beboere opnår ved at bo i og bruge et kvarter. På baggrund af en undersøgelse i et såkaldt problemramt boligområde identificeres tre former for brug af kvarteret, der har betydning for stedsopfattelsen, - en 'stedbundet', en 'stedubundet og en 'mixet' brug.

Den stedbundne brug indebærer, at det primært er den lokale kontekst i kvarteret, som opfylder beboernes hverdagslige behov for aktiviteter og socialt samvær. Den indebærer, at beboerne bruger det meste af deres fritid i kvarteret, og at deres sociale relationer ofte er lokaliseret her, men ikke nødvendigvis at de ikke har relationer ud af kvarteret. Det er oftest beboere, som har boet længere tid i området eller er uden for arbejdsmarkedet.

Den stedubundne brug er kendetegnet ved, at beboerens netværk og aktiviteter er lokaliseret helt uden for kvarteret. Stedet opleves primært som et sted, man har sin bolig, og ikke et sted der skal opfylde behov for socialt samvær og aktiviteter. Der er tit tale om enlige og mobile husstande, som ikke er rodfæstet i kvarteret.

Den mixede brug findes hos beboere, som godt kan engagere sig i og bruge kvarteret, men som samtidigt har en væsentligt del af sine sociale relationer og aktiviteter uden for. De kan vælge at deltage i lokale aktiviteter eller lade være afhængig af aktuelle behov og ønsker. Det er ofte erhvervsaktive og mere ressourcestærke personer.

Det er en hovedpointe i Mazantis artikel, at der er en væsentlig modstrid mellem planlæggernes ude fra forståelse og beboernes egen stedsopfattelse. Mange af de problemer, som man har lagt vægt på at løse fra statslig og kommunalt hold, opleves således ikke altid som betydningsfulde af beboerne. Dermed kan de løsningsstrategier for problemramte byområder, som fastlægges ovenfra, også i en vis udstrækning gå galt i byen. Der er derfor brug for en nytænkning af bypolitikken, som i højere grad inddrager viden om hverdagslivet i belastede byområder og respekterer, at menneskers forhold til og forståelse af deres kvarter er meget forskellig.

I Even Nilssen og Anders Munks artikel diskuteres segregationens konsekvenser i Danmark for de befolkningsgrupper, som bor i de såkaldte belastede byområder. Der refereres til en skelnen i forskningslitteraturen mellem to forskellige idealtypiske former for boligområder - 'places', som er karakteriseret ved en stærk social integration af beboerne, stærk identificering med området og social tryghed, og 'spaces' præget af individualisering, marginalisering, utryghed, fattigdom og mangel på geografisk identitet.

I artiklen undersøges på grundlag af forskelligt foreliggende empirisk materiale i hvor høj grad, der, som i andre lande, findes 'spaces' i Danmark. For det første konkluderes, at selv om der i mange byområder er en høj koncentration af marginaliserede fra arbejdsmarkedet, så findes der ikke i Danmark områder, der svarer til de 'fattigdomslommer', man har set andre steder. Takket være vores velfærdssystem er der ikke den samme materielle forarmelse blandt beboerne i danske belastede boligområder.

For det andet viser et foreliggende datamateriale fra nogle af de boligområder, som var udvalgt til en indsats af Byudvalget, at sociale netværk og sociale relationer i disse områder ikke var særligt svage og svarede næsten til andre boligområder. Dette gjaldt også de etniske minoriteter. Der var også en rimelig høj deltagelse i lokale aktiviteter. Det må dog bemærkes, at Byudvalgets indsat i områderne kan have medvirket til en forøgelse af aktivitetsniveauet og de sociale kontakter.

Konklusionen er, at der ikke er tegn på, at byområder i Danmark er blevet så ekskluderede, at man kan karakterisere dem som 'spaces'. Der er sket en stærkt øget segregation, men indtil nu er det tilsyneladende lykkedes med velfærds- og bypolitikken at hindre en udvikling, som er set i andre lande, hvor problemramte byområder er endt som 'sår i byen' (Skifter Andersen, 2003) med forslummede og halvtomme bygninger, social opløsning, høj kriminalitet og fattigdom.

Bypolitikken - hvad gør vi ved byerne og deres problemer?

I Andersen og Nørgårds artikel er, som ovenfor nævnt, beskrevet, hvordan byerne i stadigt større omfang er kommet ind i en indbyrdes konkurrence om at tiltrække investeringer og arbejdspladser. I artiklen sammenfattes forskellige 'vækststrategier', som byerne kan anlægge.

Et væsentlig led i sådanne strategier er, at gøre byerne mere attraktive for både virksomheder og borgere, dvs. forbedre boliger og bykvarterer, natur og omgivelser, service og arbejdsmarked. Der er hos virksomhederne kommet langt mere opmærksomhed om, at byen skal kunne tilbyde gode forhold for deres medarbejdere - ikke kun i forhold til arbejdslivet, men i høj grad i forhold til livet uden for arbejdspladsen. Derfor bliver boligforhold - og byens tilbud på kultur- og fritidsområdet - af større betydning. Det er vigtigt at kunne tilbyde boliger, der afspejler forskellige livsstiles - og aldersgruppers - behov. Kvarteret, nærhed til byliv, service og naturområder spiller en væsentlig rolle. Desuden er oplevelse - hvad enten det er i forhold til sport, kultur eller byliv - blevet en væsentlig parameter hos den enkelte borger og hos de kommercielle udbydere (Storgaard, 2001). Hvis en virksomhed eller by vil skille sig ud fra sine konkurrenter, må den benytte sig af, at deres kunder eller borgere har et øget behov for oplevelser.

Byernes styring har i løbet af en årrække ændret karakter fra en regulering gennemført af regionale og lokale offentlige myndigheder, baseret på en rationalistisk planlægning (kaldet 'Government'), til nye styringsformer (kaldet 'Governance' eller netværksstyring (se fx Rhodes, 1997) baseret på samarbejde mellem offentlige og private aktører (partnerskaber mv.). Hvordan denne udvikling har udmøntet sig i Danmark er ikke behandlet i denne bog, men i en anden antologi fra centeret med titlen 'Bypolitik mellem hierarki og netværk' (Sehested (red.) 2003).

I John Pløgers artikel 'Planlægning i en kompleks og plural verden - og den meningsfulde by' diskuteres imidlertid, hvad der er byplanlægningens rolle og indhold i dag, og hvad denne bør være i fremtiden.

Med udgangspunkt i en analyse af planlægningsbegrebet gives der en kritik af den nuværende planlægningspraksis, som den bl.a. kommer til udtryk i nogle af de mest avancerede planlægningseksempler i Danmark - nemlig kvarterløftindsatsen. Pløger anerkender, at kvarterløftindsatsen er

kommet langt med at inddrage lokale borgere og andre aktører i kvarterløftene, men peger på en række problemer. Grundlaget for planlægningen og borgerinddragelsen i kvarterløftene er baseret på, hvad han kalder 'traditionelle planlægningsdiskurser' - der indeholder cementerede opfattelser af normer for det gode byliv, og af hvad der skal til for at forbedre det.

Et af problemerne er, hvad Pløger kalder 'Den spatiale tænkning' hos mange planlæggere. Det vil sige ikke-holdbare forestillinger om, at man kan skabe et godt socialt liv og sociale normer gennem at forme byens fysiske rum. Ved at skabe fysiske muligheder for social interaktion forudsættes det, at man automatisk kan skabe social interaktion og sociale relationer og fællesskaber, som igen virker integrerende og styrker lokalsamfundet. Det er ikke en antagelse, som støttes af forskningsresultater. Fysiske rammer kan forhindre social interaktion og integration, men kan i sig selv ikke skabe den (Schjerup Hansen 1987, Pløger 2002).

Et andet problem er ifølge Pløger, at byplanlægningen tager udgangspunkt i en forsimplet opfattelse af byen og det liv der leves i den. De herskende diskurser har her været de samme i 40 år. Byplanlægningen handler primært om den funktionelle by, dvs. at byen skal fungere teknisk, æstetisk og socialt. Der mangler for det første en forståelse blandt planlæggerne for det komplekse byliv (som beskrevet i Pløgers anden artikel i denne bog). Og for det andet er der blandt byens beboere mange forskellige opfattelser og fortolkninger af, hvad der er væsentligt i byen. Dette betyder, at planlæggerne ikke kan bringe det gode liv i byen på en entydig form, og at man nødvendigvis må inddrage de berørte borgere i formulering af et værdigrundlag for planlægningen. Pløger mener, at kvarterløftindsatsen var for meget styret af forudfattede meninger blandt politikere og planlæggere og derfor blev til en 'top-down styret bottom-up proces'.

En fornyelse af byplanlægningen er således ikke kun et spørgsmål om ændrede fremgangsmåder og mere inddragelse af borgerne og andre aktører. Pløger henviser til Patsy Healeys teorier om den kommunikative planlægning og hendes opfattelse af, at man, ved at fokusere på byens mening og kvaliteter sammen med borgerne og ved at arbejde med at beskrive 'den imaginære by', kan udvikle en kollektiv planfaglig kapacitet til at gennemføre en bedre bypolitik. Et bud på indholdet af en sådan planlægning refereres fra Aschérs teorier (Aschér, 2002) om en meta-byplanlægning - en slags ny strategisk urban management.

På baggrund af Pløgers argumentation kan man spørge sig selv om begreberne byplanlægning og planlægger ikke er forældede og misvisende. I fremtiden bør man måske i stedet tale om byudviklingsprocesser og byudviklingskonsulenter.

Bypolitikken har også en anden side end vækststrategierne. I mange lande er begrebet bypolitik først blevet lanceret i forbindelse med en politik overfor de socialt problemramte byområder (se UGIS 2002 og Skifter Andersens artikel i denne antologi). Denne politik har ikke primært været vækstorienteret, men været rettet mod at bremse forslumningsprocesser i afgrænsede byområder. Den har primært haft et social indhold og er kommet nogle af de svageste grupper i byen tilgode. Nogen (se Andersen et. al., 1999) har ment, at der er en konflikt mellem denne bypolitik og vækstpolitikken - dels at de konkurrerer om byens ressourcer, og dels at vækstpolitikken tenderer at forringe vilkårene i de udsatte byområder. Andre derimod (fx Storgaard og Skovdahl 2001) mener, at byfornyelsespolitikken og vækstpolitikken kan kombineres, og at det er frugtbart at sammentænke dem.

Byfornyelsen var helt frem til 1990 primært tænkt som et rent fysisk indgreb og var meget boligorienteret. Det var først og fremmest dårlige boliger og deres friarealer, der skulle fjernes eller opgraderes. I firserne begyndte de første problemer at vise sig i de store almene betonbyggerier opført i perioden 1960-75, og der blev også her igangsat en fysisk indsats for at gøre områderne mere attraktive. I Hedvig Vestergaards artikel beskrives indledningsvis, hvordan bl.a. erfaringerne fra denne indsats førte til et skift i opfat-

telsen af problemerne i disse områder. Evalueringen af indsatsen viste nemlig, at rent fysiske tiltag kun havde en begrænset effekt.

Dette var en af grundene til, at den bypolitik, som blev igangsat af det af regeringen nedsatte Byudvalg i 1993, havde et meget bredere spektrum af virkemidler, som var rettet mod mange forskellige fysiske, økonomiske og sociale problemer - herunder problemer med integration af etniske minoriteter.

Hovedkonklusionen på evalueringen af den samlede byudvalgsindsats i almene boligområder var, at en negativ udvikling i de støttede boligområder var standset. Indsatsen havde forhindret, at mange af problemerne i områderne var blevet værre, og havde betydet at nogle af dem var mindsket. Men indsatsen havde ikke fjernet problemerne. Endvidere blev det konkluderet, at de bedste resultater var nået i de boligområder, hvor der havde været tale om en integreret indsats omfattende både huslejenedsættelser, fysiske forbedringer og sociale indsatser. Sammenlignet med lignende indsatser i andre lande har den danske byudvalgsindsats været relativt mere succesfuld, hvilket især kan henføres til, at det i højere grad er lykkes i Danmark at inddrage og mobilisere beboerne.

Erfaringerne fra evalueringen af byudvalgsindsatsen var, at det nytter at lave boligsocialt arbejde i de belastede boligområder, og dermed at man ofte for små midler kan standse en negativ udvikling. Men erfaringerne tydede også på, at der var brug for mere tid og flere ressourcer for at forankre udviklingen og på længere sigt skabe socialt bæredygtige boligområder - en tidshorisont på fem år var alt for snæver.

Vestergaard mener, at det burde overvejes, om ansvaret for at inddrage og etablere aktiviteter for såkaldt 'svage' beboergrupper ikke i højere grad burde være et kommunalt ansvar. Der er således gode erfaringer med at etablere en 'arbejdsdeling' mellem lokale beboerrådgivere og kommunen, således at kommunen varetog aktiviteter for de svage grupper, og beboerrådgiverne varetog de mere brede aktiviteter for 'alle' beboere. Bypolitikken kunne potentielt bruges som en ny socialpolitik, der målrettet kunne sættes ind i de områder, hvor behovet for sociale indsatser er størst, idet de svage, der er socialpolitikkens vigtigste målgruppe, stort set er koncentreret i de belastede byområder, dvs. i en meget lille del af den almene sektor.

I Danmark startede de første syv kvarterløft i 1997 og er nu afsluttet, mens fem nye blev sat i gang i 2001. Statens Byggeforskningsinstitut gennemførte i 2002-03 en evaluering af de syv første indsatser (Norvig Larsen, Skifter Andersen og Kielgast 2003), der på dette relativt tidlige tidspunkt konkluderede, at

"Udviklingen i kvarterne har været meget forskellig, men som helhed er det lykkedes med indsatsen at skabe ændringer, som har gjort kvarterne mere attraktive og beboerne mere positive. Disse holdningsændringer blandt beboerne er delvist slået igennem i ændringer i til- og fraflytningen, men har, med en enkelt undtagelse, endnu ikke - på den korte tid indsatsen har været i gang - ført til en mere blandet beboersammensætning i kvarterne."

Når danskerne vælger bolig er deres forestillinger om tryghed og sikkerhed i boligområdet af afgørende betydning for valget. By- og boligområder, der har ry for at være mindre trygge bliver derfor ofte på forhånd fravalgt af en stor del af de boligsøgende, hvilket kan have afgørende betydning for beboerudviklingen i disse områder. Omfanget af kriminalitet har en stærk betydning for, om folk føler sig utrygge, men Thorkild Ærø påviser i sin artikel "Forebyggelse af normbrud og konflikter i boligområder", at der også er dybere lag i årsagerne til utryghed, som har at gøre med uenighed og konflikter om uskrevne normer mellem beboerne i et boligområde. Der kan dels være konflikter mellem beboerne og de formelle, institutionaliserede regler og normer for boligområdet, og dels indbyrdes mellem beboere som følge af forskelle i tradition og normer, der bl.a. kan have en kulturel baggrund.

Det er derfor en vigtig del af indsatser i problemramte by- og boligområder at fjerne årsager til utryghed og deraf følgende stigmatisering af områ-

derne. Thorkild Ærø beskriver erfaringerne fra særlige indsatser med henblik på at forebygge kriminalitet og utryghed i forbindelse med Byudvalgsindsatsen. Erfaringerne viser, at indsatser med henblik på at forebygge kriminalitet nytter og har øget trygheden i boligbebyggelser. Det gælder især bebyggelser, hvor problemerne ikke er for store, og hvor der har været tale om en flersidet indsats.

Ærø påviser, at kriminalitet ikke kan betragtes som et isoleret fænomen, men må ses i sammenhæng med den generelle boligsociale situation i området og med beboernes egne og andres, ofte negative, forventninger til boligområdet. Problemernes omfang havde ofte sammenhæng med konflikter mellem børn og unge eller mellem dem og andre beboere i området. Disse konflikter kan bygge på manglende empati og accept af børns og unges adfærd, der af nogle betragtes som normbrydende. Denne vurdering kan forstærkes af den høje udskiftning af beboere, der gør, at man konstant skal forholde sig til nye, ukendte ansigter og normer. Det skaber uro og ustabilitet.

Hvis graden af tryghedsfølelse er lav, skal årsagen sjældent findes i omfanget af den faktiske kriminalitet, men derimod i myter og personlige forhold. Også af denne grund kan det virke imod hensigten, hvis man i tilgangen til en kriminalpræventiv indsats fokuserer for snævert på problemer, mens en generel tilgang kan virke afdramatiserende og åbne for nye løsninger. Samtidig undgår man at kæde grupper sammen med bestemte problemer og stigmatisering af disse beboere.

Et vigtigt led i en kriminalpræventiv indsats er derfor at søge at reducere konflikter, der opstår, fordi nogle krænker forhold, andre opfatter som ”uskrevne regler”. At bekæmpe konflikter, der kan skyldes interessemodsætninger og manglende forståelse beboerne imellem. Og endelig kan kriminalprævention handle om at sætte en proces i gang, der blandt andet bygger bro til det omgivende samfund og mobiliserer beboerne i en socialt inkluderende retning – både indad- og udadtil. Det sidste fx ved hjælp af fælles aktiviteter i boligområdet, som øger kendskabet blandt beboerne i området, men også andres kendskab til det og dermed til de mange sociale og fysiske kvaliteter og ressourcer, der er indeholdt og kan manifesteres i denne type områder.

Jørgen Elm Larsens artikel "De marginale rums politik" indeholder en nyfor-tolkende analyse af den del af de sociale indsatser i bypolitikken, som er rettet mod nogle af de mest marginaliserede i samfundet som fx misbrugere og psykisk syge.

Socialpolitikkens hovedsigte har de sidste 25 år været normalisering og integration, som sigter på at gøre de marginaliserede bedre egnet til at begå sig i og deltage i normalsamfundet og det danske hverdagsliv. Det er imidlertid et stort problem for mange af de mest marginaliserede, at de aldrig har fået greb om det sociale spil og de koder, der kendetegner normalitetens verden. De er ofte bærere af andre normer og en anden hverdagskultur. Det er svært for dem at begå sig i normalsamfundet, og blandt andet derfor er et 'normalt' liv ikke nødvendigvis efterstræbelsesværdigt for dem. Det er grupper, som er territorialt relativt fastlåste, og som er meget synlige i gadebilledet, hvilket i høj grad medvirker til at give ikke-marginaliserede beboere en negativ holdning til bykvarteret.

Med de marginale rums politik menes de indsatser, der har været set i kvarterløftprojekter og i de boligsociale arbejde med at etablere særlige møde- og væresteder for de mest marginaliserede. Denne politik mener Elm Larsen står i modsætning til den normale socialpolitiks normaliseringsbestræbelser. I disse marginale rum har de socialt udstødte mulighed for at opholde sig på deres egne præmisser, der afviger fra det normale. Væresteder tager således i princippet ikke sigte på at udrydde det marginale og afvigende, men på at øge de marginaliseredes livskvalitet.

En kritik af de marginale rum kunne være, at de kan være med til at skabe og fastholde afvigende og marginale kulturer, fremfor at integrere dem i

lokalsamfundet, og dermed lede til disintegration. Der kan være tale om en ny type af 'indespærring' af afvigerne, som risikerer at forstærke nogle 'ulighedskulturer'.

Der er en stigende erkendelse blandt socialarbejdere af, at det ikke er muligt at normalisere alle mennesker. Elm Larsen mener, at de marginale rum med dette udgangspunkt har en række positive effekter. Netop det at de marginaliserede kan fungere på egne præmisser i væresteder giver dem mulighed for at styrke deres identitet og øge deres menneskelige ressourcer, hvilket igen gør dem stærkere i forhold til udfordringerne i det omgivende samfund. Marginale rum kan, ifølge Elm Larsen, spille en central og unik rolle i håndtering af marginale mennesker i lokale fællesskaber ved på forskellig måde at kollektivisere deres marginalitet fremfor at gøre dem til genstand for behandling. Dette medvirker til, at de marginaliserede og deres afvigende adfærd bliver mindre synlige i gadebilledet i lokalsamfundet og er dermed med til forbedre kvarterets image og status.

Selvom rummene skaber mening og identitet for mange marginale mennesker, kan man dog omvendt også anskue væresteder og steder-at-være som en relativt billig måde at opbevare, underholde og adfærdspåvirke marginale mennesker i lokalsamfundet fremfor at udvikle mere omfattende og sammenhængende politikker til at bekæmpe marginaliseringen og skabe social integration. De marginale rums politik kan således være med til at sikre differentielle sameksisterende rum med store indbyrdes uligheder inden for det lokale 'fællesskab'.

Litteratur

Andersen, J., Jensen, S. H. & Hougård, G. (2000) The Politics of gambling and ambivalence in Copenhagen. Final Report for the TSER- project URSPIC. In Final Report: Urban Redevelopment and Social Polarisation in the City (Moulart, Swyngedouw et.al) Lille: CNRS.

Aschér, F. (2002). Urban Homogenisation and Diversification in Western Europe, in Hambleton, R. Savitch, H. V. & Stewart, M. (eds.) Globalisation and local democracy. Palgrave: Houndmills.

Florida, R. (2002). The Rise of the Creative Class. N.Y.. Basic Books.

Giddens, A (1994). Modernitetens konsekvenser. København. Hans Reitzels Forlag.

Illeris, S. (1992). Urban and Regional Development in Western Europe in the 1990s: A Mosaic Rather Than the Triumph of the "Blue Banana". Scandinavian Housing and Planning Research 9: 201 - 215.

Knox, P. (1995). Urban social geography. Harlow: Longman.

Norvig Larsen, J., Skifter Andersen, H. og Kielgast, L. (2003). Kvarterløft i Danmark. Integreret byfornyelse i syv danske bydele. By og Byg Dokumentation 040. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Pløger, J. (2002). Den fragmentariske by og det ’gode byliv’. Udfordringer for fremtidens by- og boligplanlægning. Et essay. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding governance - policy networks, governance, reflexivity and accountability. Philadelphia: Open University Press.

Rijpers, B., & Smeets, J. (1998). Housing challenge: Managing neighbourhoods image. In ENHR Conference at Cardiff, UK, 7-11 September 1998.

Sassen, S. (1991). The Global City. New York, London, Tokyo. Princeton University Press, Princeton, N.J.

Schjerup Hansen, J. (1987), Socialt liv og fysisk form - en kommentar til en planlæggerdrøm. I Skifter Andersen, H. (red.) Hvad sker der med byer og boliger?. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Sehested, K. (red.). (2003). Bypolitik mellem hierarki og netværk. København: Akademisk Forlag.

Skifter Andersen, H. (2002). Can deprived housing areas be revitalised? Efforts against segregation and neighbourhood decay in Denmark and Europe. Urban Studies, 39(4), 767-790.

Skifter Andersen, H. (2003). Urban sores: On the interaction between segregation, urban decay and deprived neighbourhoods. Aldershot: Ashgate Publishers.

Storgaard, K. og Skovdal, K. (2001). De nye byerhvervs betydning for byers udvikling. By og Byg Dokumentation 017. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Swyngedow, E. (1997). Neither Global nor Local: "Glocalization" and the Politics of Scale. In Cox, K. R. (ed): Spaces of Globalization. London, Guildford Press.

UGIS. (2002). Urban Governance, social inclusion and sustainability. National context reports. Antwerp: Garant Publishers.

Ærø, T. (2001). Boligpræferencer, boligvalg og livsstil. Ph.d.-afhandling. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Byernes udvikling - den opløste by

Globaliseringen og de danske byer - påvirkninger og råderum

Hans Thor Andersen og Helle Nørgaard

Globaliseringen og dens betydning for beskæftigelse og velfærd kom for alvor på dagsordenen i 1990'erne. Globalisering er blevet set som både trussel mod eksisterende, trygge forhold og som en mulighed for forsat velfærdsudvikling. Globalisering indebærer, at begivenheder og processer ét sted i verden har betydning for selv meget fjerntliggende lokaliteter. Globalisering er en social konstruktion, der materialiserer sig via beslutninger og handlinger, eksempelvis i forhold til udbygning af infrastruktur, ændret geografisk arbejdsdeling mellem virksomheder eller gennem forandringer af velfærdsstaten med henblik på at forbedre den generelle konkurrenceevne. Globaliseringen har bl. a. betydet liberalisering af finansmarkederne og øget intensitet i kapitalbevægelser, der har resulteret i en ændret arbejdsdeling mellem verdens lande: En voksende del af industriproduktionen flytter i disse år fra Vesteuropa og Nordamerika til tredjeverdenslande, især i Østasien. Det opfattes som en trussel, der søges imødegået gennem told- og frihandelsaftaler og gennem etablering af globale handelsregler, men også gennem tætte samarbejder (EU) og øget lokal kompetence med henblik på at sikre egen konkurrenceevne gennem mere fleksible og lokalt tilpassede strategier. De fleste af disse satser på at tiltrække eksterne investeringer m.m.; derimod har der hidtil været få, der satser på udvikling af egne lokale forudsætninger. Efterhånden ses der dog tiltag til bredere byudviklingsstrategier, der tilgodeser boligforhold, kulturliv og almindelige borgeres velfærd.

Introduktion

Begrebet globalisering bliver brugt i mange sammenhænge og i vide kredse. Globalisering bliver knyttet til en endeløs række fænomener og anført som årsag til mange af de ændringer i landenes økonomiske grundlag, befolkningens arbejdsliv samt sociale og kulturelle omvæltninger, som vi alle er vidne til, og som vi samtidig deltager i. Trods hyppigheden af begrebets anvendelse er det imidlertid uklart, hvad globalisering egentlig betyder, om globalisering er den egentlige årsag til ændringer i de mange forskellige aspekter af vores hverdag og ikke mindst, hvorvidt det er muligt at påvirke globaliseringens spilleregler.

Globalisering har mange forskellige betydninger og omfatter flere forskellige processer. I debatten om globalisering er det oftest de økonomiske aspekter, der fremhæves som følge af et skift fra en international til en global økonomi samt forøgede kapital- og valutastrømme i løbet af 1970'erne og 1980erne. Økonomisk globalisering forbindes ofte med frie markedskræfter, varernes fri bevægelighed samt transnationale selskabers voksende magt. Det er den version af globaliseringen, der normalt fokuseres på i medierne, men globaliseringen er mere end frihandel og internationale selskaber. Globalisering drejer sig om kultur, kommunikation og forbrug, der samlet indebærer påvirkning i form af arkitektur, musik, påklædning, spisevaner, forbrugsmønstre samt udveksling af images og information gennem internettet, den trykte presse, fjernsyn og film, der produceres og spredes verden over til et samlet marked (Giddens, 1999; Knox, 1996). Globalisering indebærer også strømme af arbejdstagere, gæstearbejdere, indvandrere, flygtninge og

turister, der bevæger sig i hurtigt voksende omfang og over stadigt større afstande. Endelig handler globalisering også om spredning af ideologiske og primært vestlige opfattelser af demokrati, selvbestemmelse, rettigheder og velfærd. Samlet set er verden blevet forbundet på en mere intens måde, hvor strømmen af mennesker, teknologi, investeringer, information, kultur og ideer er blevet stærkt forøget og integreret - og ikke mindst har en udbredelse, der ikke er set tidligere.

I det følgende forstås globalisering på en gang som en forestilling, eller social konstruktion, dvs. som menneskeskabt, og som en realitet, der omfatter langt mere end økonomiske forhold. Dernæst relateres nogle overordnede træk i den danske udvikling til globaliseringen for til sidst at diskutere lokalpolitikkens forandring og handlerum i lyset af globaliseringen.

Økonomisk globalisering

I akademiske kredse er der en del diskussion om, hvorvidt globalisering adskiller sig fra tidligere tiders internationalisering af varehandlen og det økonomiske samkvem. Nogle forfattere påpeger, at globalisering markerer en ny æra karakteriseret ved et hidtil uset omfang af integration af de nationale økonomier. Andre mener ganske simpelt at globalisering er en myte. En oversigt over hovedsynspunkterne findes i Held et al. (1999) samt Agergaard og Winther (2003). Globaliseringsforståelsen falder i tre grupper: Hyperglobalisering, skeptikerne og transformisterne.

For hyperglobalisterne betyder globaliseringen en 'afnationalisering' af økonomien gennem etableringen af transnationale (globale) netværk for handel, produktion og finansiering. Herved mister nationale regeringer evnen til at regulere og styre samfundsudviklingen, eftersom den globale økonomi ikke kan kontrolleres af enkelte lande. Resultatet er en omfattende tilpasning til de globale markedskræfter, der bliver bestemmende for den nationale politik og dens muligheder, fx med hensyn til omfanget og indretningen af velfærdssystemet. For de nationer eller regioner, der tilpasser sig de nye betingelser, dvs fastholder eller forbedrer konkurrenceevnen, er der gode udviklingsmuligheder (Reich, 1991).

Skeptikerne opfatter ikke de seneste årtiers udvikling som et brud, men snarere som en fortsættelse af den internationalisering, der har haft voksende omfang siden anden verdenskrig. Ifølge skeptikerne er det fortsat nationalstaterne, der er de afgørende politiske aktører (Hirst & Thompson, 1996): Globaliseringen er ikke udtryk for nationernes nedlæggelse, men en konkurrencestrategi visse stater anvender.

Endelig ser transformisterne globaliseringen som den afgørende årsag til den hastige sociale, politiske og økonomiske forandring af navnlig de vestlige samfund (Castells, 1996). Men der findes ikke en forud fastlagt logik, som de enkelte samfund må følge. Effekten af globaliseringens 'rystelser' (Giddens, 1999) afhænger af lokale forudsætninger, både de eksisterende økonomiske, politiske og sociale forhold og de beslutninger, der træffes lokalt, regionalt eller nationalt.

I et historisk perspektiv er det klart, at verdensøkonomien gennem den internationale handel i lang tid har været præget af forhold, der minder om globaliseringen. De vesteuropæiske staters iver for at sikre sig del i den indbringende kolonihandel begyndte allerede i 1400-tallet. Det, der adskiller den nuværende fase fra tidligere perioder, er integrationen og spredningen af den økonomiske aktivitet over hele verden på tværs af landegrænser. Handel og produktion kan ikke længere siges at ske inden for et enkelt lands grænser, hvilket samtidig gør det langt sværere at regulere på f.eks. valuta- og finansmarkederne. Restriktioner på den frie bevægelighed for investeringer og varer vil hurtigt få effekt for det enkelte lands økonomiske udvikling. En selvstændig national kurs er derfor næppe mulig for de fleste lande; med

andre ord medfører den globale arbejdsdeling, at en national økonomi er illusorisk.

Erhvervsudviklingen er præget af, at produktionen af varer placeres der, hvor omkostningerne er lavest og til stadighed flyttes til nye regioner og lande. Den globale arbejdsdeling har medført en omfattende geografisk spredning af den økonomiske aktivitet. Produkterne bliver fremstillet og markedsført i fri konkurrence over hele verden, hvor de enkelte led i fremstillingsprocessen har specialiseret sig i bestemte nicher tilpasset en enkelt eller nogle få aftagere. Tidligere industriregioner er til dels erstattet af koncentrationer af erhvervsøkonomisk aktivitet i geografiske agglomerationer (clusters), primært i Nordamerika, Europa samt i den østlige og sydøstlige del af Asien. Inden for disse brede geografiske rammer har der udviklet sig specialiserede vækstregioner, der fungerer som knudepunkter i den globale økonomi. Grundlaget for denne spredning af den økonomiske aktivitet er teknologisk innovation og en revolutionerende udvikling inden for telekommunikation og transport, der bl.a. gør det muligt at koordinere og fremskaffe råvarer, halvfabrikata, instrukser om design, markedsføring m.m. fra leverandører og konsulentvirksomheder verden over. Et markant træk i udviklingen er, at forarbejdede produkter sammensættes af delkomponenter, hvor forskning, idéudvikling, tilvejebringelse af råvarer, fremstilling og distribution foregår i specialiserede processer, ofte i forskellige lande eller verdensdele.

En anden væsentlig årsag til globalisering af verdensøkonomien og geografisk spredning af den økonomiske aktivitet er, at der politisk er sket en deregulering af finanssektoren, hvilket har givet transnationale selskaber stærkt udvidede muligheder for handel og investeringer i de nationale markeder. Derfor betyder ophævelse af handels- og investeringsbarrierer (f.eks. fjernelse eller reduktion af toldsatser, begrænsninger på udenlandske investeringer mm), samt reducerede transportomkostninger, at økonomien er blevet tiltagende globaliseret samt åbnet op for en forstærket konkurrence mellem de enkelte byer og lande. Det indebærer bl.a., at hvis f.eks. et transnationalt selskab presses økonomisk mht. miljø- eller arbejdsforhold, kan produktionen flyttes til et andet land med et mere erhvervsvenligt klima. Den nye arbejdsdeling er samtidig med til at forskyde balancen mellem varefremstillingen og de øvrige processer i produktionen i forhold til værditilvæksten, som nu sker i forbindelse med design, produktudvikling og marketing frem for i selve produktionsprocessen. Eksempelvis produceres sportstøj og -sko i Kina, Taiwan, Indonesien mv., men den store fortjeneste skabes i design og markedsføring, der finder sted i Europa og USA. Derfor flyttes dele af produktionen, typisk de rutineprægede dele af fremstillingsprocessen, fra de vestlige lande, f.eks. Danmark, til såkaldt nye industrialiserede lande i Fjernøsten, Østeuropa mm, mens andre og stadig mere specialiserede funktioner (planlægning, finansiering, afsætning og design), der kræver specialviden og kontakt til aftagermarkedet, gradvist er blevet mere dominerende i Vesteuropa og Nordamerika.

En tredie vigtig grund til globaliseringensprocessen skal findes i statens bevidste forsøg på at fastholde en politisk kontrol eller i det mindste effektiv regulering af de vigtigste samfundsforhold, hvilket primært vil sige økonomi, beskæftigelse, politiske betingelser osv. Når den internationale handel og finansvirksomhed vokser, bliver det nødvendigt med internationale regler, aftaler og organisationer for at kunne fastholde et minimum af kontrol med forløbet. Det er blevet sagt, at nationalstaterne er for små og utilstrækkelige til at styre den internationale økonomi og handel (Andersen & Jørgensen, 1999) og der kan da også ses flere tilfælde af tværnationale organisationer og sammenslutninger med henblik på at få den nødvendige størrelse til at kunne styre de økonomiske samfundsbetingelser. Udviklingen af EU, WTO, NAFTA og tilsvarende organisationer illustrerer denne udvikling, der indebærer en ændret geografisk skala 'reskalering' (MacLeod & Goodwin, 1999; Andersen, 2001; Brenner, 1998). Andre eksempler på reskaleringen er dels den påtænkte kommunalreform i Danmark, hvor hovedargumentet er, at en

større skala er nødvendig for at kunne udvikle en større grad af specialisering på en økonomisk forsvarlig måde. Dels detailhandlens fortsatte koncentration, der indebærer stadigt større, men betydeligt færre butikker i bestræbelserne på at opretholde en konkurrencedygtig virksomhed. I alle tilfælde har reskaleringen konsekvenser for de enkelte samfund.

Andre aspekter af globalisering

Globaliseringen vedrører ikke kun valuta- og finansmarkederne eller industri og beskæftigelse; det drejer sig også om, hvordan vi går klædt, hvad vi spiser, hvad der produceres og bliver set på TV. Nyhederne, der domineres af amerikanske nyhedsbureauer, og dermed af hvad der formodes at interessere de amerikanske seere, sendes også til den øvrige verden. Det er mere eller mindre de samme nyheder, der prioriteres i Washington, Berlin og København. TV og biografer viser i stort omfang amerikanske film og serier, hvor ikke blot påklædning og forbrugsmønstre, men også normer for social adfærd fra den amerikanske middelklasse formidles til en meget stor offentlighed verden over. Alle TV-seere og biografgængere ved præcis, hvordan det gode liv ser ud: Den velhavende middelklasseforstad i Californien bestående af tusindvis af enfamilieshuse plantet i en uendelig græsplæne med swimmingpool og to-tre biler i carporten. Tæt forbundet med denne levevis er naturligvis den ideologiske opfattelse af forholdet mellem borger og stat, samt rettigheder og forpligtelser. Samtidig har medierne og internettet muliggjort udviklingen af de første spæde skridt mod en global offentlighed (jf. ATTAC), der bl.a. indebærer, at transnationale selskaber ikke kan udnytte dårlige løn- og arbejdsvilkår i 3. verdens lande uden at risikere at blive ramt af forbrugerboykot.

Et andet markant træk i udviklingen i vores globaliserede tidsalder er, at strømmen af rejsende (ferie såvel som arbejdsrelateret), flytninger og flygtninge er voksende. Det betyder enorme forandringer af næsten alle lokaliteter. Globaliseringen betyder også, at verden er blevet mindre; mennesker, varer og ideer bevæger sig hurtigere, nemmere og billigere rundt i verden. Vi påvirkes i større eller mindre grad af begivenheder, der finder sted på andre kontinenter, med andre ord er tid og rum blevet sammenpresset (bl.a. Harvey, 1989 og Giddens, 1999). De geografiske barrierer er blevet mindsket, hvilket giver sig udslag i det paradoks, at jo lettere og hurtigere de hidtidige barrierer kan overskrides (fjernelse af valutarestriktioner, nedsættelse af told, fortsat voksende transportkapacitet mht. både afstand og hastighed etc.), desto større bliver betydningen af lokale forskelle med henblik på investeringer og økonomisk udvikling. Samtidig betyder det så også, at det er nemmere at profilere en lokalitet i dag end tidligere. Når stort set alle steder har fuldt udbyggede kommunikations- og transportsystemer, lave beskatninger af virksomhedernes fortjeneste, ensartet valuta- og finanspolitik, samme typer af toldregulativer etc., ja, så må det være andre faktorer, der bliver afgørende for den økonomiske udvikling. Det kan være den lokale kultur, der muliggør en nem tilpasning for udstationerede medarbejdere, veluddannet arbejdskraft, en velfungerende og ikke-korrupt offentlig sektor eller en social harmoni, der gør det muligt at færdes trygt på gader og veje.

Muligheder for at påvirke globaliseringsprocesserne

Gennem 1980erne fremførte liberale økonomer i navnlig USA og UK, at ingen stater kunne modvirke den globale udvikling, hvor frihandel og stadigt mindsket statslig indblanding (‘deregulering’) i erhvervslivet og på arbejdsmarkedet var uomgængelige konsekvenser. Hvis et land ville bevare sin konkurrenceevne var det således nødt til at liberalisere økonomien, hvilket

betød lavere skatter og derfor mindre skattefinansieret velfærd. Samtidig skete der en markant udvikling i navnlig de angelsaksiske lande i retning af nedtoning af velfærdsstaten til fordel for en konkurrenceorienteret politik. Parallelt hermed gennemførtes en liberalisering af finansmarkedet, der især kom de store børser og bankkoncentrationer som London til gode.

Da globaliseringsdiskussionen for alvor tog fart, dominerede 'globalisterne' debatten. Globalisering betød for dem en udefrakommende påvirkning, der ligesom vejret ikke kan tøjles lokalt. Man kan indrette sig på betingelserne, men ikke selv styre dem. Når de førende stater liberaliserer økonomien og sætter fjernelse af handelsbarrierne på dagsordenen, så ændres betingelserne afgørende for mindre stater som f.eks. Danmark. Vejen til fortsat velstand går derfor over tilpasning af lokale (nationale) forhold til de globale betingelser, dvs. fjernelse af miljøkrav, lavere skatter osv., hvis konkurrenceevnen skal bevares. Omvendt har en gruppe kaldet 'lokalister' gjort det klart, at globalisering hverken er af guddommelig art eller en naturlov, men netop forhold og processer skabt af mennesker og deres indbyrdes relationer. Når de globale processer kan føres tilbage til samfundsmæssige forhold, ja så kan globaliseringen naturligvis også påvirkes. Det åbner samtidig op for, at der ikke kun er tabere, men også vindere af globaliseringen, nemlig de, der kan opnå fordele f.eks. ved at få adgang til hidtil lukkede markeder - det er typisk de højtudviklede, vestlige lande, der gennem internationale organisationer kan medvirke til at forme globaliseringens spilleregler.

Stater er også i stigende omfang begyndt at samarbejde: EU er resultatet af et sådant samarbejde; efterhånden som unionen udvikler fælles minimumsregler kan virksomhederne ikke opnå fordele ved at flytte fra den ene ende af EU til den anden. Andre vigtige samarbejder er WTO - verdenshandelsorganisationen, IMF - den internationale monetære bank, verdensbanken og selvfølgelig FN med tilknyttede organisationer. De internationale organisationer har voksende betydning, hvor samarbejdet indebærer en voksende grad af ensartede regler og begrænsninger, f.eks. mht. tilsætningsstoffer i madvarer, krav til miljøpåvirkninger og adgang til hinandens markeder.

Ganske vist har globaliseringen indebåret større vægt på markedsbaserede løsninger; men de fleste stater har reageret med udviklingen af nye former for styring og regulering, der kan matche den globaliserede økonomi. Hidtidige monopoler, typisk på forsyningsområdet (el, vand og gas), post- og telefon og offentlig transport, er blevet privatiseret. Større fleksibilitet er søgt tilvejebragt gennem samarbejde mellem offentlige myndigheder og private virksomheder samt decentralisering af mange statslige opgaver. Herudover er også udviklet brugerbestyrelser og borgerinddragelse inden for den offentlige sektor. Frem for et politisk center (staten eller kommunen) udvikles netværk, der inddrager både virksomheder, borgere, organisationer og offentlige myndigheder. Herved øges kapaciteten til at regulere fx. udviklingen for erhverv, beskæftigelse og velstand.

Globaliseringen betyder derfor ikke i sig selv et farvel til offentlig regulering, velfærdsstat eller økonomisk politik til fordel for et ukontrollabelt marked. I de fleste tilfælde er der tale om en anden form for politik. De fleste stater har således reageret ved at udvikle nye former for samarbejder mellem det offentlige og erhvervslivet, der kan sikre en vidensbaseret erhvervsudvikling, målrettede teknologiprogrammer, omstilling af den offentlige sektor med henblik på at øge samfundets konkurrenceevne samt nye former for styring og regulering, der kan matche den globaliserede økonomi. Et andet og væsentligt træk ved reaktionerne på globaliseringen er skalaforskydningen eller reskaleringen, hvor der på én gang sker en overdragelse af kompetence opefter til overnationale organisationer og en decentralisering til regionale og lokale myndigheder. Debatten herom har handlet om et 'regionernes Europa', men også storbyernes udvikling og indbyrdes konkurrence har indtaget en stor plads i den sammenhæng. Der er dog grund til at fremhæve kontinuiteten frem for de store forandringer; den fysisk-materielle

struktur og de sociale forhold udgør i kraft af henholdsvis de enorme investeringer i boliger, institutioner, anlæg m.m. og institutionaliserede former ('stiafhængighed') en stabiliserende faktor for udviklingen.

Byernes rolle, globalisering og erhvervsudvikling

Verdens byer spiller forskellige roller og har forskellige funktioner. Nogle af verdens største byer har rollen som kontrolcentre i den globale økonomi. Det er byerne New York, London og Tokyo, som i særlig høj grad fungerer som centrum for finansmarkederne, hvor aktie- og valutakurser, samt renteniveauet fastlægges. Samtidig rummer de ofte en betydelig koncentration af bank- og forsikringsvirksomhed, hovedsæder for internationale organisationer (f.eks. Den Internationale MonetæreValutafond, Verdensbanken, FN) og transnationale selskaber, men naturligvis også mange nationale organisationer. Centrale politiske organer er også vigtige for disse byer. Denne koncentration giver en betydelig rejseaktivitet, hvilket indebærer en stor efterspørgsel på hoteller, restauranter og mødefaciliteter, samt diverse seværdigheder. Endvidere betyder det et stort behov for avanceret service (edb-specialister, rådgivning og konsulentydelser); alt sammen aktiviteter, der øger omsætningen og dermed den økonomiske vækst.

Det er naturligvis kun få byer, der hører med til denne gruppe, men mange flere forsøger at placere sig i gruppen af globale storbyer og få en ekstra andel af den økonomiske vækst. Andre byer har en mere beskeden rolle i det globale byhieraki, som til stadighed ændres. De stadige forandringer betyder, at de enkelte byer og regioner er nødt til at være på tæerne for at kunne klare sig i konkurrencen. I modsat fald tabes arbejdspladser, de fremtidsorienterede erhverv lokaliseres et andet sted og økonomien stagnerer, mens ledigheden stiger. De forandringer, der finder sted via globaliseringen kan sammenlignes med overgangen til industrisamfundet, hvor helt andre forhold end i landbrugssamfundet afgjorde hvilke byer og lande, der oplevede fremgang og velstand.

En af de grundlæggende måder hvorpå globaliseringen har ændret vilkår og hverdagsliv for de fleste mennesker er via de erhvervsmæssige forhold (se også bidrag af Winther samt Andersen og Engelstoft i denne antologi). I Danmark er der ligesom i de fleste andre vestlige lande sket en nedgang i industri og landbrug mv. og en stærk stigning i serviceerhvervene (tabel 1).

Tabel 1. Udvalgte nøgletal for dansk erhvervsliv 1997.

	Beskæftigelse 1000 pers	Jobvækst 1987-97	Løn i 1000 kr.	Omsætnig mia.kr.	Værditilvækst mia.kr.
Landbrug mv.	112	-10.000	216	55	-
Industri mv.	448	-6.000	255	283	201
Bygge/anlæg	168	10.000	240	65	52
Offentlig service	980	52.000	-	-	-
Privat service	1.064	77.000	1.844	698	325
- Detailhandel	240	15.000	206	150	71
- Engroshandel	171	15.000	292	290	103
- Videnservice	144	17.000	332	90	61
- Operationel service	113	6.000	225	26	23
- Transport	105	1.000	272	90	35
- Turisme	80	10.000	212	21	13
- Finans	77	-3.000	-	-	-
- Øvrig service	134	12.000	305	31	19
Øvrige erhverv	56	0	287	43	-
I alt	2.828	123.000	1.262	1.089	575

Kilde: Tilvirket på baggrund af Erhvervsministeriet (2000).

Tabel 1 viser, at der 1987-97 var en generel beskæftigelsesvækst på 123.000 jobs; langt hovedparten af disse nye jobs blev skabt i serviceerhvervene. En stor del af væksten i beskæftigelsen skete inden for offentlig service, men mest i den private sektor og her først og fremmest i handelsvirksomheder. Andre vigtige sektorer er vidensservice og turisme, mens finanssektoren gennem perioden har reduceret sin beskæftigelse med ca. 3.000 jobs. Ikke overraskende er landbrug, fiskeri og øvrige primære erhverv i tilbagegang, ligesom industriens beskæftigelse i denne periode er svagt reduceret. Resultatet er væsentligt forandrede beskæftigelsesmuligheder og arbejdsforhold. Tidligere var det uproblematisk at finde arbejde uden en uddannelsesmæssig baggrund (dvs. som ufaglært), men i dag er det en grundlæggende forudsætning at have både uddannelse og evner samt villighed til fortsat at kvalificere sig.

Der er en koncentration af arbejdspladser i og omkring byerne, hvor beskæftigelsesvæksten også primært finder sted. Mens offentlig servicevirksomhed eksisterer i alle landets kommuner, findes det største antal offentlige arbejdspladser i byer med mere end 100.000 indbyggere, dvs. København, Århus, Odense og Aalborg.[1] Selvom den kommunale service er nogenlunde jævnt fordelt i forhold til befolkningen, er de mere overordnede serviceopgaver typisk samlet i større byer, f.eks. amternes 'hovedstæder'. De store byers dominans er endnu mere udpræget omkring den private service, og især den videnstunge del. Derudover er der en koncentration af vidensintensiv service i byer over 100.000 indbyggere. Størstedelen (2/3) af tilvæksten på området i 1990'erne er tilmed gået til storbyerne. Men også mindre og mellemstore byer har oplevet en vækst i de videnstunge erhverv i perioden fra 1992 til 1997.[2]

En af forudsætningerne for at tiltrække vidensintensiv service er nærhed til højere læreanstalter og andre relevante viden- og innovationsproducerede institutioner. En anden væsentlig faktor for lokalisering af vidensintensiv service i byerne er tilstedeværelse af specialiseret erhvervsservice, der også er en forudsætning for disse virksomheders produktion. Et godt dansk eksempel på en ny type videnstung produktion er mobiltelefonindustrien i Pandrup, hvor en række virksomheder alle med speciale i udvikling og fremstilling af mobiltelefoner m.m. har gennemgået en hurtig vækst gennem 1990'erne. Tilstedeværelsen af mange nyuddannede ingeniører og andre med specialviden fra Ålborg universitet har medvirket til at etablere mobiltelefonindustrien. De første virksomheders succes har tiltrukket flere i samme branche og udgør nu grundlaget for på én gang tætte, fleksible samarbejder og skærpet konkurrence, der samtidig giver gode muligheder for yderligere specialisering og øget konkurrenceevne. Det er dog ikke alle jobs i high-tech industrien, der er videnstunge; en stor del af selve den fysiske produktion består fortsat af manuelt arbejde. Og sådanne jobs er, trods højt tempo og lav løn, udsat for et stærkt konkurrencepres fra især østasiatiske lande.

Udviklingen af en global økonomi, hvor virksomhederne orienterer sig internationalt og er koblet til leverandører og aftagere verden over, betyder som nævnt, at de lokale forskelle kommer til at veje tungere. Placeringen af virksomheder sker således i voksende omfang på baggrund af livs- og miljøkvalitet i lokalområdet, for hvis de rigtige, højtuddannede medarbejdere, der ikke uden videre kan erstattes, ikke vil slå sig ned i lokalområdet, så fungerer virksomhederne ikke.

Erhvervs- og beskæftigelsessituationen er i stadig forandring, men selv om det p.t. mest er storbyerne, der synes at profitere af udviklingen, er der ingen grund til at antage, at fremtiden alene tilhører København, Århus og Odense. De mindre og helt små byers muligheder afhænger af en mængde forhold, f.eks. transport- og kommunikation, prisudvikling på boliger, det lo-

[1] Data kørsler på IDA-databasen gennemført i forbindelse med arbejdet for Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg.
[2] Ibid.

kale arbejdmarkeds udbud af jobs, afstand til overordnede servicefunktioner, velstandsudvikling, generel økonomisk udvikling m.m.

Byudviklingsstrategier

Globaliseringen har giver byerne en ny rolle som lokomotiv for økonomisk vækst, og det er karakteristik for udviklingen, at byerne konkurrerer om at tiltrække investeringer og arbejdspladser. Kantor & Savitch (2001) sammenfatter forskellige måder, hvorpå byer og regioner søger at nå dette mål:

For det første den simple vækststrategi, hvor man søger at stimulere private investeringer ved at tilbyde virksomheder favorable vilkår som f.eks. skattelettelser. Det er den klassiske måde byer og regioner konkurrerer på; i Danmark kan kommunerne godt nok ikke tilbyde skattenedslag, men billige og velbeliggende byggegrunde, gode trafikforbindelser m.m. anvendes hyppigt. Denne strategi bygger på hård priskonkurrence, herunder på løn og levestandard, der kun i begrænset omfang sikrer, at lokaliteten profiterer af indsatsen. Den udgør derfor næppe en særlig langsigtet eller attraktiv strategi.

For det andet den såkaldte clusterstrategi, hvor man søger at skabe eller udbygge en agglomeration af beslægtede virksomheder og derved oparbejde en konkurrencefordel. Medicon Valley i Øresundsregionen, hvor der er en koncentration af universiteter, hospitaler og biomedicinsk virksomhed, er et eksempel herpå. Clusterstrategien er tiltalende i kraft af sine langsigtede effekter, men er vanskelig at lykkes med og den forudsætter store og langsigtede investeringer i uddannelse, forskning, offentlig og privat service, produktion m.m.

En tredje måde, hvorpå man søger at tiltrække investorer, er gennem marketing af og forsøg på at sælge en bys image. De fleste kender Bornholm som 'solskinsøen', mange byer har søgt at placere sig som kulturelle centre, f.eks. Århus, som trafikknudepunkter med henblik på at tiltrække virksomheder i transportsektoren (trekantsamarbejdet Kolding-Vejle-Fredericia) eller ved at fremhæve deres kulturhistoriske værdier som Hillerød og Vordingborg. Marketingstrategien er oftest anvendt i forbindelse med promovering af turisme; det er en 'billig' strategi i første omfang, men skal den lykkes skal der være substans bag, hvad der igen forudsætter store investeringer. En variation heraf er en generel byforbedring gennem byfornyelse af boligkvarterer og centrale bydele. Denne tilgang kan samtidig anvendes til at skabe det attraktive miljø, som den fjerde type udviklingsstrategi stræber efter.

En fjerde udviklingsstrategi er baseret på målrettet at uddanne eller tiltrække arbejdskraft og derved søge at få andel i væksten i den ny vidensøkonomi. Universitetsbyerne er oplagte eksempler, men også byer, der indtil for nylig ikke havde universitet (Esbjerg og Kolding), har i stedet koncentreret korte og mellemlange videregående uddannelser, der har gjort disse byer tiltrækkende for uddannelsessøgende. Dermed har potentielle arbejdsgivere kunnet få et større udbud af kvalificeret arbejdskraft ved at lokalisere sig i disse byer frem for mange andre. I en dansk sammenhæng er der klart begrænsninger på, hvor store beløb kommuner kan satse i denne sammenhæng. Her er det vigtigere at overtale staten til at forestå etablering og udbygning af uddannelses- og forskningsinstitutioner.

En femte fremgangsmåde er at satse på kultur, grønne og rekreative arealer for at tiltrække virksomheder, der lægger vægt på lokalisering i sådanne omgivelser. Når man ikke kan konkurrere på uddannelse, forskning, transportfordele mm, så er de lokale levevilkår et godt bud. Gode børneinstitutioner, let adgang til grønne omgivelser, et rigt kulturliv, gode sportsfaciliteter er blandt de vigtigste midler i konkurrencen om den veluddannede arbejdskraft, der samtidig er gode skatteborgere og sikrer et godt socialt miljø. Hvad der

yderligere tiltrækker de veluddannede og vellønnede. Midler hertil kan være at føre en restriktiv politik over for industri, transportvirksomhed mm, der kan påvirke lokalmiljøet i negativ retning (f.eks. i Københavns nordlige forstæder).

En sjette praksis bygger på konsolidering af lokale kompetencer og udvikling af særlige ekspertiser, eksempelvis tekstil- og beklædningsindustrien i Herning-Ikast, mobiltelefonindustrien i Pandrup og omegn og rustfritstålindustrien i Kolding. Her kan der satses bredt på udbygning af uddannelser med betydning for de pågældende specialer, fortsat forbedring af transportadgang, langsigtet miljøpolitik m.m. Konsolideringsstrategien er generelt let at følge, men ved en ensidig satsning indbygges en sårbarhed såfremt udviklingen 'skifter spor'.

Endelig sker der en massiv påvirkning af statslige og overstatslige myndigheder med henblik på at influere deres lokalpolitik, investeringer i infrastruktur, byfornyelse og uddannelser, samt placering af statslige myndigheder og diverse omfordelingssystemer (Harvey, 1989). Metoden er passiv og afventende, dvs. overlader det til andre instanser at foretage de afgørende valg.

I de fleste Vesteuropæiske lande, herunder Danmark, er der store begrænsninger på kommuners erhvervsmæssige engagement; uanset intentioner, formulering af udviklingsstrategier og etablering af erhvervsråd, så er det virksomhederne, der er de centrale aktører, og deres beslutninger og handlinger er uden for kommunernes kontrol. Mange byer har søgt at kopiere allerede etablerede succeser, men det giver sjældent store resultater, snarere store udgifter. De mest succesfulde strategier synes at være de, der identificerer og udvikler eksisterende styrkepositioner. Selvfølgelig har ikke alle samme udgangspunkt, men det er få lokaliteter, der er helt uden udviklingspotentiale. Den intensiverede konkurrence mellem byer og regioner fører også til udbygning af forskellige samarbejder, der gennem arbejdsdeling og specialisering kan styrke de enkelte deltagere. Sådanne samarbejder har til formål at kompensere for den manglende tyngde eller størrelse. Det er ikke kun mindre, afsidesliggende byer, der har brug for at indgå i sådanne strategiske samarbejder, København har ikke tilstrækkelig tyngde til alene at hævde sig i konkurrencen om investeringer, videnstunge industrier, hovedsæder for finansvirksomhed osv. Derfor er der indledt et samarbejde på tværs af Øresund for at opnå den kritiske masse, der gør at udenlandske investorer finder det attraktivt at investere i byen. På samme måde forsøger de mellemstore byer i Danmark at sikre sig et nyt ståsted, efterhånden som den tidligere lokalt orienterede industriøkonomi erstattes af en globalt rettet serviceøkonomi.

To særtræk gør sig gældende ved den såkaldte territorielle konkurrence, dvs. konkurrencen mellem byer, kommuner, regioner og lande. Der er tale om både samarbejde og konkurrence på samme tid. Derudover er der sket et karakteristisk skifte fra en 'indenlandsk' konkurrence, hvor Hovedstaden sloges med provinsen om statslige investeringer, til en udadvendt konkurrence, hvor det i høj grad er udenlandske byer og regioner, der er konkurrent og samarbejdspartner, f.eks. København i relation til de øvrige storbyer i Østersøregionen.

Centralt i denne forståelse er en afvisning af en strukturel determinisme i relation til de enkelte lokaliteters udvikling: Den enkelte by eller region er ikke reduceret til passive ofre for en udefrakommende globalisering. De enkelte lokaliteters fremtid afhænger også af egne handlinger og beslutninger, evnen til at udvikle samarbejdsflader med virksomheder, organisationer og andre lokaliteter. I hvilken grad mulighederne udnyttes afhænger bl.a. af de lokale forudsætninger: Det eksisterende erhvervsliv, arbejdskraftens sammensætning og kvalifikationer, traditioner samt sociale og politiske forhold.

Lokal politik med global horisont

Når det nationale niveau afgiver kompetence til overstatslige myndigheder i bestræbelserne på at fastholde indflydelse på den globale økonomi, så overdrages i betydeligt omfang ansvar og kompetence til kommunerne. Det betyder, at lokale myndigheder indtager en afgørende rolle både som den udøvende og den initiativtagende part, hvilket forudsætter mobilisering af politikere, erhvervs- og fagforeningsfolk, foreninger og organisationer samt borgere. Evnen til at mobilisere borgere, organisationer og erhvervsliv er sammen med evnen til at påvirke den politiske dagsorden gået hen og blevet afgørende elementer i den lokalpolitiske strategi for udvikling af konkurrenceevnen. Det er det lokale niveau, der er den alternative aktør til staten for så vidt angår erhvervs-, arbejdsmarkeds- og social-, undervisnings- og kulturpolitikken, og kommunernes vigtigste kort er byerne, der på trods af omfattende forandringer gennem århundreder udgør et af de mest stabile holdepunkter. Her er målet at identificere mulige styrkepositioner, der kan udnyttes i en vækststrategi.

Den traditionelle måde for en lokalitet (dvs. by eller region) at 'gøre sig til' i relation til investorer og erhvervsliv er udvikling og markedsføring af en særlig identitet (image). De klassiske af denne type er 'Byen i Danmarks centrum'; nu om dage er det ofte særlige forhold som kultur, miljøkvaliteter, et godt erhvervsklima osv., der anvendes til at promovere den enkelte by. I længden går det ikke med imagekampagner alene, der skal også være nogle kontante eksempler på de pågældende steders kvaliteter, der kan garantere succes for virksomhederne. Det sker ofte ved at etablere særlige erhvervsråd, hurtig og effektiv sagsbehandling på rådhuset, udbygning af vejnet, sports- og kulturfaciliteter samt indkøbscentre. Alt sammen forhold, der signalerer dynamik og succes. Denne tilpasning til de nye (globale) betingelser medfører ofte en reorganisering af lokalpolitikken, hvor en bredere kreds af aktører inviteres til at bidrage til fordel for lokalitetens fælles bedste. Stadigt flere politikområder sammentænkes med det overordnede hensyn til velstanden, dvs. økonomisk og beskæftigelsesmæssig vækst. Byplanlægningen skal være med til at sikre, at ingen potentielle investorer dropper den pågældende by. Den lokale, globale strategi handler dog ikke kun om markeder og økonomi; god offentlig service, social tryghed, uddannelses-, kultur- og fritidsudbud har vist sig at være vigtige faktorer mht. at tiltrække den efterspurgte arbejdskraft. Byerne fungerer på mange måder som ramme for befolkningens levekår og virksomhedernes konkurrenceevne, hvor også mere 'bløde' forhold er af betydning.

Det er vigtigt at huske på, at politikken ikke er en direkte følge af økonomien. Den politiske dagsorden styres af mange og undertiden indbyrdes uforenelige hensyn. Jo mere decentralisering desto større bredde i politikken. Den globalt orienterede lokalpolitik (glokal politik) adskiller sig fra den traditionelle kommunal- og bypolitik på flere måder:

Politikken føres af kommunerne, men sigtet er hverken byen eller kvarteret som helhed, men rækker også langt ud over den traditionelle kommunale politiks horisont (kommunegrænsen). Helheden, rammen for den politiske tænkning, er det globale. Det indebærer, at politiske tiltag skal tænkes ind i internationale rammer; jo bredere horisont, desto bedre forankring af strategien. Københavns sydhavns dualistiske udvikling kan eksemplificere dette. På den ene side af Sydhavnsgade et udpluk af verdens førende it-virksomheder med højtuddannede og -betalte specialister, på den anden side af Sydhavnsgade en af storbyens mest forarmede bydele (Andersen, 1999). Her savnes en glokal politik, der sammentænker den globale økonomi med de lokale behov og sikrer udviklingen af begge dele.

Politikken har et klart konsensuspræg; eftersom der er tale om en 'total' eller meget bredt dækkende politik, der hævder at repræsentere lokalsamfundet/ lokaliteten/ byen som helhed, så forudsætter det generelt acceptere-

de værdier og midler. Men også at en politiske ledelse kan sikre 'plads til alle', også de der marginaliseres fra arbejdsmarkedet. Det kræver en kombination af økonomisk-strategiske hensyn og lokale, sociale forhold.

Den glokale politik er fremadrettet, dvs. proaktiv ved at formulere globalt forankrede målsætninger for politikken og sikre den nødvendige lokale mobilisering. I praksis har det vist sig, at lokale strategier kan have stor betydning for globaliseringens konkrete effekter lokalt. Organiseringen af den glokale politik, herunder at sikre en legitimitet som repræsenterende hele lokaliteten, indebærer en udvidelse af kredsen af politiske aktører. Kun gennem inddragelse af offentlige myndigheder, private virksomheder, organisationer samt borgerne, vil det være muligt at mobilisere de nødvendige ressourcer til gennemførelsen af den globalt orienterede lokalpolitik. Det er nødvendigt at sikre klare regler for at kunne fungere og skabe en balance mellem samarbejde og mål.

Der er derfor behov for koordination og helhedstænkning af en række forskellige indsatsområder; beskæftigelse, uddannelse, boligforhold og socialpolitik. Et af de første forsøg herpå er kvarterløft-strategien og den helhedsorienterede byfornyelse, der søger at gøre såvel kommuner som beboere i de berørte områder til aktive deltagere i processen. Men desværre opfattes kvarterløft fortsat primært som ambulancetjeneste, når problemerne vokser lokale boligforeninger og socialforvaltninger over hovedet. Der er derfor fortsat lang vej til en sammenhængende bypolitik.

Opsamling

Globalisering er ikke en entydig proces, men er snarere et kompleks af gensidigt betingende processer, som virker i forskellige samfundssfærer. Globalisering er politisk, teknologisk, kulturel og økonomisk. Som sådan adskiller globalisering sig ikke fra tidligere tider, men det der gør globalisering anderledes, er omfanget og integrationen af verden.

Globaliseringen har resulteret i, at en række danske byer har igangsat lokale samarbejder nogle gange med andre kommuner og regioner (f.eks. Trekantområdet i Østjylland, Øresundssamarbejdet, erhvervssamarbejderne) og undertiden med statslig opbakning. Disse samarbejder er iværksat for at øge de involverede lokaliteters gennemslagskraft og repræsenterer hver for sig eksempler på opskalering af de politiske aktører. Flere storbyer har, alene eller i samarbejde, oprettet kontor i Bruxelles med henblik på at kunne påvirke formuleringen af målsætninger og støttesystemer, samt deltage i udformningen af Unionens regionale og sociale udviklingsprogrammer. Det er oftest disse byer og regioner, der har klaret sig bedst gennem de seneste årtier. Andre byer har forholdt sig ret passive og primært søgt at tilpasse sig udviklingen.

Globaliseringen er ikke lige vilkår for alle lande og byer; det afhænger af udgangspunktet, konkurrencekraften og omstillingsevnen. Men omvendt forsvinder lokale forskelle heller ikke gennem globaliseringen - de bliver et af forandringens vilkår. Den vigtigste forandring er nok, at andre forhold end de hidtidige bliver udslagsgivende for beskæftigelse og velstand. Hvordan de konkrete forhold på lokalt plan udvikler sig vil fortsat blive afgjort lokalt; høj ledighed eller boligsociale problemer er ikke en nødvendig følge af globaliseringen, men af lokale beslutninger evt. som reaktion på globaliseringen. Globalisering er derfor ikke en uafhængig kraft, hvis konsekvenser er givet på forhånd; alle byer og regioner kan påvirke udviklingen, men netværk har selvklart større gennemslag på den politiske scene end enkeltlokaliteter.

Forandringerne og de ændrede vilkår påvirker alle byer og egne i Danmark, men påvirkningen er ikke ensartet. Mens det navnlig var de mindre og mellemstore byer i Jylland, der nød godt af industriens udvikling i 1970'erne og ind i 1980erne, så er det i højere grad storbyerne med deres videnstunge

erhverv, der efterfølgende har haft fremgang. Såfremt ny kommunikations- og transportteknologi gør det muligt at decentralisere de videnstunge erhverv vil balancen mellem storbyer og småbyer skifte igen. Mange forhold - detailhandel, fortsat specialisering, beskæftigelsesmuligheder, uddannelsesinstitutioner og offentlig service - peger i retning af en koncentration i større byer. Men det er ikke sikkert, at det på sigt kan opveje andre forhold som livs- og miljøkvalitet.

Mindre gunstigt stillede egne som Bornholm, Lolland-Falster og mange øer, befinder sig i en negativ spiral, hvor dårlige beskæftigelsesmuligheder, lave indkomster, lavt skatteprovenu og deraf følgende høje skatter og lav service mm, bider sig selv i halen. Her kræves en nytænkning og koordineret indsats på såvel nationalt som lokalt niveau. Der er behov for en egentlig politik for byerne. Globaliseringen har medvirket til at understrege, at enten tages der lokalt og nationalt initiativer i håb om at kunne influere på udviklingen eller også sætter udviklingen, dvs. andre landes og byers, initiativer dagsordenen - også for de danske byer.

Litteratur

Agergaard, J. og Winther, L. (red.): Geografiernes globalisering – geo-grafi om globalisering. København: Akademisk Forlag A/S.

Andersen, H.T. (2001): Social Justice and Competitiveness - a cohesive strategy? 13 pages, in Kristine Dösen et al (eds): Urban Futures Anthology. Urban Futures: urban policy developments and urban social transformation in Europe in the 21st century. Næringsdepartementet, Stockholm.

Andersen, H.T. og Jørgensen, J (1999): Globalisering, bypolitik og velfærd. Samfundsøkonomen, 1999:7, pp 13 - 19.

Brenner, N. (1998): Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. Review of International Political Economy 5:1, pp 1 – 37.

Castells, M (1996): The Rise of the Network Society. Oxford: Blackwell.

Danmarks Statistik (2000): Data kørsler på IDA-databasen gennemført i forbindelse med arbejdet for Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg.

Erhvervsministeriet (2000): Tæt på erhvervspolitikken - Service i forandring. København.

Giddens, A. (1999): En løbsk verden. Hvordan globaliseringen forandrer vores tilværelse. Hans Reitzels Forlag. København.

Harvey, D. (1989): The Condition of Postmodernity. Basil Blackwell. Oxford.

Held et. al. (1999): Global Transformations. Polity Press, Cambridge.

Hirst, P. & Thompsen, G. (1996): Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance. Cambridge, Polity Press.

Kantor, P. & H. Savitch (2001): Strategies for the International Marketplace: Results in Ten North American and Western European Cities, 1970 to 2000. Paper fra EURA konference. København.

Knox, P (1996): World cities in a world system. Reprint, pp 3 - 20 in Knox, P.L. & Taylor, P.J. (eds): World cities in a world system. Cambridge University Press, Cambridge.

MacLeod G. & Goodwin M. (1999): Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance. Progress in Human Geography, 23:4, pp. 503-527.

Reich, R. ((1991): The Work of Nations: Preparing Ourselves for the Twenty-First Century Capitalism. New York, Simon and Schuster.

Fra 'by og land' til bylandskab

Hans Thor Andersen & Sten Engelstoft

Byvæksten i Danmark er, set under ét, nærmest ophørt efter urbaniseringsfasens boom i 1970'erne. I de sidste årtier omfatter den således blot mindre forskydninger mellem de enkelte byer. Hertil kommer, at til trods for store erhvervs- og samfundsmæssige forandringer er selve bymønstret, dvs. byernes indbyrdes størrelsesfordeling, forbløffende konstant over tid. Bymønstret har udgjort et stabilt funktionelt hierarki gennem århundreder, men udfordres nu af globaliseringen og transport- og kommunikationsteknologiens udvikling. Det har billiggjort kommunikationen og derved øget de enkelte funktioners geografiske rækkevidde, hvorved arbejdsdelingen kan få en global udstrækning. Det indebærer dels, at de enkelte byer ikke længere indgår alene i et nationalt bymønster, men også i et europæisk/ globalt system. Dels at byerne ikke længere er isolerede enheder for produktion og forbrug, men er smeltet sammen til større, sammenhængende landskaber af varierende tæthed og funktionsspecialisering. Det betyder samtidigt, at grundlaget for den hidtidige bypolitik er utilstrækkeligt, samt at en eventuel kommunalreform, der ikke tager højde for udviklingen af bylandskabet, vil være forældet fra starten.

Byer og byudvikling

Interessen for byudviklingen er øget mærkbart gennem 1990'erne, og det er et sikkert tegn på et opbrud i den hidtidige regionale struktur. Sidst der fandt sådanne større forskydninger sted i det danske bymønster/bysystem, skete det i kølvandet på de store administrative reformer, den økonomiske lavkonjunktur og den erhvervsmæssige omstrukturering i 1970'erne. Og også dengang medførte det en tilsvarende betydelig interesse for byudviklingen. I den mellemliggende periode har den politiske interesse for byudvikling og byvækst været behersket, fordi denne under ét var næsten ophørt, og fordi der kun fandt mindre forskydninger mellem byerne sted. Derimod har de nuværende forandringer i bymønstret i Danmark skabt fornyet interesse for byernes udvikling og muligheder. Det skyldes etableringen af EU's indre marked, globaliseringen, befolkningens voksende velstand og dermed øget mobilitet, i kombination med en omfattende forbedring og billiggørelse af transport og kommunikation, samt som delvis konsekvens heraf en erhvervsmæssig omstilling.

Byudviklingen behandles i denne artikel i et regionalt og nationalt perspektiv. Det er imidlertid vigtigt at påpege, at der parallelt med bymønstrets forandringer har fundet betydelige ændringer sted i de enkelte byers indre struktur. Dette er først og fremmest sket som reaktion på stedfundne ændringer i bymønstret. Begge dele har medvirket til at udvikle en bevidst bypolitik, der oftest har haft konkurrence mellem byerne som sit fokuspunkt. Pointen er her, at bystrukturen og bymønstret, der traditionelt har udgjort grundlaget for henholdsvis bygeografien og regionalgeografien, reelt set er to sider af samme sag og kan derfor ikke skilles ad i en konkret analyse.

Den overordnede byudvikling forklares normalt ud fra langsigtede, samfundsøkonomiske udviklingstræk. Omkring 1980 vandt økonomisk-erhvervsstrukturelle forklaringer bred tilslutning (f.eks. Christiansen, 1984; Pedersen, 1983; Matthiessen, 1985), idet navnlig koblingen mellem er-

hvervsstrukturelle udviklingsforløb, i form af dominerende energi- og produktionsteknologi og byudviklingen, blev fremhævet. De 'lange svingninger' i antallet af teknologiske innovationer og deres udbredelse opfattedes som grundlaget for økonomiens og dermed byernes udvikling. Diskussionen fra sidst i 1990'erne har især haft globaliseringen og den økonomiske omstrukturering som udgangspunkt for diskussioner af de enkelte lokaliteters muligheder.

Så godt som alle studier af bymønstret bygger på de enkelte byers folketal og ændringer i disse. Der er vel at mærke tale om studier af udviklingen i natbefolkning, det vil sige befolkning med bopæl i den pågældende by, ofte uden egentlige overvejelser om hvad dette i øvrigt indebærer. Eksempelvis er der ofte væsentlige forskelle på den føromtalte natbefolkning og den erhvervsmæssigt aktive befolkning, dvs. dagbefolkningen, og det er jo denne sidste, der reelt giver et indtryk af den økonomiske aktivitet. Når folketallet anvendes som indikator for byudviklingen skyldes dette dels at adgangen til denne type af data ofte er let, dels at folketallet kan opfattes som et sammenvejet udtryk for komplekse, kaotiske og undertiden modsatrettede udviklingsforløb. I mere raffinerede analyser inddrages imidlertid også forhold som arbejdsstyrkens størrelse og kvalifikationer, forskellige brancher og deres teknologiindhold samt værditilvækst. Men det er bemærkelsesværdigt, at også sådanne analyser normalt foretages på baggrund af de enkelte byers indbyggertal (natbefolkning). Det vil sige at de enkelte byer i bymønstret opfattes som isolerede lokaliteter. Selv blandt geografer er der sjældent gjort overvejelser vedrørende den relative beliggenheds betydning, eksempelvist afstanden fra de enkelte byer til større arbejdspladskoncentrationer.

Generelt er statistiske forhold blevet en dominerende måde at definere byerne på, om ikke andet så fordi statistikken udgør et vigtigt grundlag for empiriske analyser. Enkelte lande anvender kvalitative kriterier, f.eks. at andelen af beskæftigede i landbrug ikke må overstige en vis procentdel; men i de fleste tilfælde defineres byer som en sammenhængende bebyggelse med et minimum indbyggertal. I Danmarks tilfælde 200 indbyggere. Den enkelte bebyggelses funktioner eller relationer til øvrige bebyggelser indgår altså ikke i den statistiske definition af byen. Der tages således ikke hensyn til tilstedeværelsen af bestemte kvalitative forhold i bydefinitionen.

En tilsvarende implicit forudsætning i størstedelen af de regionale studier er udgangspunktet i et nationalt bysystem, hvor der over en lang årrække er etableret en højt udviklet arbejdsdeling. Først i anden halvdel af 1990'erne er der, som en følge af den voksende globaliseringsdiskussion og navnlig den faglige debat vedrørende etableringen af et tværnationalt og europæisk bysystem, begyndende tegn på at forstå byudviklingen som element i en større sammenhæng. Baggrunden herfor er dels tradition og den faktiske dominerende betydning, den nationale kontekst har, dels praktiske vanskeligheder som sammenlignelige data.

Byudviklingen i bred forstand kan opfattes som en sammenvejet konkretisering af de samfundsmæssige ændringer, det vil bl.a. sige produktionsfordele, særligt attraktive boligforhold og høj tilgængelighed. By- og regionaludviklingen er nøje forbundet med erhvervsudviklingen, der bl.a. afhænger af virksomhedernes regionale udviklingsbetingelser, herunder deres indlejring i bylandskaberne, deres institutionelle rammer og arbejdsmarkeder samt deres adgang til nationale og internationale produktions- og vidensnetværk, som integreres i kollektive, regionale læringssystemer (Maskell & Malmberg, 1999; Storper, 1997). Udviklingen i det samlede bymønster skal derfor forstås i samspil med erhvervsudviklingen.

Betragtes perioden fra 1960 til 2000 er det slående, hvor stabilt det indbyrdes størrelsesforhold mellem byerne er. I perioder har det været de største byer, der ekspanderede mest, i andre perioder (ca. 1970 - 90) de mindre og mellemstore byer. Fra midt i 1990'erne er det atter storbyerne, der har størst fremgang. En vigtig undtagelse herfra er Århus, hvis befolkning har været stigende gennem hele perioden. Efter 1980 er byernes vækstrate ble-

vet stadigt mere ensartet uanset byernes størrelse, og det er derfor overordnet set kontinuiteten, der er det mest dominerende træk ved de danske byers nyere udvikling.

Selvom det samlede bysystem ved indgangen til det 21. århundrede er omtrent det samme som i 1980, er det ikke dermed et udtryk for, at det har været stillestående. De fleste byer har gennemgået omfattende ændringer i relation til den regionale arbejdsdeling og store omdannelser af deres indre struktur. Den hidtidige analyse af urbaniseringsforløbet, på baggrund af forskellige størrelsesklasser og deres vækstempo, er gennem de sidste årtier i stigende grad blevet irrelevant: Den for længst stedfundne nedbrydning af skellet mellem by og land gør det det i sig selv meningsløst at opretholde byerne som selvstændige enheder. Tilsvarende er der gjort flere forsøg på at udvikle en funktionsbestemt inddeling af pendlingsregioner til brug for grundigere analyser af de regionale forandringer (Nielsen, 2000; Kaag Andersen, 2000). Imidlertid er dette blot en fortsættelse af hidtidige forsøg på at rumme byen i en entydigt afgrænset geografisk region, om end på grundlag af en anden geografisk inddeling. Den stigende mobilitet betyder, at mange byer for længst er blevet funktionelt sammenhængende, men uden at det er et sammenfald mellem morfologi og funktioner. I stedet bør de samfundsmæssige processer forstås som integrerede, men med forskellig geografisk udbredelse, ligesom bestemte sociale grupperingers mobilitet varierer i stort omfang. Byen i traditionel forstand er transformeret til et udstrakt landskab med lokale koncentrationer af aktiviteter, hvis netværk er under stadig tilpasning og udvikling.

Artiklen vil indledningsvist gennemgå hovedtrækkene i Danmarks urbanisering med hovedvægten på perioden efter 1960. Byvækstens tilsyneladende ophør omkring 1980 er imidlertid ikke reel, men derimod en demonstration af, at den hidtil anvendte bydefinition ikke evner at rumme nutidens forandringer. I stedet plæderes for anvendelsen af et bredere begreb, bylandskabet, der betragter de enkelte lokaliteters adgang til forskellige typer af funktioner (her arbejdspladser). Herved kobles den regionale og bymæssige udvikling gennem de senere årtier.

Byudviklingen i Danmark

Danmark er et urbaniseret land, hvor størstedelen af befolkningen (2002: 85 %) bor i byer. Grundlaget for det bysystem vi kender den dag i dag er udviklet over en relativt kort periode i begyndelsen af middelalderen. Efterfølgende er kun nogle enkelte byer kommet til, før urbaniseringen for alvor satte ind omkring 1850. Det er som tidligere nævnt værd at bemærke, at dette bymønster i store træk har overlevet til i dag.

Helt frem til 1800 boede omkring 80 % af den danske befolkning på landet, mens resten var bosatte i byerne, heraf alene 10 % i København. København havde således lige så mange indbyggere som de øvrige byer tilsammen. I løbet af det 19. århundrede femdoblede København sit indbyggertal, og byen rummede i 1901 hele 19 % af den samlede danske befolkning. Endnu hurtigere var det imidlertid gået i de øvrige byer, hvis andel af befolkningen i 1901 udgjorde knap 23 %. Det skyldtes både købstædernes vækst på grund af industrialiseringen, men også mange nye byer på landet (rurale byer), hvis eksistens skyldtes jernbaner og færgehavne (Hansen, 1976). Selv om landdistrikternes folketal næsten var fordoblet (fra 0,8 mil. i 1801 til 1,5 mil. i 1901), så boede en stadigt mindre del af befolkningen i landdistrikterne - i 1901 knap 60 %. Endnu i 1921, hvor landbefolkningen nåede sit absolutte maksimum, var halvdelen af befolkningen bosat i landdistrikterne.

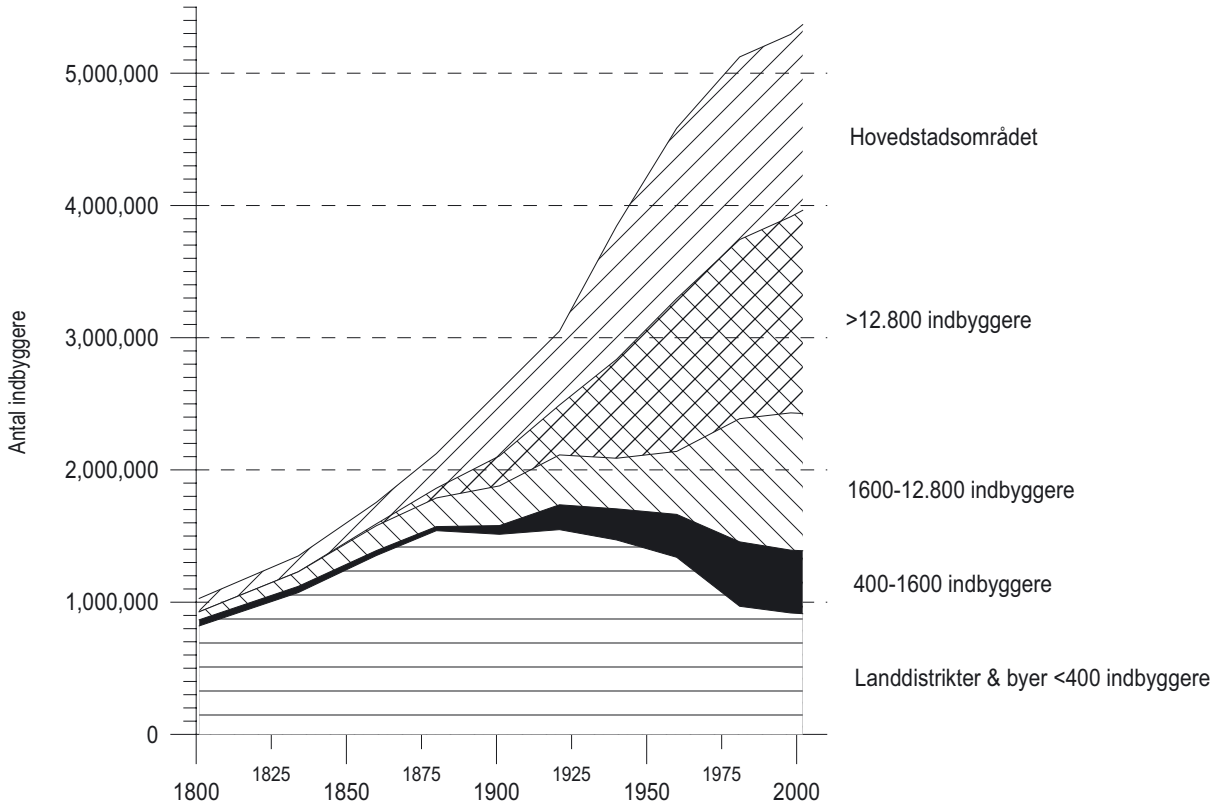


Fig 1: Byvækstens fordeling på byklasser 1801 – 2002.

Byerne gennemgår en hurtig udvikling frem til omkring 1960, hvor Københavns andel af landets befolkning stiger til 28 %, hvorefter andelen reduceres en smule. Derimod er provinsbyernes folketal set under ét i fortsat stigning; fra 1940 til 1981 fordobles antallet af provinsbyboere fra 1,4 mil. til 2,8 mil. og andelen af landets befolkning øges fra godt 35 % til 54 %. Fra 1981 er der tilsyneladende indtrådt en stabilitet i det overordnede bymønster, idet balancen mellem de enkelte størrelsesgrupper efterfølgende er omtrent uændret. Dog øges de større provinsbyers andel af befolkningen svagt i perioden efter 1981.

Byudviklingen mellem 1960 og 1980

Den byvækst, der nåede sit maksimum i 1970'ernes midte for derefter at bremse op omkring 1980, fandt hovedsageligt sted i de mindre og mellemstore byer, mens de større, og især de helt små byer, oplevede en lavere vækst. De større byers udvikling er derimod præget af polarisering, hvor nogle gennemløber en kraftig vækst, mens andre stagnerer eller ligefrem oplever tilbagegang (Matthiessen, 1985). Sidst i perioden 1960-81 dæmpes den økonomiske vækst betydeligt, og byvæksten som helhed ophører næsten.

Helt frem til 1960'erne havde København været landets dominerende industriby. I takt med fremgangen på eksportmarkederne oplevede industrien et afgørende strukturskifte, hvorved mange virksomheder i de 'ældre' industribrancher lukkede, mens de nye virksomheder etablerede sig i andre brancher. Herved skete der en regional forskydning fra storbyerne til de små og mindre byer, og storbyerne mistede en betydelig del af deres industribeskæftigelse. De nye virksomheder etableredes ofte i regioner, der hidtil havde været domineret af landbrug.

Danmarks nyere byudvikling udviser to tydelige 'knæk': Omkring midten af 1970'erne gennemgik de større, gamle industribyer en erhvervsstrukturel forandring, der medførte en kraftig tilbagegang i flere traditionelle 'byerhverv' som industri, transportvirksomhed og byggeri. Industriens strukturforandring gik især ud over Hovedstaden, men ramte også de store provinsbyer, mens de mindre og helt små provinsbyer under ét oplevede en markant beskæfti-

gelsesfremgang (Maskell, 1986). Industrien skiftede på kort tid fra at være et (stor-) byfænomen til at være et landdistrikts- og småbyfænomen. Omlokaliseringen havde en regional effekt, og resultatet blev et brud med det hidtidige mønster i byvæksten; en udvikling som ikke kun fandt sted i Danmark (Vining & Kontuly, 1978; Vining, 1982). Generelt decentraliseredes udviklingen fra storbyregionerne mod hidtil udprægede landbrugsdistrikter i landets periferi. I Danmark sås dette udviklingsskifte tydeligt i form af en stagnation i Hovedstaden og de større provinsbyer, mens mindre byer og landdistrikter, først og fremmest i Jylland, oplevede en betydelig vækst.

Skiftet satte spørgsmålstegn ved den gældende forståelse af byudviklingen og dens samfundsmæssige betydning. Desuden passede det regionale udviklingsskifte den dominerende politiske opfattelse af behovet for decentralisering særdeles godt: Folketinget søgte således aktivt at styrke en regional udligning gennem udbygningen af den offentlige sektor, samt via de kommunale udligningsordninger. En senere analyse (Illeris 1994) viser således, at den regionale beskæftigelsesudvikling i perioden 1970-90 består af to hovedkomponenter. For det første en deindustrialisering i Hovedstadsregionen og for det andet en vækst i alle erhvervssektorer i Østjylland.

Det andet brud i Danmarks regionale udvikling indtraf i begyndelsen af 1990'erne, da dansk økonomi efter regeringsskiftet i 1993 blev kick-startet gennem en ekspansiv finanspolitik og en ny vækstperiode begyndte. Indledningsvist skete der ikke de store forandringer, men efter 1995 får København for alvor en bevidst satsning fra regeringens side i form af Øresundsbroen, metroen, Ørestaden, udskiftning af S-togene, udbygning af motorvejene, større udbygninger af kulturinstitutioner (Kongelige bibliotek og Statens museum for Kunst), omfattende boligfornyelse (Vesterbro, samt kvarterløft- og boligudvalgsindsatserne) samt forøgede bevillinger til forskning og uddannelse (Andersen & Jørgensen, 1995; Engelstoft & Jørgensen, 1997; Andersen, 2001). Som følge heraf gennemgår Hovedstaden en hurtig økonomisk og beskæftigelsesmæssig udvikling, der i anden halvdel af 1990'erne gør byen til landets vækstlokomotiv. Denne gang var det især forretningsservice og specialiserede serviceerhverv, der var styrende for den regionale og bymæssige fordeling af erhvervs- og beskæftigelsesudviklingen (Winther i denne bog). Hermed ændredes efterspørgslen efter arbejdskraft mod højtuddannede specialister, der primært er at finde i universitetsbyerne, dvs. de store byer. Den fornyede beskæftigelses- og befolkningsfremgang har fundet sted parallelt med globaliseringen og realiseringen af EU's indre marked. Hertil kommer, at tidligere politiske bestræbelser på at sikre en ensartet og lige udvikling i alle dele af landet delvist er forladt.

Cheshire (1995) påpeger, at der i mange nordeuropæiske storbyer omkring 1980 finder et klart skifte sted i byudviklingen i retning af en fornyet centralisering. Og i en dansk sammenhæng gjorde Illeris (1994) opmærksom på, at folketallet i Hovedstadsområdet og de større byer stabiliseredes, bl.a. gennem en positiv migration. I anden halvdel af 1990'erne er befolkningen forøget i Hovedstadsregionen, og der forventes en fortsat befolkningsvækst frem til 2010 (HUR, 2002), hvor regionen forventes at have 1,95 mil. indbyggere. Hovedstadsområdet er igen i økonomisk og befolkningsmæssig fremgang, og år 2002 er ledigheden i København for første gang siden begyndelsen af 1980'erne reduceret til landsgennemsnittet.

Samlet set har byvæksten fundet sted i form af korte, dynamiske perioder efterfulgt af længerevarende perioder med moderat forandring: I de dynamiske vækstperioder sker der hurtige og omfattende forskydninger i landets regionale struktur, herunder byernes indbyrdes størrelsesforhold, som udtryk for forandringer i de økonomiske forudsætninger. Udviklingen af en ny arbejdsdeling muliggør erhvervsmæssig ekspansion, men ikke jævnt fordelt over hele landet: Det er netop karakteristisk, at det i perioder er storbyerne, der bedst tilvejebringer forudsætningerne for erhvervsudviklingen (fx industrialiseringens første periode), mens det senere er mindre og mellemstore byer, der kan gøre sig gældende som erhvervslokaliteter. Herved øges be-

hovet for udbygning af infrastrukturen til transport og kommunikation, hvad der yderligere fremmer den økonomiske vækst. Matthiessen (1985) viser desuden, at de mindre byers vækst gennem 1960erne og 1970'erne ikke så meget er et udtryk for en regional udjævning som en decentral storbyudvikling: De mindre byers udvikling er set under ét polariseret, idet de som hovedregel er i tilbagegang, undtagen når de er lokaliseret i en storbys pendlingsopland. Ved at betragte byvæksten i relation til byernes lokalisering elimineres den såkaldte desurbanisering (van den Berg et. al. 1980). Der er i så fald ikke tale om opløsning af bymønstret, men snarere at byvæksten i kraft af forbedret transportmuligheder har kunnet decentraliseres yderligere til bebyggelser i større afstand til de store byer. "Den vækst i småbyerne, der kan identificeres 1960-81, er især et led i forstadsdannelsen og repræsenterer ikke nye elementer i bysystemet."(Matthiessen, 1985).

I tilknytning hertil bør udviklingen af den offentlige sektor fremhæves for dens regionalpolitiske effekter. Fra 1960'ernes begyndelse gennemgik den offentlige sektor i Danmark en omfattende udvikling, der betød en kraftig ekspansion af servicefunktionerne i takt med velfærdsstatens opbygning. Den danske velfærdsstat karakteriseredes fra starten af en decentralisering i form af en kraftigt voksende kommunal sektor. Udbygningen af velfærdsstaten skete parallelt med en til tider omfattende debat om 'Det skæve Danmark' (Villadsen et. al. 1976). Der blev derfor fra starten søgt tilvejebragt en ensartet offentlig service i alle kommuner uanset størrelse. For de mere overordnede funktioner søgte staten gennem sin udbygning af administrationen og uddannelsessystemet at tilgodese hidtil mindre urbaniserede egne. Regionalpolitik blev et afgørende element i såvel den kommunale struktur- og finansieringsreform af 1970, ligesom planlovreformen fra 1970'ernes start blev det (Lemberg, 1979; Gaardmand, 1993; Kruse, 1986). Herved blev ikke blot ligelig udvikling en ledetråd i dansk regional- og bypolitik, men tilmed skulle staten og regionplanmyndigheden i Hovedstadsregionen arbejde for en afdæmpet udvikling af København, alene begrundet i hensynet til en ligelig regional udligning.

Perioden 1960-80 brød afgørende med den tidligere udvikling. Ophøret af den industribaserede byvækst ramte især de større byer - og navnlig København. Samtidig gav udbygningen af den offentlige velfærdsstat fremgang for de mindre urbaniserede regioner, hvad der bidrog til både en stabilisering af bysystemet og en betydelig udligning mellem de enkelte regioner i landet med hensyn til indkomst, erhvervsfrekvens, levevilkår og beskæftigelsesmuligheder (Pedersen, 1983). Udviklingen støttedes aktivt gennem landsplanlægningen, der med bred opbakning fra de politiske partier i Folketinget, arbejdede for fortsat udjævning af regionale forskelle. Der brugtes megen energi på diskussioner om eventuel udflytning af statslige institutioner og regionalpolitiske strategier til erhvervsfremme i udkantsregionerne, men den vigtigste tendens i perioden var den omfordeling, der fandt sted gennem den offentlige sektor, herunder dels udbygningen af den kommunaliserede velfærdsstat, dels de kommunale udligningsordninger. Den offentlige sektors voksende betydning forstærkes yderligere af, at dansk økonomi i 1970'ernes sidste del var præget af en økonomisk afmatning.

Byudviklingen efter 1980

1980'ernes start medførte som nævnt fornyet økonomisk vækst, der i regionaløkonomisk forstand fortsatte den tidligere periodes udvikling med fortsat stagnation i København, mens de mindre og mellemstore byer i provinsen ekspanderede. Sammenlignet med den forrige periode var byvæksten i 1980'erne mere ligeligt på de forskellige bystørrelser. Landdistrikternes og Hovedstadens befolkning reduceres en smule, mens befolkningen i de større og mellemstore byer voksede. En stor del af den samlede befolkningsvækst, 224.000 i perioden 1981-2001, skyldes indvandring. Denne om end beskedne byvækst er blot halv så stor, som den der fandt sted i den forrige periodes, men den stabiliserer bysystemet (Nielsen, in press).

Først i midten af 1990'erne, da den økonomiske vækst for alvor fik afløst stagnationen fra sidst i 1980'erne, ændredes såvel den regionaløkonomiske balance som bysystemet: Krisen i 1980'ernes slutning indeholder en kraftig struktureffekt, der betyder en omfattende nedlæggelse af industriarbejdspladser i storbyerne. Resultatet blev en markant stigning i ledigheden ikke mindst i Københavns kommune, der i stadigt flere sammenhænge rummede de største sociale og økonomiske problemer.

Regionalpolitisk udgør 1990'erne et afgørende skift væk fra de hidtidige bestræbelser for lige udvikling i alle landets dele, i stedet rettes opmærksomheden mod forskelligheden og de potentielle muligheder denne giver de enkelte regioner. Samtidig indebærer de omfattende ændringer i Europa (Sovjetunionens sammenbrud og udbygning af det europæiske samarbejde og navnlig etableringen EU's indre marked) et forstærket fokus på storbyerne. Globaliseringsdiskussionen forstærker tendensen til at satse på storbykonkurrencen og dens betydning for den nationale udvikling. 1990'ernes bypolitik rummer en dobbelthed (Andersen, 2000), hvor der på den ene side satses på en aggressiv entreprenørialistisk strategi, men samtidig sker en videreførelse af den socialt og velfærdsbetonede bypolitik.

Analysen af byudviklingen gennem de sidste årtier viser for det første, at mens 1970'erne og 1980erne var kendetegnet af decentralisering og regional udligning, så kan dette i 1990'erne siges at være afløst af en fornyet centralisering. Dette markante skift i den regionale udvikling er både en følge af den erhvervsmæssige omstrukturering med voksende vægt på forretningsservice og anden specialiseret servicevirksomhed, herunder forskning og undervisning, samt af en bredere samfundsmæssig forandring, der indebærer et større fokus på storbyerne. Kulturelt, politisk, socialt og demografisk er storbyernes stilling styrket i 1990'erne. For det andet betyder den fortsatte udbredelse af bymæssige relationer og funktioner, at grundlaget for meningsfuldt at operere med byerne som selvstændige enheder i samfundsmæssige analyser er væk. Debatoplægget til landsplanredegørelse for 2002 demonstrerer tydeligt fremvæksten af stadigt større geografiske pendlingsoplande, der for Københavns vedkommende er ved at omfatte hele Sjælland (Miljøministeriet, 2002). Med andre ord er Hovedstadens influensfelt, det vil sige dens funktionelle opland i relation til arbejdspladser, ekspanderet kraftigt gennem de seneste år. Derfor er det meningsløst at relatere de enkelte sjællandske byers vækst i relation til byernes egen størrelse. Hvad der igen peger på det problematiske i det gængse bybegrebs anvendelighed.

I 1990'erne øges folketallet i de mellemstore og større byer, og sidst i perioden er Hovedstadsregionens vækst bemærkelsesværdig hurtig. Især Århus og de nærliggende byer er gennem 1990'erne landets hurtigst voksende byer, men også i de ydre dele af Hovedstadsregionen er væksten højere end landsgennemsnittet. Omvendt er en række byer stagnerende, det gælder især byerne på de mindre øer og Bornholm, men også byerne i Nord- og Nordvestjylland samt Lolland-Falster. Enkelte byer er i direkte krise, det gælder f.eks. Nakskov, hvis største arbejdsplads, skibsværftet, lukkede i 1987, og Skagen, der ramtes hårdt af fiskeriets vanskeligheder i 1990'erne.

En analyse af den regionale indkomstfordeling i 1997-2000 (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2002) viste, at den gennemsnitlige arbejdsindkomst pr. indbygger på 207.300 kr./år i den bedst stillede kommune (Hørsholm) var op til 64 % over landsgennemsnittet. I modsætning hertil kunne den dårligst stillede kommune, Nakskov, kun opvise et gennemsnit på 86.000 kr. svarende til bare 68 % af landsgennemsnittet. Den gennemsnitlige arbejdsindkomst var således 2½ gange så stor i Hørsholm som i Nakskov. Tilmed havde kommunerne i den dårlige ende af skalaen den ringeste indkomstudvikling: Rødby og Marstal kommuner var ligefrem udsat for en tilbagegang i realindkomsten på 1,4 % om året. Denne realvækst står i kontrast til landsgennemsnittet på 2 % årlig tilvækst og ikke mindst i landets tre absolutte højindkomstkommuner (Søllerød, Hørsholm og Gentofte), hvor realvæksten i ind-

komsterne lå klart over på landsgennemsnittet. Regionalt set udviser både befolknings-, beskæftigelses- og indkomstudviklingen et klart brud med den hidtidige udviklingstrend, nemlig at de regionale forskelle i Danmark gennem størstedelen af perioden efter anden verdenskrig reduceredes og egne, der tidligere domineredes af landbrug, høj ledighed og lave indkomster, nærmede sig år for år landets gennemsnit. Tilsvarende ophørte beskæftigelse og indkomst i 70erne og 80erne med at være markant højere i København end i resten af landet - Københavns kommune nåede endda i en periode i 1980ernes slutning at have national rekord i arbejdsløshed. Denne udligningsproces er som sagt nu ophørt, og i stedet er der klare tegn på en begyndende regional polarisering i Danmark med de største byer ved den ene pol og områder fjernt fra storbyerne ved den anden pol (Nielsen, forth).

Det postindustrielle bylandskab

I modsætning til den klassiske byopfattelse, hvor der skelnes klart mellem land og by og mellem de forskellige byer, er der alvorlige problemer forbundet med analytisk at håndtere de stadig større og heterogene bylandskaber. Deres indflydelses-sfære rækker langt ud i det omgivende land og strækker sig på tværs af traditionelle administrative og statistiske grænser. I mange lande har man forsøgt at håndtere dette problem gennem at definere særlige 'Metropolitan regions', hvor man f.eks. kan skelne mellem de centrale områder, ofte benævnt core, og randområderne betegnet som henholdsvis inner og outer ring (van den Berg et. al. 1982). Danmarks Statistik forsøgte med Folke- og boligtællingen i 1970 at definere særlige handelsoplande og -distrikter, og i det daværende landsplansekretariat under Boligministeriet forsøgtes det allerede i midten af 70erne, i forbindelse med en stor sammenlignende analyse af de nordiske bysystemer, at opdele landet i et antal pendlingsregioner (Engelstoft, 1977). Ideen med at anvende pendlingsregioner har i de seneste år igen fået ny næring hvor dels Miljø og Energiministeriets Landsplanafdeling (Nielsen, 2001) dels AKF (Kaag Andersen, 2000) har arbejdet videre med at opdele landet i pendlingsregioner. Endelig har man på Geografisk Institut arbejdet med pendlingsregioner som grundlag for en analyse af det moderne bylandskab (Andersen et. al., 2001).

Alle de nævnte eksempler har imidlertid vist at det ikke er muligt blot at operere med en voksende skala af 'byen med opland'. På den ene side er der ikke nødvendigvis sammenfald mellem forskellige typer af oplande for f.eks. boliger, arbejdskraft, service eller fritid. På den anden side er sådanne oplande ikke statiske. Dels har det vist sig, at den gennemsnitlige pendlingsafstand til stadighed er øget, dels er der, afhængigt af sociale og økonomiske forhold, meget stor forskel på, hvor langt der pendles. Dette sker formodentlig ud fra en individuel opfattelse af, at længere pendlingsafstande kompenseres af andre fordele som f.eks billigere og bedre boliger eller bedre forhold for børn bl.a i forbindelse med fritiden.

Ved analyser af byernes fremtidige regional- og erhvervspolitik samt den fysiske planlægnings muligheder, er det vigtigt at fastslå, at de 'udfordringer' vi står over for i dag, er et resultat af, at et eksisterende bysystem kun langsomt tilpasser sig nye samfundsmæssige forhold. Dets øjeblikkelige funktionalitet kan derfor ikke leve op til de krav til effektivitet, som kræves i det 21. århundredes postindustrielle samfund.

Ny teknologi, IT og stærkt øget individuel mobilitet kombineret med ny fleksible organisations- og ansættelsesformer har ændret på de hidtidige geografiske arbejdsdelinger og hierarkier. Den traditionelle opfattelse af byer som individuelle brikker i et sammenhængende spil, er i det moderne samfund erstattet af komplicerede sammenhænge, hvor en række overlejrede netværk baseret på sociale, demografiske og erhvervsmæssige faktorer, samt på uddannelses- og lønmæssige forskelle, tilsammen indgår i en dy-

namisk og variabel geometri. I Danmark er vi således på vej mod en situation, hvor der ikke længere er tale om et system af individuelle byer, men derimod om eksistensen af større bylandskaber omgivet af marginalområder (metropolisering, jf. Ascher, 2002). Kun ved at erkende denne udvikling vil det være muligt at afdække de enkelte bebyggelsers (byers) muligheder i fremtiden, fordi disse er afhængige af placeringen i det moderne bylandskab.

Metropoliseringen indebærer på en gang opløsningen og sammensmeltningen af byerne til større, tættere områder. Befolkningens dagligliv er ikke længere bundet til en bestemt by eller bydel, men færdes på tværs i store regioner. Disse urbaniserede regioner, eller bylandskabet, overgår de fleste eksisterende storbyer i størrelse. De præges af adskillelse af de enkelte elementer (bebyggelse og funktioner), og bylandskabet fremtræder derfor fragmenteret frem for fysisk sammenhængende. Mens bylandskabet på den ene side indebærer en udviskning eller udjævning af forskellene mellem byerne og deres opland, så indebærer metropoliseringen på den anden side udviklingen af nye former for polarisering: Ikke alle bebyggelser gennemgår en økonomisk og social opgradering, nogle stagnerer og forfalder langsomt på grund fraflytning og manglende investeringer (se Skifter Andersens artikel).

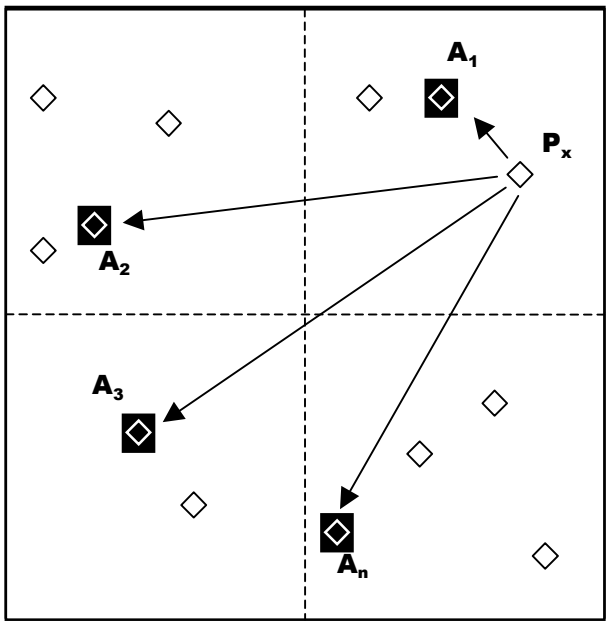
Det må altså konstateres, at opfattelsen af byen som en enhed, der indgår i et system af enheder - et bymønster - der tidligere har dannet grundlaget for byforskningen, i dag har udspillet sin rolle. Forskellen mellem den enkelte bymæssige bebyggelsesstruktur og den måde de indgår i helheden på, kan ikke længere opretholdes og må erstattes af en forståelse af, at vi i Danmark, som i størstedelen af den vestlige verden i øvrigt, befinder os i et integreret, hierarkisk og netværksbaseret bylandskab, der omfatter en lang række forskellige faktorer. De enkelte bebyggelsers muligheder og udfordringer er tæt knyttede til deres geografiske placering snarere end deres traditionelle status i bysystemet.

Kortlægning af bylandskabet ved GIS-relaterede potentiale beregninger

Et empirisk studie af det moderne bylandskab rejser bl.a. en række afgrænsningsmæssige problemer, der er forsøgt løst via en GIS-relateret potentialebetragtning (se fig. 2) baseret på afstandsrelaterede netværk. Ideen er, at en given lokalitets potentielle attraktivitet, hvad enten det drejer sig om befolkning (boliger) eller arbejdspladser (i alt eller udvalgte typer), er ligefrem proportional med antallet af disse men omvendt proportional med afstanden dertil. Definitionen af byer på grundlag af folketallet og tætheden af boliger erstattes her af en opfattelse af, at det er et samspil mellem boligernes og arbejdspladsernes placering, der skaber et bylandskab af varierende intensitet. Bylandskabet er således ikke endeligt, men må opfattes som en række forskellige men overlejrende arbejdsmarkeder af varierende tæthed, alt efter typen af arbejdspladser og arbejdskraftens kvalifikationer. De enkelte elementers betydning kan kun bestemmes gennem empiriske analyser.

Vedr. potentialeværdier:

I modsætning til absolutte værdier, der f.eks. kan rumme et udsagn om antallet af arbejdspladser et givet sted, er en potentialeværdi en relativ størrelse, der siger noget om et steds mulige (potentielle) egenskaber f.eks. den samlede adgang til arbejdspladser i forhold til henholdsvis antallet og afstanden til disse (jf. nedenstående):



$$P_x = \sum_{j=1}^{n} \frac{Aj}{Dj}$$

Hvor:

***P** er potentialeværdien i en given bymæssig bebyggelse, på figuren angivet som en hvid rombe*

***A** er antallet af arbejdspladser i en kommune (idet der antages at disse er lokaliseret i kommunens største by) angivet på figuren som et sort kvadrat og*

***D** er afstanden fra den enkelte bymæssige bebyggelse til arbejdspladserne.*

Vedr. fremstilling af potentialekort:

Ved fremstillingen af de viste potentialekort er hele landet opdelt i et gridnet på 1x1 km^2. Gennem interpolation med udgangspunkt i potentialeværdierne for de enkelte bymæssige bebyggelser er hver af disse ruder tildelt en potentialeværdi således, at der i alt fremkommer knapt 44.000 celler med hver sin værdi. På dette grundlag er der indtegnet isolinier for de enkelte potentialeværdier som grænseværdier for halve standardværdiafvigelser fra gennemsnitsværdien.

Fig 2: Om potentialeberegning og potentialekort.

Byer vs. bylandskaber

Da den tilgængelige statistik, bortset fra natbefolkningens størrelse, som offentliggøres for samtlige bymæssige bebyggelser, ikke giver adgang til oplysninger på geografiske enheder mindre end kommuneniveau, har det været nødvendigt at foretage en række tilnærmelser. Det antages således, at mens boliger er forholdsmæssigt fordelt som størrelsen på de bymæssige bebyggelser, så er arbejdspladserne koncentreret i de enkelte kommuners største by jf. figuren. Potentialeværdierne er beregnet i en GIS-applikation, hvor Kort og Matrikelstyrelsens topologisk opbyggede vejnetsdatabase indgår til beregningen af afstande mellem de enkelte byer. Principielt er afstandene målt som tidsafstande i bil. Resultatet af beregningen bliver, at der til hver af Danmarks knapt 1600 bymæssige bebyggelser kan knyttes en potentialeværdi som forenklet sagt udtrykker beboernes muligheder for at vælge arbejdsplads. Det er vigtigt at understrege, at værdiernes absolutte størrelse er mindre interessant, hvorimod de relative forskelle imellem landets forskellige dele samt i relation til gennemsnitsværdien reelt set udtrykker kvalitative forskelle i adgangen til arbejdsmarkedet.

Figur 3 viser et danmarkskort over arbejdspladspotentialet, hvor arbejdspladser inden for samtlige brancher er medregnet. Det afslører ikke overraskende Københavns store dominans, hvor kun det centrale Odense og Århus opnår arbejdspladspotentialer, der blot er sammenlignelige med de, der findes i Hovedstadsregionens yderområder. Men det aftegner også konturerne af Danmarks store centrale bylandskab med potentialeværdier der lig-

ger mere end ½ standardafvigelse over gennemsnittet. Denne 'Danmarksby' omfatter hele Hovedstadsregionen, store dele af Vestsjællands og Storstrøms amter, hvorfra den strækker sig i et bånd tværs over Fyns amt til et stort område af Østjylland fra Kolding i syd til Randers i nord.

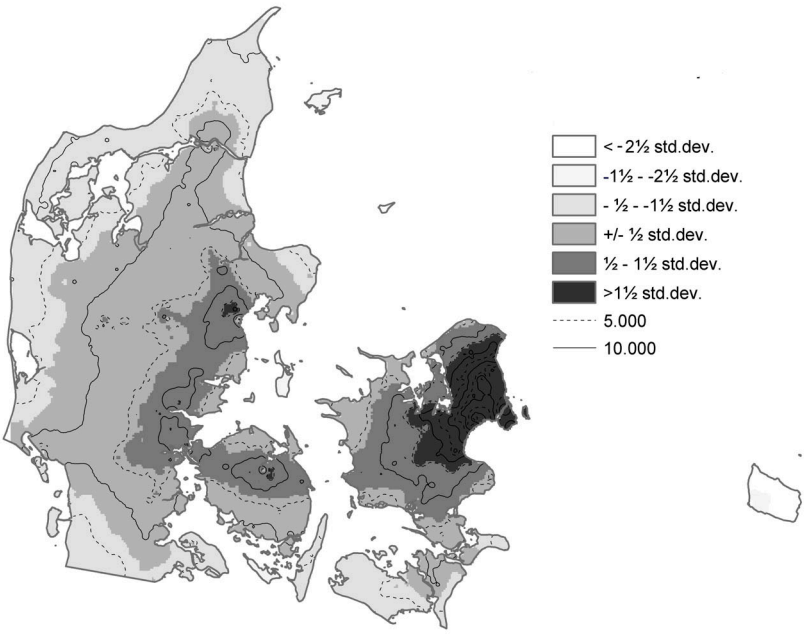


Fig 3: Arbejdspladspotentialer, samtlige brancher (jf. teksten samt fig. 2).

Omvendt fremtræder de reelle marginalområder lige så tydeligt. Med potentialeværdier der afviger med mellem -½ og -1½ standardafvigelse fra landsgennemsnittet finder vi Lolland, Langeland, store dele af Sønderjylland, det meste af Vestjylland og nordenfjords Nordjylland samt de nordøstlige dele af Djursland. Med værdier der afviger med -1½ standardafvigelse finder vi desuden ikke overraskende de broløse ø-kommuner på Bornholm, Ærø, Samsø og Læsø.

Et differentieret bylandskab

Imidlertid har ikke alle typer af arbejdspladser lige stor interesse for alle arbejdstagere. På den ene side er der store forskelle i arbejdspladsernes krav til medarbejdernes uddannelse og kvalifikationer, lige som der er store lønforskelle mellem forskellige brancher. På den anden side har mange arbejdstagere så specialiserede kvalifikationer, at der kun er et begrænset antal relevante arbejdspladser der kan tilfredsstille deres ønsker. Det er altså klart, at det ikke er tilstrækkeligt for et områdes økonomiske aktivitet at have et højt samlet arbejdspladspotentiale. Det er mindst lige så vigtigt, at det er de rigtige 'vækstarbejdspladser' der er tale om. Endelig er det naturligvis vigtigt, at den arbejdskraft, der er behov for, rent faktisk er til rådighed. Der skal altså så at sige være et matchende arbejdskraftpotentiale.

For nærmere at illustrere denne problemstilling er der analogt med beregningen af arbejdspladspotentialet for samtlige arbejdspladser beregnet arbejdspladspotentialer for en række udvalgte brancher. De udarbejdede kort viser meget varierende mønstre af potentialerne, og disse omtales nærmere i det nedenstående.

Beklædningsindustrien (branchegruppe180 000 – 189 999) er en klassisk dansk industri med en historisk betinget tilknytning til Herning-Ikast-Brande området. Beklædningsindustrien har traditionelt beskæftiget overvejende lavtlønnet ufaglært arbejdskraft, og i de senere år har konkurrencen fra lavtlønsområder i Østen og Østeuropa påført branchen betydelig konkurrence netop på lavtlønsparameteren.

Også slagterier mv. (branchegruppe 151 000 – 151 999) er en 'klassisk' dansk industrigren, men i modsætning til beklædningsindustrien er tilknytningen til den primære produktion (landbruget) fastholdt. Som ved beklædningsindustrien beskæftiges overvejende ufaglært arbejdskraft; men endnu tæt tilknyttet til sine råvareleverancer. Selv om der er sket en betydelig koncentration af slagterierne til Øst - og Midtjylland (der er således kun et stort slagteri tilbage på Sjælland), er der tale om et arbejdsmarked af betydelig størrelse og med stor udbredelse.

I modsætning til de før omtalte industrier er medicinalindustrien (branchegruppe 244 000 – 244 999) præget af forskning og udvikling. Det betyder, at store dele af branchen er storbytilknyttet. Netop den store orientering mod Hovedstadsregionen og en tilsvarende styrkeposition i Malmö og Lund, hvor man i begge tilfælde har en tæt samlokalisering med universiteter, forskning og videregående uddannelse, har givet anledning til at området i Øresundssammenhæng er blevet markedsført som 'Medicon Valley'.

Mens arbejdspladspotentialerne i figur 4 tilhører egentlig industri med produktion af varer, så er arbejdspladspotentialerne i figur 5 knyttet til servicevirksomhed. Den første figur, pengeinstitutter (branchegruppe 651 000 – 651 999), viser arbejdspladspotentialet for en almindelig servicevirksomhed. Der er to karakteristiske træk at bemærke. For det første er der sket en række fusioner og opkøb i bankverdenen. Dette har reduceret antallet af banker og betydet, at alle de større banker bortset fra én i dag har hovedkontor i København. For det andet har branchen i de seneste 20 år gennemgået en kraftig edb'ficering og rationalisering med nedskæring i antallet af filialer og dermed i antallet af arbejdspladser som resultat. Alligevel er banker en serviceydelse, der henvender sig til stort set alle borgere, og der er derfor, bortset fra den nævnte koncentration til hovedstaden og de store provinsbyer, stadig en relativ jævn fordeling af arbejdspladserne over stort set hele landet.

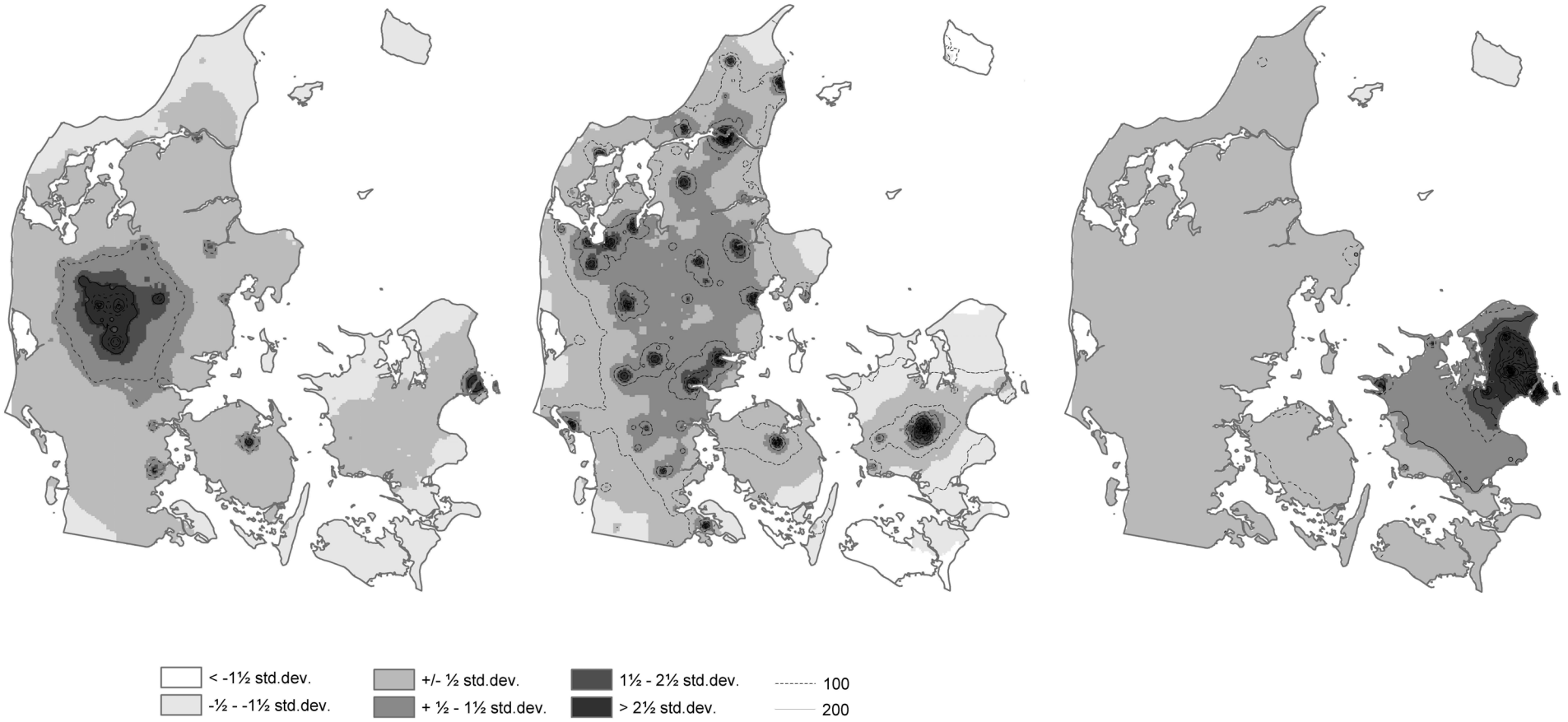


Fig 4: Arbejdspladspotentialer for tre udvalgte industribrancher

Fra højre mod venstre ses:

1. Beklædningsindustri (branchegruppe180 000 – 189 999)
2. Slagterier mv.(branchegruppe 151 000 – 151 999)
3. Medicinalindustrien (branchegruppe 244 000 – 244 999)

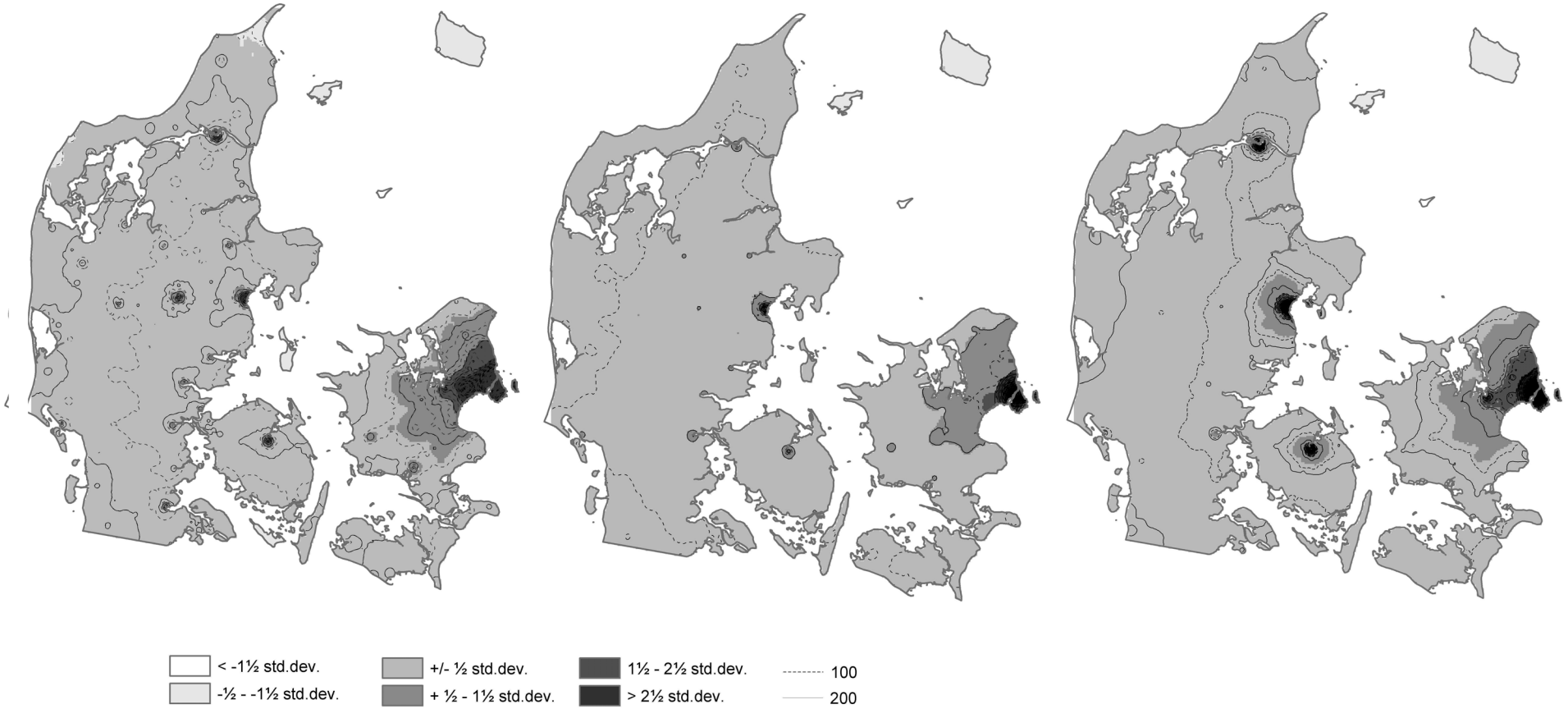


Fig 5: Arbejdspladspotentialer for tre udvalgte servicebrancher
Fra højre mod venstre ses:
1. Pengeinstitutter (branchegruppe 651 000 – 651 999)
2. Advokatvirksomhed (branchegruppe 741 100 – 741 199)
3. Videregående uddannelsesinstitutioner (branchegruppe 803 000 – 803 999)

Også ved *advokatvirksomhed* (branchegruppe 741 100 – 741 199) er der tale om arbejdspladser i servicesektoren. Denne branche henvender sig imidlertid normalt kun til en langt mindre del af befolkningen end f.eks. bankerne. En meget stor del af advokatbranchen er orienteret mod virksomheder, og der er tale om en stærk hovedstadsorientering, hvor advokatfirmaer med over 100 ansætte ikke er sjældne. Kortet over arbejdspladspotentialet over arbejdspladser inden for advokatvirksomhed viser da også en meget stor primær koncentration i København og en mindre sekundær koncentration i Århus. Derudover er der tale om ringe dækning.

Hvor de tidligere nævnte fem branchegrupper alle er private virksomheder, er de *videregående uddannelsesinstitutioner* (branchegruppe 803 000 – 803 999) offentligt finansierede. Det betyder, at arbejdspladslokaliseringen ikke er markedsbestemt, men derimod politisk bestemt. De gamle traditionelle universiteter dominerer, men de to universitetscentre i Ålborg og Roskilde er også tydelige. Endelig kan det bemærkes, at der på trods af etableringen af fusionen Syddansk Universitet fortsat er en klar underforsyning af arbejdspladser inden for højere uddannelse i det sydlige Jylland.

Ved en analyse af de enkelte branchers arbejdspladspotentialer kan man altså identificere en række forskellige bylandskaber, der helt eller delvist overlejrer hinanden. F.eks. tegnes med denne metode et helt andet billede af det urbaniserede Danmark, end det vi vanligvis ser på kort over danske byer. Fokuseres nærmere på dette bylandskab, afsløres det f.eks., at de forskellige *industribyer* har forskellig udbredelse, der igen er helt anderledes end udbredelsen af f.eks. *uddannelsesbyen* eller *servicebyen*. Ganske analogt med de beskrevne arbejdspladspotentialer vil det være muligt at analysere f.eks. arbejdskraftens fordeling samlet samt differentieret efter f.eks. uddannelse og kvalifikationer.

Konklusioner

Det danske bymønster har siden urbaniseringen for alvor satte ind i midten af det 19. århundrede vist sig forbavsende stabilt: Det indbyrdes størrelsesforhold er, trods mere end en femdobling af landets folketal og forskellige hovederhvervs skiftende vækst og tilbagegang, i store træk uforandret. Bymønsterets udvikling har vekslet mellem kortvarige, dynamiske perioder med større forandringer og længerevarende perioder med stabilitet. Denne vekslen mellem stabilitet og turbulens er oftest blevet tolket som resultatet af afgørende udviklingsspring i transport og produktion. Forståelsen af byudviklingen rækker således tilbage til et materielt perspektiv, hvor byernes vækst og forandring er nøje forbundet med de erhvervsmæssige betingelser.

Den nyere byudvikling karakteriseres af to dynamiske faser, den første fra midten af 1970'erne, da storbyvæksten ebbede ud til fordel for en generel befolkningsvækst i de mindre og mellemstore byer. Den anden fra starten af 1990'erne, da storbyerne atter voksede i forhold til de mellemstore og mindre byer. Samtidig er de enkelte byers relative vækst aftaget betydeligt siden 1980 og der er, trods storbyernes genopretning af tidligere perioders position, som helhed ikke tale om forskydninger mellem de enkelte bystørrelser. Alligevel opleves nutiden ikke som en stagnerende eller stillestående tid - men derimod som en dynamisk fase. De danske byer har fra midt-90erne været præget af stagnation af industri, vækst i forrentningsservice og andre avancerede serviceerhverv; en erhvervsmæssig forandring, der 'skader' de mindre byer og gavner storbyerne pga. koncentration af forskning og uddannelse, medier, kultur, hovedsæde for større virksomheder og organisationer m.m.

Bymønsteret viser ved en nærmere analyse et karakteristisk præg med store forskelle i de små og mindre byers udvikling i forhold til deres lokalisering: Jo nærmere større byer, desto større vækst oplever de. Det betyder

med andre ord, at der ikke er tale om en decentralisering, men om en decentral storbyvækst - en metropolisering, hvor fysisk adskilte, men funktionelt forbundne bebyggelser, udvikler sig på tværs af statistiske og administrative grænser.

Den nyere samfundsudvikling har betydet, at den traditionelle hierarkiske opdeling af bysystemet i størrelseskategorier ikke nødvendigvis er relevant som referenceramme for by- og erhvervspolitikken. Byudviklingen demonstrerer således at dikotomien mellem by og land ikke kan opretholdes, ligesom den størrelsesbetingede byanalyse primært er begrundet i arbitrært fastlagte afgrænsninger. Det betyder desuden, at når der ikke er grundlag for at fastholde en sondring mellem byerne/ bebyggelserne på grundlag af deres størrelseskategorier, så giver det heller ikke mening at fortsætte med at forstå bymønsteret som objekt for regionalgeografien (virksomheder, erhvervsudvikling, arbejdsmarked) i modsætning til bystrukturteorien, hvis indhold traditionelt har været sociale og boligforhold. En tidssvarende analytisk tilgang bør vende tilgangen 'på hovedet' for at finde nye, spændende problemstillinger, eksempelvis regional socialgeografi (Hansen, 2003).

Nedbrydningen af de geografiske grænser for de funktionelle relationer forhindrer, at problemet kan løses gennem anvendelsen af en voksende skala for byen og dens opland: På den ene side er der ikke nødvendigvis sammenfald mellem forskellige typer af oplande, fx boliger, arbejdskraft eller serviceydelser. På den anden side er sådanne oplande ikke statiske, men under stadig forandring. Samlet set indebærer dette, at den hidtidige opfattelse af byerne som enheder i et funktionelt hierarki har udspillet sin rolle. Det betyder også, at grundlaget for den hidtidige planlægning og bypolitik er forældet: Størstedelen af Vesteuropa omfatter hierarkisk, netværksbaserede bylandskaber. Den decentrale udvikling i Danmark efter 1970, der udvikledes på grundlag af kommunalreformen med henblik på en regionalt ligelig udvikling, baseredes på de enkelte byers økonomiske 'selvstændighed'.

Hvis vi opfatter bylandskabet og dets ændringer som et udtryk for sammenhænge mellem arbejdskraftens og arbejdspladsernes placering i forhold til hinanden, vil det gennem en analyseform som den her skitserede, sammenholdt med viden om pendlingsmønstre og pendlingsvillighed, blive muligt at udlede de funktionelt-regionale strukturer i bylandskabet.

Det er væsentligt at påpege, at bylandskabet ikke blot er en større geografisk skala, der 'indfanger' funktioner/ processer, men det geografiske sammenfald af koncentrationer af forskellige funktioner og processer, der giver bestemte egne/ regioner bedre udviklingsmuligheder end andre. Identifikationen og betydningen af disse funktioner og processer kan kun bestemmes gennem empiriske analyser.

Den anvendte analyseform undgår den ufrugtbare diskussion af bystørrelser på grundlag af simple morfologiske eller administrative afgrænsninger og baseres i stedet på de overlejrende funktioners geografiske udbredelse.

Litteratur

Andersen, H.T. & Jørgensen, J. (1995): City Profile - Copenhagen. *Cities, vol 12*, nr 1, 1995, p 13-22

Andersen, H.T. (2001): Social Justice and Competitiveness - a cohesive strategy? 13 pages, in Kristine Dösen et al (eds): *Urban Futures Anthology. Urban Futures: urban policy developments and urban social transformation in Europe in the 21st century*. Näringsdepartementet, Stockholm.

Andersen, H.T., Engelstoft, S & Møller-Jensen, L (2001): *Byernes udvikling, hvilke indikatorer er vigtige?* Seminar om socio-økonomiske byindikatorer. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Andersen, J (2000): Mellem social bæredygtighed og polarisering. *SALT no.1* p 35-38.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2002). *Større regionale indkomstforskelle efter 1997*. København: AE 20.12.2002,.

Ascher, F (2002): Urban Homogenisation and Diversification in West Europe. p 52 - 66 in Hambleton, R, Savitch, H.V. & Stewart, M (eds): *Globalism and local democracy. Challenge and Change in Europe and North America*. Palgrave, Houndmills.

Cheshire, P (1995): A New Phase of Urban Development in Western Europe? The Evidence for the 1980s. *Urban Studies, vol 32:7*, pp 1045-1063.

Christiansen, U. (1984): Teori og industrimobilitet. pp 50 – 79 i Illeris, S. og Pedersen, P.O. (red): *Industrien – koncentration eller spredning*. København: AKF.

Engeltoft, Sten (1977): *Udviklingen i de nordiske bysystemer 1960-75*. Nord-REFO.

Engelstoft, Sten & John Jørgensen (1997): Copenhagen: A Redistributive City? I: *European Cities in Competition*. Red.: Chris Jensen-Butler et. al. Aldershot: Avebury.

Gaardmand, A (1993): *Dansk byplanlægning 1938-92*. København : Arkitektens forlag.

Hansen, F (2003): *Regional socialgeografi*. Note, Københavns Universistet. Geografisk Institut.

Hansen, V. (1976): Danmarks bebyggelsesgeografi. *Særtryk fra 'Danmarks Natur', bind 9*. København : Akademisk forlag.

HUR (2002): *Debatoplæg. Regionplan 2005. Balance mellem vækst og miljø* i Hovedstadsregionen. København.

Illeris, S (1994): *Essays on Regional Development in Europe*. Research Report 101, Roskilde: RUC.

Kaag Andersen, Anne (2000): *Commuting Areas in Denmark*. AKF memo, København: AKF.

Kruse, N (1986): *Planlægningsteori*. Rapport nr 17, Bygeografisk skriftserie, København.

Lemberg, K (1979): Ideologien bag Planlovreformen i 1970'erne. *Retfærd, 12*: 42 - 55.

Maskell, P (1986): *Industriens flugt fra storbyen: årsager og konsekvens*. København : Nyt Nordisk Forlag.

Maskell, P. & Malmberg, A (1999): Localised learning and industrial competitiveness. *Cambridge Journal of Economics, 23:2* 167-186.

Matthiessen, C.W. (1985): *Danske byers vækst*. Det Kongelige Danske Geografiske Selskab, København: CA Reitzel.

Miljøministeriet, 2002: *Forslag til Landsplanredegørelse 2002*. København.

Nielsen, B. (2000): *The Danish Urban System*. By- og landskabsserien, no 6. Hørsholm: FSL.

Nielsen, Bue (2001): *Pendlingen i Danmark år 2000 og udviklingen i 1990'erne*. København: Miljø og Energiministeriet.

Nielsen, Bue (forth): *Det danske bysystem 1960-2000*. København: Miljø og Energiministeriet.

Pedersen, P. O. (1983): *Vandringerne og den regionale udvikling*. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.

Storper, M (1997): *The regional world. Territorial development in a global economy.* Guilford Press, New York.

van den Berg et al (1980): *Europe, a study of growth and decline. Cost of Urban Growth*. London: Pergamon.

Villadsen, S, Rasmussen, O.b. & Larsen, J (1976): *Bliver Danmark skæve-re?* København: Paludan.

Vining Jr, D.R. & Kontuly, T (1978): Population Dispersal from Major Metropolitan Regions: An International Comparison. *International Regional Science Review, vol 3:1*, pp 49 - 73.

Vining Jr, D.R. (1982): Migration between the Core and the Periphery. *Scientific American, vol 247:6* pp 37 - 45.

Storbylandskabets grænseoverskridende serviceøkonomi[3]

Lars Winther

De vesteuropæiske storbyers økonomi, erhvervsstruktur og arbejdsmarkeder har undergået store forandringer i de seneste årtier. Der er sket en transformation af erhvervsstrukturen, hvilket betyder, at de fleste storbyer i dag fremstår som hovedsagligt serviceøkonomier. Denne udvikling har skabt en kompleks storbyøkonomi med virksomheder, som konkurrerer på forskellige geografiske skalaer og hvis lokalisering har udgangspunkt i forskellige forklaringer. Denne artikel tager udgangspunkt i transformationen af storbyen mod en service- og vidensøkonomi ved at pege på centrale processer i denne transformation. Herefter kategoriseres den erhvervsgeografiske forskning i to forskningstraditioner, hvor centrale perspektiver i især de seneste årtier præsenteres. Hvilke aspekter har fundet forskningsmæssig interesse? Hvordan er udviklingen blevet analyseret? Formålet med dette er at sammenholde udviklingen mod en serviceøkonomi med forskningstraditionerne og sidst i artiklen med den erhvervsgeografiske serviceforskning, som har fundet sted. Derigennem er det muligt at pege på forsknings- og forståelsesmæssige områder, som ikke er blevet belyst tilstrækkeligt.

Indledning

De vesteuropæiske samfunds økonomier har gennemgået en omfangsrig transformation i den sidste halvdel af det 20. århundrede. Slutningen af halvtredserne og tresserne var en periode med betydelig økonomisk vækst efterfulgt af en omfangsrig strukturel krise i halvfjerdserne og en omstillingsperiode i firserne. Halvfemserne derimod betød i flere lande igen økonomisk vækst, herunder Danmark. Denne historiske udvikling er ikke kun svingninger i de økonomiske vækstrater og arbejdsløshedsprocenter. Den har medført en transformation, som er synlig i erhvervsstrukturen, på arbejdsmarkederne, i organiseringen af produktion og forbrug og i virksomhedernes produktions- og markedsstrategier. Det er også en transformation, som har haft indflydelse på den økonomiske politiks udformning og by- og regionalpolitikken. Det er således en transformation af kapitalismen, som ikke kun er synlig i de økonomiske forhold, men også i måden samfundet reguleres på. Dette er en udvikling, som har haft mange forskellige konkrete udtryk, og som har sat sig tydelige spor i de europæiske storbyer.

Der er sket en afindustrialisering i mange af industribyerne samtidig med en betydelig omstrukturering af den tilbageblevne industri. Denne udvikling har været sammenfaldende med væksten i en lang række forskellige serviceerhverv, der har haft afgørende indflydelse på storbyernes økonomi. Transformationen har medført en bevægelse mod en service- og vidensøkonomi. Det vil sige, at det i dag er produktion af service og produkter med et betydeligt videns- og teknologiindhold, som er vigtig i økonomien. En

[3] Tak til Hans Thor Andersen, Høgni Kalsø Hansen, John Jørgensen og Jacob Norvig Larsen. De har alle bidraget med konstruktiv kritik i artiklens forskellige faser. Det ville ikke have været muligt at skrive denne artikel uden deltagelse i COMET-projektet, som har tilvejebragt de nødvendige ressourcer. Læs mere om COMET-projektet på http://www.oeaw.ac.at/isr/comet/. Ansvaret for indholdet er dog mit alene.

væsentlig proces i denne transformation har været de seneste årtiers vækst i erhvervsservice. Erhvervsservice er en bred samlebetegnelse, som dækker over en lang række forskellige erhverv og virksomheder, hvis forretningsområde er rettet mod andre virksomheder. Erhvervsservice har fået stigende betydning for lokal og national økonomisk udvikling. Denne stigende betydning er først og fremmest sket gennem skabelse af arbejdspladser og indkomst, men virksomhederne inden for erhvervsservice er også i sig selv en kilde til innovation og teknologisk udvikling, og derigennem kan de være med til at forbedre deres egen konkurrenceevne og konkurrenceevnen hos deres kunder.

Internationaliseringen og dereguleringen af den internationale markedsøkonomi har været blandt årsagerne til en øget opsplitning af produktionen i mere vertikalt disintegrerede produktionssystemer. Dette er resultatet af en øget konkurrence, der tvinger virksomhederne til at være mere effektive i alle produktionskædens led. Det har betydet, at virksomhederne er blevet mere afhængige af service leveret af andre virksomheder. Hertil kommer den mere almene teknologiske udvikling, hvor især IKT (informations- og kommunikationsteknologi) har betydet nye geografiske lokaliseringsmønstre og organisationsformer, bl.a. som følge af den tidsrumlige kompression. Det vil sige den proces, hvor kapitalismens udvikling bl.a. har betydet en nedbrydning af geografiske barrierer gennem en hastighedsforøgelse af samfundsmæssige aktiviteter på tværs af grænser (Harvey, 1990).

Den teoretiske forståelse af denne erhvervsgeografiske udvikling, dvs. forståelsen af lokalisering af økonomisk aktivitet og den erhvervsmæssige udvikling, har ændret sig markant i efterkrigstiden. Der er sket flere teoretiske skift og bevægelser. Dette er sket som følge af ændrede økonomiske og politiske betingelser, men som Scott (2003) påpeger også som følge af fagenes indre udvikling. Denne artikel tager udgangspunkt i transformationen af storbyen mod en service- og vidensøkonomi ved at pege på centrale processer i denne transformation. Herefter kategoriseres den erhvervsgeografiske forskning i to forskningstraditioner, hvor centrale perspektiver i især de seneste årtier præsenteres. Hvilke aspekter har fundet forskningsmæssig interesse? Hvordan er udviklingen blevet analyseret? Formålet med dette er at sammenholde udviklingen mod en serviceøkonomi med forskningstraditionerne og sidst i kapitlet med den erhvervsgeografiske serviceforskning som har fundet sted. Derigennem er det muligt at pege på forsknings- og forståelsesmæssige områder, som ikke er blevet belyst tilstrækkeligt.

Storbylandskabets erhvervsudvikling: København som eksempel

De vesteuropæiske storbyers økonomi, erhvervsstruktur og arbejdsmarkeder har, som indledningsvis skitseret, undergået store forandringer i de seneste årtier. Der er sket en transformation af erhvervsstrukturen, hvilket betyder, at de fleste storbyer i dag fremstår som hovedsagligt serviceøkonomier. Det vil sige, at arbejdsmarkederne i høj grad er præget af en lang række forskellige servicevirksomheder og servicejob - fra McJob[4] i fastfood*industrien* og chauffører i transporterhvervene til vidensmedarbejdere i f.eks. reklamebranchen, forskellige rådgivende erhverv bl.a. juridisk rådgivning, rådgivende ingeniører eller virksomheder, som er direkte involveret i forskning og udvikling. Hertil kommer, at nye erhverv er brudt frem, bl.a. i og omkring IT-branchen, f.eks. Internetbaserede servicefunktioner som e-handelssystemer. Andre eksempler på nybrud er kultur- og oplevelsesøkonomi. Nye funktioner i kendte erhverv har ligeledes set dagens lys. Det er f.eks. for-

[4] McJob: "A low-pay, low-prestige, low-dignity, low-benefit, no-future job in the service sector. Frequently considered a satisfying career choice by people who have never held one." (Coupland, 1992)

skellige former for management og rådgivning eller eksempelvis vikarbureauer, som i dag også tilbyder ledere på fleksible korttidskontrakter til løsning af bestemte opgaver i virksomhederne. Endvidere er der sket en vækst i erhverv inden for forskellige former for undervisning og social service, herunder bl.a. børnepasning og andre omsorgsfunktioner, hvilket i Danmark ofte er varetaget af den offentlige sektor. Andre erhverv, hovedsageligt fremstillingserhverv, men også mere traditionelle serviceerhverv som bank og forsikring har derimod undergået betydelige omstruktureringer, fusioner, rationaliseringer og følgende tab af arbejdspladser. Storbyernes økonomi er således sammensat af en lang række forskellige erhverv, der har gennemgået forskellige forløb i de forgangne årtier.

Denne udvikling har skabt en meget kompleks storbyøkonomi med virksomheder, som konkurrerer på forskellige geografiske skalaer, og hvis lokalisering har udgangspunkt i forskellige forklaringer. En række erhverv er styret af politiske beslutninger, f.eks. ældrepleje og børnepasning. Andre virksomheder servicerer et forholdsvis lokalt afgrænset marked, mens nogle har et nationalt marked, hvor de konkurrerer med andre nationale og internationale udbydere. Atter andre virksomheder indgår i en transnational eller global konkurrence.

Dette er en kompleksitet, som ikke kun er et resultat af forskellige erhverv med forskellige forløb på forskellige geografiske skaler. Det, der kendetegner den kapitalistiske produktion i dag, er, at grænserne mellem enkelte erhverv og hovedsektorerne i økonomien er under opløsning. De overskrides af en lang række sammenhængende produktionssystemer. Produktionssystemer kan kort defineres som en række af koblinger i og mellem virksomheder, hvor igennem varer, tjenester og information udveksles for at producere bestemte varer eller tjenester til markedet. Der er således mere tale om kontinuitet og komplementaritet i udviklingen mod en serviceøkonomi end en sideløbende udvikling, hvor industrien så at sige er bukket under i konkurrencen i forhold til serviceerhvervene.

En anden central pointe er, at produktionssystemerne ikke kun overskrider de traditionelle erhvervstaksonomiske afgrænsninger, men også geografiens velkendte skalaer, som f.eks. by, region eller nation. Den øgede internationale arbejdsdeling og specialisering har medvirket til at udvikle og skabe nye transregionale og transnationale produktionsnetværk, hvor de økonomiske forbindelser foregår på tværs af geografiske grænser. Det vil sige at forskellige former for netværk bliver interessante at studere. Ved at pege på netværk udvides forståelsesrammen af det økonomiske system. Produktion af varer og tjenester indebærer sociale relationer, som synligt udgøres af strømme af varer, tjenester, kapital, værdi, information og viden i netværk mellem medarbejdere, mellem virksomheder, mellem virksomheder og kapital- og arbejdsmarkederne og mellem virksomheder og offentlige eller halvoffentlige organisationer. Det betyder, at relationerne mellem økonomiens aktører bliver centrale i analysen og forståelsen af den økonomiske transformation – ikke mindst i storbyerne, der er karakteriseret af mange overlejrende og sammenhængende netværk.

Den lokale produktion er derved i højere grad end tidligere involveret i en national og international arbejdsdeling, hvor internationaliseringen ikke kun ses gennem strømme af varer, tjenester, information og viden, men også gennem kapitalbevægelser, hvor bl.a. opkøb og fusioner spiller en afgørende rolle. Ligeledes er forbruget internationaliseret. Dette er ikke kun forbrug af varer, men også serviceydelser og deres bagvedliggende funktioner. Det betyder, at den økonomiske udvikling i storbyerne påvirkes af begivenheder, som kan finde sted på den anden side af jorden eller i de nærliggende byer og regioner. Det er dog vigtig at pege på dobbeltheden i denne økonomiske globaliseringsproces. En forståelse af storbyernes økonomiske udvikling må have udgangspunkt i en kontekst af de sociale relationer, der danner de økonomiske netværk, som på den ene side strækker sig ud over byen og på den anden side er resultatet af interaktionen i byen (Massey at al., 1999).

Hertil kommer, at storbyen har udviklet sig til en storbyregion eller et storbylandskab. Den historiske by og den morfologiske kompakte velafgrænsede by er under opløsning. Storbyens samfundsmæssige relationer rækker i dag langt ud i det omkringliggende bynære landskab og danner det Thomas Sievert (2003) har betegnet som *Zwichenstadt* eller et porøst landskab (TA-PAS, 2003)[5]. Det bynære landskab eller den ydre by er således under transformationen i højere grad end tidligere blevet inddraget i storbyens produktion og forbrug. Denne inddragelse af det bynære landskab er ikke kun sket gennem hverdagslivet og bostedet og funktionelt gennem pendling og arbejdsmarkeder. Selve produktionen inddrager i højere grad de bynære områder i en lokal arbejdsdeling, hvorved en mere polycentrisk bystruktur er opstået. En morfologisk afgrænsning af storbyen er derfor mindre interessant. Interessant er derimod de strukturer og relationer, som danner storbylandskabets service- og vidensøkonomi.

Københavns erhvervsudvikling som eksempel

Dette er naturligvis en udvikling, som kan have mange konkrete udformninger alt efter historisk kontekst. Nogle storbyregioner i Europa har stadig en betydelig, konkurrencedygtig industriproduktion, mens andre ikke i samme grad har haft en industrialiseringsproces. De har mere fremstået som centrum for f.eks. kultur og administration. Københavns udvikling adskiller sig ikke synderligt fra det generelle billede. København har udviklet sig fra industri- til serviceøkonomi, hvilket er sket gennem en betydelig transformation af byens erhvervsstruktur. Afindustrialiseringen af København startede allerede under den anselige industrialisering af Danmark i halvtredserne. Industrivæksten var højere uden for København. Det vil sige, at der var tale om en relativ omlokalisering fra København til resten af landet, især Jylland. I starten af tresserne blev denne omlokalisering absolut. København begyndte at miste industriarbejdspladser, mens væksten fortsatte andre steder i landet. Krisen i halvfjerdserne betød yderligere tab af industriarbejdspladser, hvilket fortsatte gennem firserne og halvfemserne (Jensen, 1967; Maskell, 1986; Winther, 2001). Denne afindustrialisering af især centralkommunerne København og Frederiksberg blev til dels opvejet af en vækst i offentlige og private serviceerhverv.

Denne vækst til trods oplevede hele Hovedstadsregionen et fald i den samlede beskæftigelse i firserne og starten af halvfemserne[6]. Årsagen til dette fald var den fortsatte afindustrialisering af centralkommunerne København og Frederiksberg (indre by), mens omegnskommunerne i Københavns Amt (omegnen) og de to amter Frederiksborg og Roskilde (ydre by) faktisk oplevede en fremgang i den samlede beskæftigelse. Denne fremgang i omegnen og den ydre by var endda større end den beskedne fremgang i den nationale beskæftigelse. Midten og slutningen af halvfemserne var derimod en periode med økonomisk fremgang, ikke kun i form af store investeringer i infrastruktur og kulturbygninger, men også i beskæftigelsen. I første del af denne vækstperiode (1993-1998) blev væksten forårsaget af udviklingen i især omegnen og ydre by, mens væksten i indre by var mere beskeden. I de

[5] Metaforen porøs referer til vigtigheden af struktur, men også til skrøbeligheden og foranderligheden af denne struktur. Metaforen peger mod uventede sammenhænge, hvor forskellige sfærer og aspekter af samfundet berører hinanden. Det porøse er i sig selv en reference til forståelsen af opløsningen af velkendte grænser. Vores forståelse er porøs. Analysen af det porøse landskab kræver en forståelse af både struktur og foranderlighed i de processer og relationer, som skaber strømmene, der flyder ud og ind mellem forskellige aspekter i landskabet. Det centrale tema er, hvordan samfundsmæssige strukturer, relationer, processer overlever og videreføres i nye, forandrede og justerede former, når deres oprindelige grundlag ændres, og hvordan de giver en anden og ny betydning i forskellige sammenhænge.

[6] Hovedstadsregionen består af centralkommunerne København og Frederiksberg og amterne København, Roskilde og Frederiksborg.

seneste år (1998-2001) var det indre by, der havde større fremgang end omegnen og ydre by – se tabel 1.

Tabel 1. Beskæftigelsesudviklingen 1993-2001.

	1993	1998	Udvikling 1993-1998 %	2001	Udvikling 1998-2001%	Andel 2001 %
Hele Økonomien						
Danmark	2.598.374	2.611.372	0,5	2.772.868	6,2	100
Hovedstadsregionen	914.529	951.330	4,0	1004.350	5,6	36
Indre by	346.511	352.976	1,9	376.097	6,6	14
Omegnen	334.506	355.472	6,3	371.463	4,5	13
Ydre by	233.613	242.882	4,0	256.790	5,7	9
Industri						
Danmark	483.337	477.422	-1,2	464.098	-2,8	100
Hovedstadsregionen	120.887	111.669	-7,6	106.463	-4,7	23
Indre by	31.922	26.481	-17,0	24.984	-5,7	5
Omegnen	52.550	48.951	-6,8	44.688	-8,7	10
Ydre by	36.415	36.237	-0,5	36.791	1,5	8

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Hvilken beskæftigelsesvækst var der tale om? Som den følgende korte analyse vil vise, er industriens betydning for beskæftigelsen ændret markant. Serviceerhvervene, inklusive den offentlige sektor, har dannet grundlag for beskæftigelsesvæksten. Når dette er sagt, har industrien stadig stor økonomisk betydning for København, bl.a. er ca. 10 procent af beskæftigelsen i industrierhverv. Endvidere er København stadig et vigtigt dansk 'industricentrum', da godt 20 procent af industribeskæftigelsen endnu er lokaliseret i Hovedstadsregionen. Industrien er ligeledes vigtig som eksportsektor og gennem sine koblinger til resten af økonomien.

Artiklens appendikser A & B giver en oversigt over, hvilke erhverv der oplevede en henholdsvis tilbagegang og fremgang i perioden 1993-2001 i Hovedstadsregionen. Listen over tilbagegangserhverv består ikke overraskende af fortrinsvis forskellige industrierhverv, men nogle af de mere tungtvejende tilbagegangserhverv er forskellige serviceerhverv inklusive den offentlige sektor. Den offentlige administration mistede 8101 beskæftigede, hvilket er en reduktion på godt 28 procent. Pengeinstitutterne havde i 2001 næsten fire tusinde færre ansatte end i 1993, hvilket sandsynligt kan tilskrives rationaliseringer i forbindelse med bankfusionerne. Forsvar, politi og retsvæsen mistede 2659 beskæftigede. Hertil kommer enkelte industrierhverv, bl.a. skibsværfter, bådebyggerier og trykkerier mv., førend forsikringsvirksomhed dukker op med et tab på godt 1900. Vækstperioden var således også præget af den forsatte afindustrialisering og tilbagegang i den offentlige sektor og finans- og forsikringserhvervene.

Årsagen til væksten var den positive udvikling i en lang række forskellige serviceerhverv, men den store fremgang fandt sted inden for erhvervs- og forretningsservice, forskellige pædagogiske erhverv, underholdning og bygge- og anlægssektoren. F.eks. havde restauranter mv., forlystelser, kultur og sport tilsammen en fremgang på 11.489 beskæftigede, mens f.eks. sociale institutioner mv. for voksne og børn tilsammen havde en fremgang på 18.784 beskæftigede. Hertil kommer, at både voksenundervisning mv. og folkeskoler mv. oplevede en betydelig vækst (henholdsvis 2.794 og 1.748 flere beskæftigede i 2001 end i 1993). Det betyder, at voksenundervisning mv. havde sammen beskæftigelsesmæssig fremgang (både relativt og absolut) som medicinalindustrien.

Det erhverv, som havde den højeste absolutte vækst og næsthøjeste relative vækst, var anden forretningsservice med en stigning på 18.222 be-

skæftigede, hvilket er en vækst på godt 122 procent. Databehandlingsvirksomhed var erhvervet med den største relative vækst (135 %) og den næststørste absolutte vækst (15.821). Hertil kommer en betydelig vækst i rengøring mv. (6.755), rådgivende ingeniører, arkitekter mv. (5.048) og reklame og markedsføring (2.968). Dette illustrerer, at væksten i halvfemserne var heterogen, også hvad angik væksten i erhvervsservice. Det peger på, at en analyse af erhvervsudviklingen må være specifik omkring, hvilken type erhverv som undersøges og tage hensyn til deres placering i den samfundsmæssige og geografiske arbejdsdeling.

Erhvervsgeografiske forskningstraditioner

Forklaringerne på denne udvikling har været mange i studierne af den erhvervsgeografiske udvikling. Dette afsnit vil kort skitsere de centrale positioner i den faglige udvikling af forklaringerne. Hvordan er den geografiske erhvervsudvikling blevet forstået og analyseret? I sidste halvdel af det 20. århundrede kan der i studier af erhvervsgeografien identificeres mindst to centrale forskningstraditioner: den ortodokse og den heterodokse. Vægten er i denne sammenhæng lagt på den heterodokse forskningstradition.

Dette er naturligvis en grov reduktion af den faktiske forskning. Det er en opdeling, som på ingen måde yder retfærdighed til den rige erhvervsgeografiske litteratur og på ingen måde fanger de modsætninger, som er fremkommet inden for to traditioner. Opdelingen skitserer det grundlæggende videnskabelige tankegods. Det er dette tankegods, som har haft indflydelse på måden, hvorpå erhvervsgeografien er blevet analyseret og studeret. Det er heller ikke en fyldestgørende gennemgang af de teorier og modeller, som har præget diskussionerne gennem årene. Det er således ikke et forsøg på en komplet international eller dansk faghistorie, men derimod at pege på nogle vigtige forklaringsrammer i den erhvervsgeografiske forskning, som har dannet grundlaget for udforskning af service- og vidensøkonomien i Danmark og til dels Norge og Sverige.

Der er i denne gennemgang heller ikke lagt vægt på hverken den behavioristiske eller humanistiske forskning, som i sig selv kan opfattes som forskningstraditioner. Opdeling i to forskningstraditioner tager heller ikke hensyn til fremkomsten af en tredje forskningstradition, som har et poststruktualistisk fundament (se f.eks. Gibson-Graham, 2003). De forskellige poststruktualistiske og diskursanalytiske perspektiver har endnu ikke haft stor betydning for erhvervsgeografiske studier i Danmark. De er således ikke medtaget i denne analyse, men internationalt er der sket en påvirkning af den heterodokse forskningstradition, f.eks. gennem inddragelsen af Bruno Latours *Actor Network Theory* (Dicken m.fl., 2001)[7].

Den ortodokse forskningstradition

Denne forskningstradition har bl.a. sit udgangspunkt i efterkrigstidens regionalvidenskab (*regional science*) og geografi. De forskellige teorier og modeller i den ortodokse forskningstradition er hovedsagelig deduktive og nomotetiske forståelser af by- og regionaludvikling – se f.eks. Bunge (1962), Chorley & Haggett (1967) og Smith (1971). De er opstået i udveksling mellem forskellige forskningsmiljøer inden for regionaløkonomi, geografi og bystudier. Formålet var at opstille universale lovmæssigheder om den økonomiske udvikling og afdække geografiens indre orden og logik, således at man kunne forudsige og ikke mindst planlægge udviklingen. Generelt var man ikke interesseret i det konkrete geografiske rum, men derimod i det geometriske rum, modellens rum og især i kvantitative analyser af den rumlige fordeling af f.eks. erhverv, mennesker eller oplande. Dette har senere fået

[7] Faghistoriske oversigter er på de seneste blevet udarbejdet af f.eks. Scott (2003) og Barnes (2003; 2001).

betegnelsen den kvantitative revolution, og modellerne er velkendte i by- og regionalforskningen, f.eks. William Alonsos arealanvendelsesmodel, der byggede på von Thünens arbejde, Walter Christallers centralstedsteori og Alfred Webers lokaliseringsteori. Alle beskriver de geografien som en isotropisk flade, hvorpå økonomisk rationalitet udspiller sig. Det er teorier, hvor de økonomiske antagelser har direkte forbindelse til den neoklassisk økonomis idégrundlag om bl.a. rationalitet og atomistisk handlende aktører. Kernen i den neoklassiske forståelse af regional udvikling er markedsmekanismens evne til via pristilpasninger på de regionale markeder at fordele produktionsfaktorerne kapital og arbejdskraft effektivt mellem regionerne, hvilket vil føre til økonomisk ligevægt på lang sigt.

I den ortodokse forskningstradition er der også hentet inspiration fra ideerne omkring eksportbaseret udvikling og ideen om vækstpoler, som fremkom i 1950'erne og blev indarbejdet i forståelsen af regionernes vækst og udvikling – f.eks. Myrdal (1957). Modsat ligevægtsteorierne søger vækstpolteori at forklare, hvordan markedet skaber en center-periferi struktur, hvor nogle (by)regioner vokser sig store og økonomisk stærke gennem forskellige former for stordriftsfordele og multiplikatoreffekter. I denne forklaringstype er det efterspørgslen, som er drivkræften i økonomien. Andre regioner bliver derimod fastholdt i en perifer rolle. Udviklingen er således præget af en kumulativ proces og en statisk center-periferi-struktur. Disse teorier fremstår ganske vist som alternativer til den neoklassiske forståelse af regional udvikling, men de deler den erkendelsesteoretiske arv, bl.a. gennem antagelsen om økonomisk rationalitet.

I praksis viser den faktiske erhvervsgeografiske forskning ofte et janushoved ved på den ene side at søge universelle forklaringer. På den anden side er en del studier ofte deskriptive, og de indeholder mere induktive forklaringer, hvilket bl.a. er synligt i den skandinaviske serviceforskning.

Det er således en forskningstradition, som har både en beskrivende og forklarende forskning og dermed rod i både empirisme og (logisk) positivisme. Denne dobbelthed i forskningen kan skyldes, at der opstod et erkendelsesproblem, når de teoretiske forklaringsmodeller (f.eks. Webers lokaliseringsmodel) blev anvendt til analyse af en konkret geografi, som ofte ikke modsvarede modellernes abstrakte og idealiserede rum. Disse modeller har svært ved at forklare og analysere udvikling af storbyernes service- og vidensøkonomi, da de fastholder økonomien i velafgrænsede geografiske enheder eller i statiske strukturer. Den økonomiske verdenskrise i starten af halvfjerdserne varslede nye tider også i de erhvervsgeografiske studier, hvilket bl.a. har baggrund i ovenstående erkendelsesproblem.

Den heterodokse forskningstradition

Som det forholdt sig med den ortodokse forskningstradition er denne tradition langt fra homogen. Den består af en lang række af forskellige forklaringsmodeller, som er udviklet gennem de sidste årtier ofte som modreaktion på den ortodokse forskningstraditions udgangspunkt og derved som en kritik af dens empirisme og positivisme. Fælles er et fokus på de samfundsmæssige strukturer, processer og relationer. Der er således tale om helhedsforståelse af sociale systemer. Det vil sige, at det sociale system som helhed er mere end summen af de mange forskellige dele, som danner systemet. Det betyder, at man ikke kan opnå en forståelse af systemet ved at studere delene isoleret, som i den atomistiske forståelse, hvor man netop ved at studere de sociale systemers enkelte dele kan få en forståelse af hele systemet. Det er således ikke kun dele i de sociale systemer, der har interesse, men også relationerne mellem dem.

I løbet af halvfjerdserne fremkom en række teorier om erhvervsgeografien, som tog deres udgangspunkt i en kritik af især ortodokse traditions modeller. Den tidlige kritik var rettet mod den idealiserede opfattelse af det geografiske rum, bl.a. i Alfred Webers traditionelle lokaliseringsmodel, men også en mere videnskabsteoretisk kritik så dagens lys. Man så nu rummet som

noget relationelt. Afindustrialiseringen af Nordengland i slutningen af tresserne og starten af halvfjerdserne satte gang i en forskning, der anvendte en ny forklaringsramme byggende på et marxistisk grundlag, og som resulterede i bl.a. omstruktureringsskolen (Massey, 1984) og fremkomsten af kritisk realisme som et alternativt videnskabsteoretisk fundament (Sayer, 1992). Denne kritik var samtidig et forsøg på at bryde med den mere strukturalistisk og funktionelle marxisme, der bl.a. kendetegnede de forskellige imperialismeteorier og den neomarxistiske regionalforskning.

I firserne skete der et nyt centralt skift. Analyser af afindustrialisering trådte i baggrunden mens studier af nye industrielle rum i Europa og USA, bl.a. i form af industrielle distrikter i f.eks. Italien eller bynære områder som Silicon Valley ved San Francisco, overtog scenen. Dette var områder, som oplevede en betydelig vækst og industrialisering midt i den internationale krise. De nye rum havde endvidere en anden organisationsform. Produktionen var organiseret i vertikalt disintegrerede systemer ofte kendetegnet ved fleksible små og mellemstore virksomheder med en betydelig intern handel mellem specialiserede producenter og underleverandører, hvilket førte til en fornyet politisk og forskningsmæssig interesse i regionen. Denne fremkomst blev teoretiseret og diskuteret intensivt i 1980'erne og dannede grundlag for, at regionen genopstod som en central skala for økonomisk analyse (Scott, 1988; Storper & Walker, 1989).

Sabel (1994) og Storper (1995) var fra hvert deres udgangspunkt fanebærere for at forstå regionen, ikke kun analytisk som en geografisk skala, men som en primær kategori i den kapitalistiske samfundsudvikling i lighed med markedet, staten og teknologi. Denne genvundne interesse for regionen som omdrejningspunkt for økonomisk vækst medførte, at fokus ændrede sig væk fra forståelsen af industrialisering, afindustrialisering og omstrukturering til at handle om lokal og regional konkurrenceevne gennem en forståelse af innovationsprocessen og teknologiske udvikling. I de senere år har fokus været på processerne omkring vidensskabelse og læring, hvor især virksomheden og dennes sociokulturelle indlejring er blevet omdrejningspunktet for den erhvervsgeografiske forskning. Inden for dette nyere forskningsmæssige fokus er der mange modsatrettede forklaringsmodeller, som fra forskellige teoretiske indgangsvinkler prøver at analysere betydningen af det lokale eller regionale for innovationsprocessen og den økonomiske vækst. Det er ikke i denne sammenhæng muligt at redegøre for denne diversitet, men blot understrege at begreberne og forklaringer ikke er entydige.

Det ændrede fokus hænger sammen med, at viden og innovation har fået større betydning for konkurrenceevnen, da traditionelle lokaliseringsfaktorer, bl.a. faktorpriserne gennem globaliseringsprocesserne i dag har mindre betydning end tidligere. Den internationale konkurrence bliver derfor mere og mere på teknologi- og vidensindhold i produkterne, nye produkter og ny teknologi end på lave omkostninger, især for lande med et forholdsvis højt omkostningsniveau som Danmark. Forståelsen af regionerne og storbyerne som knudepunkter for økonomisk vækst og udvikling er således blevet et centralt tema i den fremkommende globaliserende vidensbaserede økonomi, hvor regionerne og især storbyregionerne bliver set som værende det økonomiske omdrejningspunkt i en verdensforståelse, hvor nationalstaten mister økonomisk og politisk magt og indflydelse – f.eks. Jessop (1994).

Nyregionalismen

Den økonomiske indfaldsvinkel til forståelsen af regionerne og storbyernes udvikling trækker på bidrag fra institutionel og evolutionær økonomisk teori samt den meget rige og brede innovationslitteratur. Asheim & Mariussen (2003) har opdelt denne litteratur i tre hovedtilgange. For det første en række institutionelle tilgange, som peger på institutioner, dvs. formelle og uformelle regler, normer og love som forhåndsbetingelse for erhvervsudvikling og forskellige organisationsformer ofte med et sociologisk udgangspunkt.

For det andet en regional tilgang, hvor der har været en forøget interesse i lokaliseret læring, geografisk nærhed og agglomerationsøkonomi blandt geografer. Det er en litteratur, som peger på nødvendigheden af ansigt-til-ansigt-kontakt og sociokulturel nærhed for at skabe den nødvendige tillid, som er fundamentet for vidensoverførelse gennem netværk mellem økonomiens aktører. I denne forskning har der været et fokus på klynger og industrielle distrikter og på regionale innovationssystemer. Sidstnævnte har udgangspunkt i den tredje gruppe af tilgange, som er en mere kvantitativ økonomisk forskning om innovationssystemer. Innovationssystemet er et udtryk for hele det system, som understøtter innovationsprocessen i virksomhederne og samfundet inklusive produktions-, marketing- og finanssektorerne og samspillet mellem private og offentlige organisation som f.eks. universiteter (Lundvall, 1992; Edquist, 1997).

De sidste årtier har således bibragt en erhvervsgeografi, som er præget af forskellige forklaringsmodeller, som har udgangspunkt i hvordan interaktion mellem økonomiske aktører skaber økonomisk vækst og udvikling i byer og regioner. Boggs and Rantisi (2003) har systematiseret de forskellige tilgange under samlebetegnelsen 'den relationelle økonomiske geografi'. Inden for denne er kulturelle normer og konventioner identificeret som nødvendige forudsætninger for de sociale interaktionsmønstre og relationer (Storper, 1997). Andre har søgt at afdække udstrækningen af disse relationer og bl.a. undersøgt, hvordan forskellige socioøkonomiske processer genererer en ulig geografisk udvikling. Det er en række teoretiske forklaringsmodeller, som har fået inspiration fra f.eks. den økonomiske sociologi, hvor Granovetters (1985) begreb om indlejring og Putnams (1993, 2000) forståelse af social kapital er blevet vigtige i forklaringen af den økonomiske udvikling.

Grundlægende er det et forsøg på at inddrage det sociale og kulturelle i analysen af erhvervsgeografien. Social kapital er et godt eksempel på denne nye interesse. Social kapital bliver ofte anvendt som et udtryk for sammenhængskraften i samfund eller virksomheder. Social kapital bliver også set som de ressourcer, der fremkommer gennem sociale relationer baseret på normer, tillid og netværk (Baron et. al., 2000). De vil sige, at man gennem sit netværk kan få adgang til ressourcer, som ikke ville være til rådighed, hvis man ikke var en del af netværket. Social kapital kan derved være med til at forklare den ulige geografiske udvikling, når det antages, at netværkenes udbredelse og intensitet og graden af tillid øges som følge af geografisk nærhed (se f.eks. Maskell & Malmberg, 1999)[8].

Dette har betydning, når viden skal overføres i de økonomiske netværk. Der skelnes i litteraturen ofte mellem tavs viden og kodificeret viden bl.a. Storper (1997). Kodificeret viden er viden, som kan udtrykkes gennem f.eks. sprog eller symboler. Dette er en viden, som ifølge Maskell & Malmberg (1999) er allestedsnærværende og derved tilgængelig for alle interesserede. Tavs viden er derimod svær eller omkostningstung at sætte ord eller symbol på, da den er udtrykt gennem handlinger og erfaringer, og videregives gennem imitation og *learning by expirience* eller *learning by example*. Kodificeret og tavs viden kan være individuel eller deles af grupper, og ofte er der en vekselvirkning mellem individet og gruppen. Viden og især tavs viden er en central ressource i vidensøkonomien, da den er svær at kopiere for andre virksomheder og overføre gennem de økonomiske relationer, hvilket kan give virksomheden en konkurrencefordel. Maskell & Malmberg (1999) argumenterer, at transmissionen af tavs viden modsat kodificeret viden er betin-

[8] Social kapital er gennem de senere år blevet mere og mere anvendt. I erhvervsgeografien er det ofte forstået som et aktiv og en ressource, hvilket trækker på især Putnams (2000) brug af begrebet. Pierre Bourdieu bruger derimod begrebet analytisk og som et magtbegreb. Se f.eks. Baron m.fl. (2000) for en oversigt.

get af geografisk nærhed, som understøttes af bl.a. social kapital og derved er indlejret i et lokalt sociokulturelt miljø[9].

Regionerne bliver derved opfattet som læringsmiljøer, hvor der er synergieffekter og ikke mindst vidensoverførelse, som involverer virksomhedsnetværk, arbejdsmarkedet og de lokale institutionelle og organisatoriske rammebetingelser. *Den lærende region* bliver forstået som et kollektivt læringssystem, der underbygges af social kapital og som formes af konventioner, normer og regler (Asheim, 1996; Morgan, 1997). Dette har ført til en forståelse af regionen som en 'forenings- eller landsbyøkonomi' (Cooke & Morgan, 1998; Maskell, 1998).

Dette ændrede fokus mod det regionale er blevet betegnet nyregionalisme og har haft stor betydning for vores forståelse af udvikling i det økonomiske geografiske landskab. Det har medvirket til at give en ny indsigt i årsagerne bag den ulige geografiske udvikling samt en dybere forståelse af de processer, som danner regionerne og storbylandskabernes økonomiske grundlag. På trods af dette bidrag er der fremkommet en begyndende kritik af nyregionalismen. Det er en kritik, som er vigtig i forbindelse med forståelsen af service- og vidensøkonomien.

Nyregionalisme - den politiske oversættelse

Nyregionalismens fokus på konkurrenceevne, innovation og regionens endogene udviklingspotentiale, bl.a. på betydningen af overførelse af tavs viden, har betydet, at studierne ofte er rettet mod forskellige højteknologisk industrierhverv eller udvalgte vidensintensive segmenter af serviceerhvervene. Det har betydet, at der ofte bliver set bort fra store dele af regionernes og storbylandskabets økonomi, herunder betydelige dele af serviceøkonomien. Dette problem er især åbenlyst i den erhvervs- og regionalpolitiske oversættelse af nyregionalismen, hvilket har betydet, at der er sket en sammenblanding mellem udviklingen *i* regioner med udvikling *af* regioner (Lovering, 1999). Et eksempel på dette er f.eks. de senere års intensive erhvervspolitiske fokusering på kompetenceklynger (Erhvervsfremme Styrelsen, 2001).

Lovering (1999) har endvidere kritiseret den politiske oversættelse af nyregionalismen for at være fokuseret udelukkende på den økonomiske logik. Derved ignorerer nyregionalismen mangesidigheden og ikke økonomiske faktorers betydning for regionernes udvikling. Lovering argumenterer, at dette fører til, at regionen bliver et kaotisk begreb, da generelle udsagn bliver foretaget på baggrund af et selektivt udvalg af empiri. Lovering (1999:384) skriver:

> *"The New Regionalism is a set of stories about* parts *of a regional economy* might *work, placed next to a set of policy ideas which* might *just be useful in* some *cases".*

Dette er blot en lille del af den kritik, som er blevet rettet imod forskellige perspektiver inden for nyregionalismen. Jones (2001) tager udgangspunkt i en kritik af en manglende forståelse for nationalstatens rolle, herunder bl.a. forståelsen af geografisk skala og den politiske reskalering. Hertil kommer ofte et mangel på udsyn. Det regionale og lokale bliver opfattet som et velafgrænset territorium (container), hvori de centrale sociale og økonomiske relationer udspiller sig. Derved er relationerne blevet afgrænset af en bestemt geografisk skala. Der er derved en risiko for, at centrale relationer uden for regionen ikke inddrages i analysen. Nyregionalismen har endvidere gennem dette fokus på endogene faktorer set bort fra regionernes placering i den geografiske arbejdsdeling, som har betydning for regionernes økonomiske situation (Dicken et. al., 2001; Smith et. al., 2002).

[9] Forståelsen af viden i økonomien er meget mere kompleks end her beskrevet og begrebet er genstand for betydelig teoretisk diskussion (Amin & Cohendet, 2004).

I forlængelse af dette har Amin & Thrift (2002) peget på den geografiske nærheds betydning som grundlag for transmission af tavs viden. De argumenterer, at tavs viden kun sjældent kan isoleres fra kodificeret viden. De er ofte gensidige afhængige. Hertil kommer, at lokale virksomhedsnetværk ikke er den eneste kilde til tavs viden. Tavs viden kan overføres gennem de grænseoverskridende produktions- og vidensnetværk. Det lokale kan således ikke i sig selv ses som containeren, hvori tavs viden produceres og reproduceres. Amin og Cohendet (2004) foreslår, at det er den relationelle nærhed, som har betydning for transmission af viden og ikke den geografiske.

Udvælgelsen af empiri er som sagt et andet centralt kritikpunkt, som især afspejler sig i erhvervs- og regionalpolitikken. Det er ikke kun udvalgte segmenter af økonomien, som undersøges, men ofte er det de samme lokaliteter, som der bliver refereret til, især Det Tredje Italien, Baden Württemberg og Silicon Valley (se f.eks. Erhvervsfremme Styrelsen, 2001). Disse regioner fremstår mere som enkeltstående succeshistorier præget af historisk betingede forhold end som normen, man politisk kan arbejde hen imod. Hertil kommer, at flere af de succesfulde regioner i f.eks. Italien gennemgår en betydelig omstrukturering i disse år. Nogle oplever endda en afvikling som følge af forskydninger i den internationale arbejdsdeling. Regionerne udvikles derfor i dette spændingsfelt mellem det lokale og globale, hvor der forekommer en gensidig påvirkning af systemerne (Winther, 2003).

Den relationelle tilgang har været med til at udvikle vores forståelse af den økonomiske udvikling ved at indarbejde en institutionel ramme, som er underbygget af de relationelle aktiver, der ikke kun er bundet op i en økonomisk logik, men kræver en forståelse af både de politiske, sociale og kulturelle. Denne forståelse begrænser sig ikke kun til de innovative og højteknologiske videnserhverv, men er gældende for store dele af erhvervsudviklingen, men med forskellige konkrete udformninger. Således kan den relationelle tilgang være med til at skabe en øget forståelse af erhvervsudviklingen i storlandskaberne, men indtil nu har meget af forskningen været meget begrænset til industri og enkelte vidensintensive serviceerhverv[10]. Hvordan har den erhvervsgeografiske serviceforskning i Danmark, Norge og Sverige udviklet sig gennem disse skift og bevægelser i teoretisk og empirisk fokus?

Seks felter i dansk serviceforskning

Dette afsnit har til hensigt kortfattet at redegøre for forskningen i serviceerhvervenes geografi i Danmark, Norge og Sverige med udgangspunkt i ovenstående forskningstraditioner. Fokus er på den danske forskning. Hansen et. al. (2002) har udpeget tre centrale temaer i den skandinaviske serviceforskning på grundlag af en database med ca. 250 publikationer. De tre temaer er lokalisering, regional udvikling og samspillet mellem erhverv og virksomheder. Disse tre temaer er i figur 1 sammenholdt med de to forskningstraditioner, således at et seksfelt bliver dannet. I de enkelte felter er skrevet centrale nøgleord for at illustrere forskningens fokus. Den reelle serviceforskning passer naturligvis ikke ind i denne skematiske verden, men to typer af forskning kan identificeres: traditionalisterne og posttraditionalisterne. Traditionalisternes studier har ofte deres erkendelsesteoretiske udgangspunkt i den ortodokse forskningstradition, mens posttraditionalisterne med rod i disse studier har søgt inspiration fra teorierne i den heterodokse forskningstradition. Følgende er en oversigt, som er uddybet i Hansen et. al.(2002).

[10] Internationalt er der på det seneste fremkommet en række studier af erhvervsservice fra et heterodokst perspektiv, som undersøger de forskellige temaer i figur 1. Ligeledes er der i Skandinavien fremspiret en forskning af serviceerhverv, f.eks. af kulturøkonomien og 'ny økonomi'. Endvidere har der i Skandinavisk sammenhæng også været fokus på læring i mere lavteknologiske erhverv som f.eks. møbelindustrien.

	Lokalisering	Regional og lokal (økonomiske) udvikling	Samspil mellem erhverv og virksomheder
Ortodoks: Abstrakte idealiserede rum, efterspørgsel og olariseringsteori: taksonomi, erhverv, funktion.	**Felt 1** Center, præstige, infrastruktur, arbejdskraft, tilgængelighed, ansigt-til-ansigts kontakt.	**Felt 2** Input-output-relationer, Multiplikatoreffekter, endogen og eksogen vækst.	**Felt** 3 Supply chain, ny arbejdsdeling, human kapital, outsourcing.
Heterodoks: Innovation, viden og læring. Virksomheden, produkter og relationelle aktiver, institutionelle ramme, social kapital.	**Felt 4** Viden, tavs viden, netværk, tillid, normer, eksternaliteter, arbejdsmarked.	**Felt 5** Regionale innovationssystemer, den lærende region, endogen vækstdynamisk, stiafhængighed.	**Felt 6** Økonomiske transaktioner, virksomhedsinterne ressource, netværk, institutioner.

Figur 1. Felter i dansk serviceforskning.

Traditionalisternes centrum

Bells (1999) og Gershunys (1978) publikationer om fremkosten af et servicesamfund initierede en række studier af serviceøkonomien i Skandinavien – f.eks. Illeris (1987, 1996) i Danmark, Sjøholt (1984, 1993) i Norge og Dalström (1992) i Sverige. Det meste af den erhvervsgeografiske forskning har dog koncentreret sig om væksten og udviklingen i erhvervs- og forretningsservice. Det er erhverv, som oplevede en betydelig vækst i halvfjerdserne og firserne. Den tidligere serviceforskning i Skandinavien er baseret på forklaringer, som bl.a. har udgangspunkt i Christallers centralstedsteori med dens abstrakte rum. I Danmark kombinerede f.eks. Pedersen (1986) Christallers idealiserede rum og oplande med vækstpoltankerne, mens de senere lokaliseringsstudier generelt er langt mere deskriptive af en faktisk udvikling. Central i denne forskning var lokaliseringstemaet, mens regional udvikling og samspillet mellem erhverv og virksomheder ikke i samme grad blev belyst.

Erhvervsservicens generelle økonomiske geografi er kun undersøgt i få studier, og hovedkonklusionen er, at dette segment af økonomien hovedsageligt er lokaliseret i de større skandinaviske byer København, Oslo og Stockholm. Selvom flere studier pegede på dette faktum, viste studier i Danmark, at de højeste vækstrater var at finde uden for storbyerne bl.a. i de mindre byer i landdistrikterne. En stor del af forskningen i denne periode så på den byinterne udvikling af erhvervsservice. Disse studier bidrager med en betydelig empirisk indsigt om lokalisering. Fick (1990) undersøgte erhvervsservice i København. Konklusionen var, at erhvervsservice ønsker at lokalisere sig i det centrale København pga. bekvemmelighed mere end af nødvendighed. En anden vigtig konklusion på studiet er, at virksomhedernes lokalisering er dynamisk og foranderligt. Virksomhedernes lokaliseringspræferencer forandrer sig, som erhvervene, virksomheder og de enkelte lokaliteter udvikler sig. Erhvervene udviser således en betydelig forskellighed og har endog meget forskellige udviklingsforløb. Dette er blevet understreget af Maskells (1993) studie af de liberale erhverv og af Illeris' (1997) studie af de erhvervsstrukturelle forandringer i København.

Forskning i service' betydning for regional og lokal udvikling har været meget begrænset og forholdsvis fragmenteret. Pedersen (1986) er et af de første seriøse forsøg på at forstå erhvervsservice betydning for regional udvikling, bl.a. gennem et studie af samspillet mellem erhverv og virksomhed ved brug af Grøns (1985) studie af udbudskæder. En anden retning om regional og lokal betydning af erhvervsservice har set på den geografiske arbejdsdeling og handelsmønstrene. Madsen & Jensen-Butler (1991) konstruerer en interregional makroøkonomisk model for Danmark, som viser de interregionale handelsbalancer i slutningen af firserne. Dette studie viser, at

der er en betydelig interregional handel med service, der influerer de regionale (amtslige) handelsbalancer.

Internationaliseringen har generelt ikke haft en central placering i forskning omkring regionaludvikling, men Larsen (1987) viste, at erhvervsservice havde en betydelig andel af eksporten i de industrialiserede lande. Selstad (1990, 1992) og Sjøholdt (1992 og 1993) har endvidere undersøgt internationaliseringen gennem produktionskæder, outsourcing og ny arbejdsdeling.

Sidst, men ikke mindst har der været en række studier om den stigende betydning af velfærdsservice i regional udvikling i Skandinavien. I Sverige har Anderson & Öhman (1985) og Dalström (1992; 1993) diskuteret offentlig service og regionalpolitik. Lokalisering af den offentlige sektor er politisk reguleret og kan derfor have en betydelig regional indflydelse. Dalström viste således i et studie, at den geografiske fordeling af børnepasning kan resultere i en ulig regional udvikling. Offentlig service kan være en vigtig dynamo i den regionale udviklingsproces, især i lande med veludbyggede velfærdsstater, som Danmark, Norge og Sverige.

Flere studier pegede som sagt på, at den vidensintensive erhvervsservice hovedsageligt var lokaliseret i de større byområder. Dette stod i kontrast til, at den industrielle vækst fandt sted uden for byområderne. Pedersen (1986) var en af de første, som pegede på dette lokalitetsparadoks. Ved brug af Grøns (1985) studie af produktionskæder i Sønderjylland viste Pedersen (1986), at erhvervsservice har haft meget forskellige lokaliseringsmønstre, hvor sønderjyske produktionsvirksomheder i jern- og metalindustrien især anvendte specialiseret erhvervsservice som forskning og udvikling og IT-konsulenter, men også bank, regnskab og juridisk rådgivning, fra København og Århus. Studiet viste, at brugen af lokal service afhænger af virksomhedernes position i produktionskæden, virksomhedens størrelse, ejerskab, eksportgrad og human kapital.

Den forskningsmæssige interesse hos traditionalisterne har hovedsagelig drejet sig om lokaliseringsspørgsmålet, dvs. felt 1 i figur 1. I de senere år er der sket en bevægelse af serviceforskning hos posttraditionalisterne mod en forskning, som er inspireret af den heterodokse forskningstradition og især omhandler innovation og samspillet mellem virksomheder og erhverv, dvs. at der er sket en bevægelse mod felt 6 i figur 1.

Posttraditionalistiske udveje

Der er sket en bevægelse i den Skandinaviske serviceforskning mod en forskning inspireret af forskellige tilgange fra den heterodokse forskningstradition. Den posttraditionalistiske forskning er kendetegnet ved at være betydeligt mere fragmenteret end den traditionalistiske, men et vigtigt omdrejningspunktet har været innovation og samspillet mellem virksomheder og erhverv, mens lokaliseringsspørgsmålet og regional udvikling har været underbelyst.

Innovation har traditionelt været underbelyst i serviceforskningen, men senest har Jon Sundbo i en række studier undersøgt innovationsprocessen i serviceerhvervene især ud fra en organisatorisk betragtning – f.eks. Sundbo (1994). Larsen (1996 og 2001) er måske et af de bedste bud på posttraditionalistiske studier af erhvervsservice. Larsen (1996) har udgangspunkt i den rige litteratur om innovation og institutionelle og evolutionære forklaringer i sin undersøgelse af samspillet mellem erhverv og virksomheder, mens Larsen (2001) har fokus på vidensskabelse i virksomheden og således også et organisatorisk perspektiv. I Norge har Hauknes (1998) og Eide & Lindberg (2000) taget dette argument videre og introduceret servicevirksomhedens eksterne og interne relationer som afgørende for innovationsprocessen og konkurrenceevnen, og derved bliver der fokus på innovation og læring som lokaliserede processer, hvilket skaber en gensidighed mellem økonomiens aktører.

Et andet fragment omhandler internationaliseringen af service, hvor f.eks. Dalström (2000) i Sverige er optaget af sammenhængen mellem internatio-

nalisering og regional udvikling. Studiet har udgangspunkt i virksomhedernes øgede krav om transnational service, hvilket betyder nye krav til servicevirksomhedernes om tilstedeværelse i flere lande. Majkgård & Sharma (1998, 1999) undersøger forskellene mellem internationaliseringen af tjenester og varer. Svenske servicevirksomheder starter deres internationalisering hovedsageligt ved opstart i et naboland, pga. kulturel lighed.

Hertil kommer en række enkeltstående studier af de forskellige temaer i seksfeltet i figur 1, som har udgangspunkt i forskellige relationelle tilgange. Denne fragmenterede forskning peger på, at der mangler studier af serviceøkonomiens geografi med udgangspunkt i en relationel økonomisk forståelse, som kan være med til at klarlægge serviceerhvervenes dynamik. Især synes temaerne omkring lokalisering og regional udvikling, dvs. felterne 4 og 5 at være underbelyst. Der er således opstået et mellemrum i den erhvervsgeografiske forskning i Skandinavien.

Konklusion – et forskningsmæssigt mellemrum

En forståelse af den geografiske erhvervsudvikling, virksomhedernes konkurrenceevne, arbejdsmarkedernes dynamik og transformationen af storbylandskabernes økonomi kræver en afdækning af service- og vidensøkonomiens dynamik. Især den del som ikke knytter direkte an til befolkningsgrundlaget, men som er en del af mere 'globale' serviceerhverv og grænseoverskridende produktionsnetværk. Dette har ikke kun en central betydning gennem den outsourcing, som mange industri- og servicevirksomheder har foretaget af f.eks. revision, retlige aktiviteter, reklame, markedsføring, forskning, rengøring osv., men også fordi de 'globale' serviceerhverv har fået en central betydning i spredningen af viden i de nationale (og regionale) innovations- og produktionssystemer. De er således en vigtig del af økonomiens produktions- og vidensnetværk. Endvidere er disse erhverv selv i konkurrence. Der er en konkurrence, som kræver en vedvarende fornyelse af både produkt og produktionsproces.

Hertil kommer, at storbylandskabernes erhvervsudvikling er kendetegnet af mange uensartede erhverv, der styres af ofte forskellige socioøkonomiske processer. Storbylandskabernes økonomi bliver således udgjort af en lang række af overlejrende netværk af forskellige typer af relationer, hvorigennem der overføres varer, tjenester, information eller udvikles viden. Det er derfor svært at argumentere, at f.eks. videnserhverv har bestemte lokaliseringsmønstre eller skaber bestemte jobtyper. Forskellige videnserhverv – f.eks. rådgivende ingeniører og juridisk rådgivning eller IT-konsulenter og bioteknologi – er styret af forskellige processer, og de er ofte koblet op på forskellige netværk. De kan endvidere have vidt forskellige krav til eksempelvis arbejdskraftens kvalifikationer og arbejdsmarkedsregulering. Det er derfor problematisk at reducere denne heterogenitet til enkelte begreber eller processer. Denne forståelse af erhvervsudviklingen i storbylandskabet betyder, at der både er en forskellighed og sammenhæng, men også en opsplitning og adskillelse. Det er ikke enten eller, men både og.

Den ortodokse forskningstradition har svært ved at forklare og begribe denne kompleksitet i rammen af de idealiserede geografiske rum, taksonomi, neoklassisk økonomi og empiribaserede forklaringer. Den erhvervsgeografiske teoriudvikling er kommet langt i forståelsen af dette heterogene storbylandskab gennem fokus på samfundsmæssige og sociale processer og relationer, men studierne og teoribygningen er ofte koncentreret om industri, højteknologi og enkelte vidensintensive serviceerhverv. Der er gennem de seneste år sket en bevægelse af den skandinaviske serviceforskning fra en forskning, som hovedsageligt omhandlede lokalisering inden for den ortodokse forskningstradition mod en serviceforskning, som undersøger samspillet mellem erhverv og virksomheder med anvendelse af teorier og begre-

ber fra den alternative forskningstradition. Dette har betydet, at forståelsen af serviceøkonomiens lokalisering og betydning for regional udvikling er underbelyst.

Der er derfor opstået et analytisk mellemrum i forståelsen af storbylandskabernes grænseoverskridende økonomi. Et mellemrum mellem den ortodokse og heterodokse forskningstradition. Det er et mellemrum, som i højere grad skal udforskes, således at der ikke kun er gode historier om dele af økonomien, men en bedre og dybere forståelse af hele storbylandskabets økonomi. Det kræver en mere forskelligartet forskningsindsats, som giver nye teoretiske og empiriske udfordringer til erhvervsgeografien herunder en forståelse af det grænseoverskridende.

Litteratur

Amin, Ash & Cohendet, Patrick, (2004). *Architechtures of Knowledge. Firms, Capabilities, and Communities*. Oxford: Oxford University Press.

Amin, A. & Thrift, N. (2002). *Cities. Reimagining the Urban*. Cambridge: Polity Press.

Anderson, R., & Öhman, Jan, (1985). Mot en territoriell ekonomi? Industrin och den offentliga tjänstesektorn i Sveriges kommuner. *Geografiska Regionstudier (15*): 21-37

Asheim, Bjørn, (1996). Industrial Districts as 'Learning Regions': a Condition for Prosperity. *European Planning Studies (4):* 379-400.

Asheim, Bjørn & Mariussen, Åge, (red.), (2003). *Innovations, Regions and Projects.* Stockholm: Nordregio.

Bell, Daniel, (1999). *The Comming of Post-industrial Society - A Venture in Social Forcasting*. New York: Basic Books.

Barnes, Trevor, (2001). 'In the beginning was economic geography' – a science studies approach to disciplinary history. *Progress in Human Geography 25 (4)*: 521-544.

Barnes, Trevor, (2003). Inventing Anglo-American Economic Geography, 1889-1960. S. 11-26 i: Sheppard, Eric & Barnes, Trevor (red.*): A Companion to Economic Geography*. Oxford: Blackwell Publishing.

Baron, Stephen m.fl., (red.), (2000). *Social Capital. Critical Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Boggs, Jeffrey & Rantisi, Norma, (2003). The 'relational turn' in economic geography. *Journal of Economic Geography 3*: 109-116.

Bunge, William, (1962). *Theoretical Geography*. Lund: C.W.K. Gleerup, Publishers.

Chorley, Richard & Haggett, Peter, (1967). *Models in Geography*. London: Methuen & Co LTD.

Cooke, Philip & Morgan, Kevin, (1998). *The Associational Economy – Firms, Regions, and Innovation*. Oxford: Oxford University Press.

Coupland, Douglas, (1992). *Generation X. Tales for an Accelerated Culture*. London: Abacus.

Dalström, Magareta, 1992. *Tjänsteproduktion, den lokala resursbasen och regional utveckling - exemplet barnomsorg*. nordREFO 1992(5): 11-30.

Dalström, Magareta, (1993). Service Production*. Uneven Development and Local Solutions in Swedish Child Care*. Uppsala: Kulturgeografiska Institution vid Uppsala Universitet.

Dalström, Magareta, (2000). Changes and Development in the Business Services Sector: An Emerging Regional Agenda. S. 179-195 i: Bentley, Gill and Gibney, John (red.): *Regional Development Agencies and Business Change*. Aldershot: Ashgate.

Dicken, Peter m.fl., (2001). Chains and networks, territories and scales: towards a relational fremwork for analysing the global economy*. Global Networks 1 (2*): 89-112.

Edquist, Charles, (red.), (1997)*. Systems of Innovation. Technologies, Institutions and Organizations*. London: Pinter.

Eide, Dorthe, & Lindberg, Frank, (2000). *Exploring external interactions and consequences for knowing: A critical analysis of service firms*. Bodø: Bodø Graduate School of Business.

Erhvervsfremme Styrelsen, (2001)*. Kompetenceklynger i dansk erhvervsliv – en ny brik i erhvervspolitikken*. København: Erhvervsfremme Styrelsen.

Fick, Carsten, (1990). Business Services: Locational Requirements and Municipal Planning. *Scandinavian Housing & Planning Research 7:* 167-184.

Gershuny, Jonathan, (1978)*. After Industrial Society? The Emerging of Self-service Economy*. London: The MacMillan Press Ldt.

Gibson-Graham, J. K., (2003). Poststructual Interventions. S. 95-110 i: Sheppard, Eric & Barnes, Trevor (red.): *A Companion to Economic* Geography. Oxford: Blackwell Publishing.

Granovetter, Mark, (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology 91*: 481-510.

Grøn, Jens, (1985). *Arbejde – virksomheder – region. En analyse af arbejdsdelingen i industrien*. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.

Hansen, Høgni, m.fl., (2002). *State of the Art*. København: Geografisk Institut, Københavns Universitet.

Hauknes, Johan, (1998)*. Dynamic innovation systems: Do services have a role to play?* Oslo: STEP Group.

Harvey, David, (1989). *The Condition of Postmodernity*. Oxford, Blackwell.

Illeris, Svend, (1987). *Service og lokal erhvervsudvikling*.København: AKF's Forlag.

Illeris, Svend, (1996). *The Service Economy*. West Sussex: John Wiley & Sons Ltd.

Illeris, Svend, (1997). The Changing Location of Service Activities in the Copenhagen Region. *Geografisk Tidsskrift 97 (1*): 120-142.

Jensen, Ruth, (1967). Spredes industrien i Danmark? Den danske industris geografiske fordeling 1961-1964. *Geografisk Tidsskrift 66*: 52-60.

Jessop, Bob, (1994). Post-Fordism and the State. S. 251- 279. I: Amin, Ash (red.): *Post-Fordism. A Reader*. Oxford: Blackwell.

Jones, Martin, (2001). The rise of the regional state in economic governance: 'partnerships for prosperity' or new scales of state power*? Environment and Planning A (33)*: 1185-1211.

Larsen, Jacob Norvig, (1987). Den internationale handel med service. S. 43-60 i: Pedersen, John Storm and Sundbo, Jon (red.): *Service - et spil om fremtid*. København: Samfundslitteratur.

Larsen, Jacob Norvig, (1996)*. Samspil mellem service og industri - er der barrierer for interaktion?* Copenhagen: Handelshøjskolen i København.

Larsen, Jacob Norvig, (2001). Knowledge, Human Resource and Social Practice: The Knowledge-Intensive Business Service Firm as a Distribueted Knowledge System*. The Service Industries Journal 21*: (1): 81-102.

Lovering, John, (1999). Theory Led By Policy: The Inadequacies Of 'The New Regionalism' (Illustrated From The Case Of Wales*). International Journal of Urban and Regional Research (23*): 379-395.

Lundvall, Bengt-Åke, (red.), (1992)*. National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter.

Madsen, Bjarne & Jensen-Butler, Chris, (1991)*. Regionale konsekvenser af den faste Storebæltsforbindelse m.v.* Copenhagen: Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut.

Majkgård, Anders & Sharma, Deo, (1998). Service Quality by International Relationships: Service Firms in the Global Market. S. 215-231i: Rao, C. P. (red.): *Globalization, Privatization and Free Market Economy*. London: Quorum Books.

Majkgård, Anders, & Sharma, Deo, (1999)*. The Internationalization Process of Service Firms*. København: Copenhagen Business School.

Maskell, Peter, (1986)*. Industriens flugt fra storbyen. Årsager og konsekvenser.* København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

Maskell, Peter, (1993). *Liberale erhverv i hovedstadsregionen og deres betydning for ejendomsmarkedet*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Maskell, Peter, (1998). Learning in the village economy of Denmark: the role of institutions and policy in sustaining competitiveness. S. 190-213 i: Braczyk, Hans-Joachim m.fl. (red.): *Regional Innovation Systems. The role of governance in a globalized world*. London: UCL Press Limited.

Maskell, Peter & Malmberg, Anders, (1999). The Competitiveness of Firms and Regions. ‘Ubiquitification’ and the Importance of Localised Learning. *European Urban and Regional Studies 6*: 9-25.

Massey, Doreen, (1984). *The Spatial Divisions of Labour. Social Structures and the Geography of Production*. London: MacMillan.

Massey, Doreen m.fl., 1999 (red.). *City Worlds*. London: Routledge.

Morgan, Kevin, (1997). The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal. *Regional Studies 31:* 491-503.

Myrdal, Gunnar, (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. New York: Harper.

Pedersen, Poul Ove, (1986). *Erhvervsservice strategier - en undersøgelse af erhvervsservice i Esbjerg*. Esbjerg: Sydjysk Unversitetsforlag

Putnam, Robert, (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Putnam, Robert, (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

Sabel, Charles, (1994). Flexible Specialisation and the Re-emergence of Regional Economies. S. 101-156 i: Amin. Ash (red.*): Post-Fordism. A Reader*. Oxford: Blackwell.

Sayer, Andrew, (1992). *Method in Social Science. A Realist Approach*. London: Routhledge.

Scott, Allan, (1988). *Metropolis. From the Division of Labour to Urban Form.* Berkley: University of California Press.

Scott, Allan (2003) Economic Geography: The Great Half-Century. S. 18-44 i: Clark, Gorden m.fl. (red). *The Oxford Handbook of Economic* Geography. Oxford: Oxford University Press.

Selstad, Tor, (1990). The Quaternary Connection in the Network Economy. *NordREFO 1990 (1):* 163-178.

Selstad, Tor, (1992). Service på et åpent marked - Regionale trender i internasjonaliseringens tidsalder. *NordREFO 1992 (5):* 105-134.

Sieverts, Thomas, (2003). *Cities Without Cities. An Interpretation of the Zwischenstadt*. London: Spon Press.

Sjøholdt, Peter, (1984). Butikken i Greda. The Local Community Shop. *Geografiska Annaler B (66):* 49-58.

Sjøholdt, Peter, (1992). Norsk eksport av tekniske rådgivningstjenester. Bakgrunn og noen vekstfaktorer. *NordREFO (1992*): 168-187.

Sjøholdt, Peter, (1993). Produsentservice som ledd i den norske internasjonaliseringsprosessen. En kluster- og fusjonsøkonomi med regionale virkninger. *NordREFO (1993):* 129-149.

Smith, Adrian., m.fl., (2002). Networks of value, commodities and regions: reworking divisions of labour in macro-regional economies. *Progress in Human Geography (26):* 41-63.

Smith, David, (1971). *Industrial Location. An Economic Geographical Analysis.*New York: John Wiley & Sons.

Storper, Michael, (1995). The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later: the Region as a Nexus of Untraded Interdependencies. *European Urban and Regional Studies (2):* 191-221.

Storper, Michael, (1997). *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy.* The Guilford Press. New York.

Storper, Michael & Walker, Richard, (1989). *The Capitalist Imperative. Territory, Technology, and Industrial Growth*. Cambridge: Blackwell Publishers.

Sundbo, Jon, (1994). Modualization of Service Productionand a Thesis of Convergence between Service and Manufacturing Organizations. *Scandinavian Journal of Management (10)*: 245-266

TAPAS, (2003). *Transformation af det porøse landskab*. København: Geografisk Institut, Københavns Universitet.

Winther, Lars, (2001). The Economic Geographies of Manufacturing in Greater Copenhagen: Space, Evolution and Process Variety. *Urban Studies: Vol., 38 pp. 1423-1443.*

Winther, Lars, (2003). Globale produktionsnetværk og lokal erhvervsudvikling i Portugal. S. 155-171 i: Agergaard, Jytte og Winther, Lars (red.*): Geografiernes globalisering – geografi om globalisering*. København: Akademisk Forlag A/S.

Appendiks A.

Tilbagegangserhverv 1993-2001 i Hovedstadsregionen. Antal beskæftigede.

	1993	2001	Absolut	Procent
Offentlig sektoradministration	28425	20324	-8101	-28,5
Pengeinstitutter	25044	21121	-3923	-15,7
Forsvar, politi og retsvæsen	27268	24609	-2659	-9,8
Uoplyst erhverv	7452	4819	-2633	-35,3
Fremst. af edb-udstyr, el-motorer mv.	6581	4275	-2306	-35,0
Skibsværfter og bådebyggerier	2270	179	-2091	-92,1
Trykkerier mv.	8179	6252	-1927	-23,6
Forsikringsvirksomhed	13532	11627	-1905	-14,1
Jernbane- og busdrift	12483	10839	-1644	-13,2
Fremst. af byggematerialer af metal	5853	4327	-1526	-26,1
Drikkevareindustri	3649	2221	-1428	-39,1
Bagerforretninger	5353	3964	-1389	-25,9
Elforsyning	4131	2872	-1259	-30,5
Anden næringsmiddelindustri	6121	4918	-1203	-19,7
Hospitaler	39913	38738	-1175	-2,9
Renovationsvæsen	7609	6462	-1147	-15,1
Fremst. af maskiner til industri mv.	4615	3604	-1011	-21,9
Landbrug	3921	2943	-978	-24,9
Engrosh. m. øvrige råvarer og halvfabrikata	9512	8560	-952	-10,0
Skibsfart	3821	2882	-939	-24,6
Specialforretninger med fødevarer	6503	5725	-778	-12,0
Udgivelse af dagblade	5092	4460	-632	-12,4
Fremst. af husholdningsapparater	1359	732	-627	-46,1
Slagterier mv.	1086	549	-537	-49,4
Fremst. af telemateriel mv.	3283	2748	-535	-16,3
Glas- og keramisk industri	1662	1193	-469	-28,2
Fremst. af skibsmotorer, kompressorer mv.	2673	2214	-459	-17,2
Fremst. af medicinsk udstyr, instrumenter	9404	8973	-431	-4,6
Tekstilindustri	1100	691	-409	-37,2
Servicevirksomhed for finanssektoren mv.	3573	3173	-400	-11,2
Beklædningsindustri	990	596	-394	-39,8
Fremst. af maskiner til generelle formål	3824	3430	-394	-10,3
Udlejning af fast ejendom	9761	9387	-374	-3,8
Gartnerier, planteskoler og frugtplantager	1821	1484	-337	-18,5
Engrosh. m. nærings- og nydelsesmidler	7476	7188	-288	-3,9
Mejerier og isfabrikker	893	636	-257	-28,8
Fremst. af håndværktøj, metalemballage mv.	4261	4039	-222	-5,2
Træindustri	1924	1729	-195	-10,1
Fremst. af landbrugsmaskiner	259	64	-195	-75,3
Fremst. af maling, sæbe, kosmetik mv.	3809	3628	-181	-4,8
Læder- og fodtøjsindustri	227	60	-167	-73,6
Udvinding af grus, ler, sten og salt mv.	344	200	-144	-41,9
Gasforsyning	800	661	-139	-17,4
Engrosh. m. korn, foderstof, levende dyr mv.	1170	1037	-133	-11,4

Fremst. af metal	2091	1972	-119	-5,7
Mineralolieindustri mv.	170	59	-111	-65,3
Hoteller mv.	5315	5217	-98	-1,8
Papirindustri	1856	1759	-97	-5,2
Fiskeri mv.	343	270	-73	-21,3
Tobaksindustri	597	556	-41	-6,9
Vandforsyning	888	867	-21	-2,4
Tilbagegangserhverv i alt	**312278**	**262833**	**-49453**	**-15,8**

Appendiks B.

Fremgangserhverv 1993-2001 i Hovedstadsregionen. Antal beskæftigede.

	1993	2001	Absolut	Procent
Udvinding af råolier og naturgas mv.	254	267	13	5,1
Skovbrug mv.	519	537	18	3,5
Servicestationer	3281	3312	31	0,9
Tegl-, cement- og betonindustri mv.	2756	2792	36	1,3
Revisions- og bogføringsvirksomhed	7499	7540	41	0,5
Fremst. af legetøj, guld- og sølvvarer mv.	1776	1830	54	3,0
Autoreparation	4061	4115	54	1,3
Møbelindustri	1795	1891	96	5,3
Apoteker, parfumerier og materialister mv.	3097	3193	96	3,1
Reparation af husholdningsapparater mv.	1209	1326	117	9,7
Agentur- og anden engroshandel	6252	6387	135	2,2
Fremst. af kemiske råstoffer	3692	3835	143	3,9
Varmeforsyning	338	503	165	48,8
Advokatvirksomhed	5181	5398	217	4,2
Maskinstationer, anlægsgartnerier mv.	1848	2118	270	14,6
Fremst. af transportmidler ekskl. skibe	614	899	285	46,4
Gummi- og plastindustri	7058	7425	367	5,2
VVS-virksomhed	6395	6791	396	6,2
Gymnasier, erhvervsfaglige skoler	13771	14182	411	3,0
Engrosh. m. træ og byggematerialer mv.	2478	2978	500	20,2
Anden servicevirksomhed	8537	9059	522	6,1
Maler- og glarmestervirksomhed	5459	6183	724	13,3
Lufttransport	9823	10633	810	8,2
Murervirksomhed	2975	3829	854	28,7
Udlejning undtagen af fast ejendom	2031	2887	856	42,1
Engrosh. m. tekstiler, husholdningsart. mv.	16988	17914	926	5,5
Detailh. m. beklædning, fodtøj mv.	7560	8626	1066	14,1
Fragtvognmænd mv., rortransport	7559	8729	1170	15,5
Godsbehandling, havne mv., rejsebureauer	12154	13359	1205	9,9
Generel offentlig administration	22833	24078	1245	5,5
Ejendomsmæglervirksomhed mv.	3878	5164	1286	33,2
Anden bygge- og anlægsvirksomhed	4034	5327	1293	32,1
Videregående uddannelsesinstitutioner	14425	15736	1311	9,1
Detailh. fra øvrige specialforretninger mv.	11692	13016	1324	11,3
Varehuse og stormagasiner	7463	8878	1415	19,0

Udgiver- og forlagsvirks. ekskl. dagblade	6415	7867	1452	22,6
Handel med biler, motorcykler mv.	8744	10251	1507	17,2
Taxi- og turistvognmænd	4505	6070	1565	34,7
Tømrer- og bygningssnedkervirksomhed	6575	8192	1617	24,6
Supermarkeder, kolonialhandel o.l.	16216	17942	1726	10,6
Folkeskoler mv.	26363	28111	1748	6,6
Detailh. m. boligudstyr, hushold.app. mv.	7510	9362	1852	24,7
Organisationer og foreninger	17742	19748	2006	11,3
Forskning og udvikling	5683	7837	2154	37,9
Læger, tandlæger, dyrlæger mv.	13638	15957	2319	17,0
Realkreditinstitutter mv.	4940	7391	2451	49,6
Medicinalindustri	7600	10096	2496	32,8
Voksenundervisning mv.	8669	11463	2794	32,2
Reklame- og markedsføring	4790	7758	2968	62,0
El-installationsvirksomhed	6732	9730	2998	44,5
Post og telekommunikation	22656	26283	3627	16,0
Engrosh. m. maskiner, udstyr og tilbehør	25846	29904	4058	15,7
Entreprenørvirksomhed	13497	17862	4365	32,3
Rådgivende ingeniører, arkitekter mv.	17118	22166	5048	29,5
Forlystelser, kultur og sport	21764	27080	5316	24,4
Restauranter mv.	18058	24231	6173	34,2
Sociale institutioner mv. for voksne	45127	51517	6390	14,2
Rengøringsvirksomhed	12962	19717	6755	52,1
Sociale institutioner mv. for børn og unge	43216	55610	12394	28,7
Databehandlingsvirksomhed	11703	27524	15821	135,2
Anden forretningsservice	14889	33111	18222	122,4
I alt fremgangserhverv	**604243**	**743517**	**139274**	**23,0**

Den oplevede by

Erhvervene i byen - Byens erhverv?

Kresten Storgaard

I byen foregår der i disse år en væsentlig ændring af bylandskabet, der har betydning for erhvervenes lokalisering og udviklingsmuligheder. Dels etableres nye erhvervsområder, hvis primære sigte er at skabe gode rammer for erhvervenes udvikling - og dels foregår en omdannelse af bymidter og brokvarterer, som ikke primært sigter på at styrke erhvervene, men som alligevel har stor betydning for byernes erhvervsmæssige konkurrenceevne. Boliger og oplevelsesmuligheder for beboere og besøgende er nemlig blevet vigtige parametre i den lokale erhvervpolitik, fordi de kan være med til at tiltrække de medarbejdere, som innovative virksomheder er helt afhængige af. I disse bykvarterer bliver nogle typer af erhverv i sig selv vigtige, fordi de er med til at bidrage til oplevelserne i form af facader og livet i gaderne.

Bag overskrifter som globalisering, glokalisering, regionale innovationssystemer og oplevelsesøkonomi, gemmer sig nogle af de mekanismer, hvormed vi søger at forklare og forstå denne komplekse udvikling - og de udfordringer, som byerne og deres byplanlæggere skal forholde sig til bl.a. i forbindelse med de kommuneplanstrategier, der udarbejdes i disse år. Med begreber som kollaborativ planlægning lægges op til en forståelse af, hvorfor og hvorledes det måske bliver muligt at skabe byer, der rummer mulighed for at forene hensyn til både beboere og til erhverv. I artiklen vil udviklingen i tre bykvarterer i København, Aarhus og Odense blive beskrevet ud fra de ovennævte teoretiske indfaldsvinkler. Det er artiklens påstand, at teorierne tilsammen giver en god forståelsesramme for at tolke den konkrete udvikling i de seneste decennier, og at der i den teoretiske interpretation er en klar udfordring til den måde man inden for planlægningsverdenen hidtil har tolket forholdet mellem byer og erhverv.

Indledning

I byen foregår der i disse år en væsentlig ændring af bylandskabet. Både i form af, at der opstår nye erhvervsområder, hvis primære sigte er at skabe gode rammer for erhvervenes udvikling - og i form af en omdannelse af bymidter og brokvarterer, hvor sigtet ikke primært er at styrke erhvervene, men derimod at skabe bydele, der har kvaliteter, som både beboere, besøgende og erhverv sætter pris på. Denne omdannelse af bymidter og brokvarterer sker typisk i relation til byfornyelsesprojekter. Ikke mindst via denne omdannelse har kommunerne mulighed for at forbedre deres bymæssige konkurrenceevne betydeligt.

Det er en udfordring til de, der arbejder med at planlægge byernes udvikling i de kommende år, at betingelserne for de lokale og regionale erhvervsinitiativer er under radikal ændring i disse år. Bag overskrifter som globalisering, glokalisering, regionale innovationssystemer og oplevelsesøkonomi, gemmer sig nogle af de mekanismer, hvormed vi søger at forklare og forstå udviklingen - og de udfordringer, som byerne og deres byplanlæggere skal forholde sig til bl.a. i forbindelse med de kommuneplanstrategier, der udarbejdes i disse år. Med begreber som kollaborativ planlægning lægges op til en forståelse af, hvorfor og hvorledes det måske bliver muligt at skabe byer, der i hidtil udstrakt grad rummer mulighed for at forene hensyn til både beboere og til erhverv.

Hvor etableringen af nye erhvervsområder i stort omfang finder sted i et samspil mellem en lokal erhvervsfremme og den traditionelle fysiske kommune og lokalplanlægning, foregår omdannelsen af bymidter og brokvarterer som nævnt ofte i samspil med en byfornyelse, der finder sted både gennem private investeringer og gennem den offentlige byfornyelse. I denne omdannelsesproces af bymidter og brokvarterer sker der en markant ændring af erhvervsstrukturen. Nogle flytter til mere hensigtsmæssige lokaliteter, især uden for bykvarteret, andre virksomheder udsaneres, en del fortsætter - og nye kommer til. Hermed opstår muligheder for dannelse af nye bykvarterer, hvor der fortsat er en blanding af erhverv og boliger. Disse bykvarterer har potentiale til at være et positivt element i byernes konkurrenceprofil. Undersøgelser fra de seneste år viser nemlig, at erhvervene kan spille en afgørende rolle for en gades visuelle udtryk, og for dannelsen af hele den oplevelsesrigdom byboere og besøgende synes at efterspørge i disse år. Samtidig skaber de også visuelle rammer, som andre virksomheder efterspørger. Herigennem styrkes bykvarterer både set fra beboernes side - og fra virksomhedernes. Byen som rum for oplevelse spiller en mere afgørende rolle, hvis man skal tro den amerikanske geograf Richard Florida (Florida, 2002). For det er netop mulighederne for oplevelse, der sammen med andet, kan have afgørende indflydelse på, hvor de, Florida definerer som en kreative klasse, vælger at bosætte sig. Og ifølge Florida har den kreative klasse en afgørende indflydelse på den økonomiske udvikling i den fremtidige oplevelsesøkonomi.

Ved siden af den traditionelle fysiske planlægning og den lokale erhvervspolitik, har det vist sig, at især den lokale byfornyelsespolitik er blevet et særdeles potent redskab til at få både erhverv og beboere involveret i et positivt samspil i dannelsen af sådanne attraktive byområder. Via byfornyelsen har man nemlig gode muligheder for at få områdets aktører involveret i en proces af medvirken, der resulterer i løsninger, der præger bykvarteret på en måde, som langt de fleste oplever som positiv. Centralt i denne omdannelse af bykvartererne er inddragelse af brugere - erhverv, beboere, foreninger og forvaltninger, det man i forlængelse af den engelske byplanprofessor Patsy Healey´s begreb om Collaborative Planning kunne kalde Collaborative Emergence and Design of Visions (Healey, 1997).

I artiklen vil udviklingen i tre bykvarterer Nørrebro i København, Frederiksbjerg i Aarhus og kvarteret omkring Brandts Klædefabrik i Odense, blive beskrevet ud fra de ovennævte teoretiske indfaldsvinkler. Det er artiklens påstand, at teorierne tilsammen giver en god forståelsesramme for at tolke den konkrete udvikling i de seneste decennier, og at der i den teoretiske interpretation er en klar udfordring til den måde, man inden for planlægningsverdenen hidtil har tolket forholdet mellem byer og erhverv.

Fra globalisering til glokalisering

Internationalisering og globalisering

Byen udgør i det moderne samfund stedet ,hvor produktion og konsum koncentreres. Med den internationale arbejdsdeling er der foregået en vækst i serviceerhverv og vidensintensive industrierhverv i den vestlige verden. Denne udvikling er yderlige blevet forstærket gennem udviklingen i informations- og kommunikationsteknologi, der har fremmet internationalisering og globalisering. D.v.s. at det er ganske svært for de vestlige lande at fastholde en konkurrencefordel i forhold til de dele af den tredje verden, der både har lave omkostninger til arbejdskraft og et teknologisk tilstrækkeligt avanceret produktionsapparat, der gør det muligt at effektuere overførte produktspecifikationer og fremstillingsmetoder, samt muligheden for at distribuere de færdigfremstillede varer billigt, hvad enten det er via containerskibe, luftfragt

eller cyberspace. I den vestlige verden opfatter mange denne globalisering som en truende udvikling overfor erhverv og beskæftigelse. For Sassen (1991, 1998) indebar det formulering af tesen om dannelsen af Megacities. En polariseret udvikling såvel i byerne - som mellem dem.

Glokalisering: Det lokales genkomst

Men bl.a. Nørgaard (2003) har eftervist at polariseringen ikke er slået igennem på et empirisk niveau. Andre processer end polarisering finder åbenbart også sted. En del af disse processer blev beskrevet under betegnelsen glokalisering. I løbet af halvfemserne kom der øget fokus på den lokale dimension. Internationaliseringens øgede konkurrence, betød nemlig også øget pres på innovation, fleksibilitet og fornyelse - i produktionsmetoder og i produkter. Øget specialisering betyder også øget samarbejde. Og i en verden, hvor der er øget pres på innovation, fleksibilitet og fornyelse, bliver et godt samarbejde mellem de forskellige aktører, der indgår i innovations- og produktionskæderne, en vigtig konkurrenceparameter. Samarbejde er vanskeligt - og meget kan gå galt undervejs. Skal man hver gang til at forhandle om nye samarbejdsbetingelser, bliver det let omkostningstungt. Der kom fokus på, at samarbejdet indeholdt en række faktorer, der så at sige ikke var afhandlede, noget man fik med i købet - untraded commonities.

Som Gertler og Wolfe (2001) udtrykker samhørigheden mellem det globale og det lokale:

> *The trend towards globalization reinforces the role of regions in several ways. The geography of production in the new economy is marked by a paradoxical consequence of globalization: the increasing importance of the locality as a site for innovation. The role of knowledge and creativity in this economy places a premium on the kind of localized, or regionally-based, innovation that is fostered by proximity. Innovative capabilities are frequently sustained through regional communities that share a common knowledge base and interact through common institutions. The forms of collaboration and interaction which occur in these communities draw attention to the role that regional institutions can play in supporting innovation in a global economy…. (http://www.utoronto.ca/progris).*

Det er denne samtidige tosidighed i konsekvenser af internationaliseringen, der allerede i midten af halvfemserne fik betegnelsen 'Glokalisering'.

I Danmark gjorde Lundval opmærksom på de nationale innovationssystemers betydning for den nationale økonomis konkurrenceevne - og fremhævede betydningen af samarbejdsrelationerne mellem de mange forskellige aktører, der indgik. Han kaldte dette for "National System of Innovation" - senere omdøbt til National Inovation Systems - eller forkortet NIS (Lundval, 1992). Det viste sig hurtigt, at de samme samarbejdsrelationer kunne genfindes på det regionale niveau, ligesom samspillet med de regionale innovations og vidensrettede institutioner spillede en stor rolle for udviklingen i de enkelte regioner. Ikke overraskende talte man inden for denne tradition om Regionale Innovations Systemer - forkortet RIS. (Braczyk, Cooke og Heidenreich, eds., 1998.) Tavs viden, deling af normer og værdier og forhold som tillid blev altså ikke overflødige størrelser i den globaliserede økonomi. Faktisk fik de forøget aktualitet i videnssamfundets krav om innovation og samarbejde.

Hermed kom det lokale til at spille en vigtig rolle for konkurrenceevne, for det var bl.a. i lokale områder, at man fandt aktører, der delte de fælles værdier, underforståetheder, konnotationer i forbindelse med kommunikation og vurderinger af aftaler, købsbetingelser, etc. i forbindelse med de konkrete leverancer, der var afgørende for en konkurrenceførende fremstilling af nye produkter.

Oplevelsesøkonomi og den kreative klasse

I følge Richard Florida er der i USA sket et yderligere skift i de faktorer, der bestemmer hvilke amerikanske byer, der bliver vindere og tabere i den økonomiske konkurrence. Hvor vækst eller tilbagegang i en by hidtil er blevet forklaret gennem byernes attraktivitet i forhold til virksomhedernes behov, og hvor det var de enkelte virksomheder, der var den afgørende mobile enhed, der flyttede hen til de steder, hvor der var gode muligheder for vækst, så er det i følge Florida nu i højere grad de enkelte personers mobilitet, der forklarer byvækst og -tilbagegang, og det er det enkelte individ, der udgør den mobile faktor, de enkelte byers planlægning og politik bør rettes mod. "Personer" er dog ikke hvem som helst, men først og fremmest den gruppe mennesker , som Florida definerer som den kreative klasse, dvs. personer der virker inden for kreative og innovative områder af samfundslivet, i USA ca. 30 pct. af befolkningen. Denne kategori af personer er vigtig, for det er netop disse personer, der skaber den innovation og fornyelse, som enhver virksomhed i den nye økonomi er afhængig af. Og Floridas budskab er klart. Disse personer flytter ikke kun til de lokaliteter, hvor virksomhederne finder deres betingelser til produktion og innovation opfyldt. Nej, de stiller langt flere krav til de områder, hvor de ønsker at leve og bo. Det drejer sig om et oplevelsesrigt byliv, gode miljøforhold, trygge miljøer og, vigtigst, muligheden for at dyrke kreativitet og oplevelser. Ifølge Florida betyder det, at de byer, der fortsat prøver at øge deres konkurrenceevne gennem traditionelle tiltag og primært satser på produktionsrelaterede forhold - infrastruktur, forsknings- og uddannelsesinstitutioner og industrielle samarbejdsklynger -, vil blive tabere í de kommende års bykonkurrence. Og det samme gælder de byer, der satser på turisme, sport og kongresser - men som ikke formår samtidigt at skabe byer, der er gode at leve i. Det der betinger vækst og fremgang for byer, sammenfatter han under overskriften de tre T´er: Teknologi, Talent og Tolerance. Gennem en række indekser måler han byernes kreativitet. I indekset indgår andelen af hightechindustri, innovation (patenter) (T for Teknologi), af den kreative klasse (T for Talent), og graden af diversitet målt gennem andelen af bøsser, kunstnere og fremmede (T for Tolerance). Bøsseindekset har været i fokus. Men Florida bruger det alene til at indikere tolerance over for forskellighed - og i teorien er der ingen antagelser om særlige kreative og økonomiske funktioner knyttet til denne gruppe. I en særlig analyse har Florida anvendt teori og metode på europæiske forhold. Danmark scorer højt og placeres sammen med Finland og Sverige i det førende felt målt gennem et kreativitets-index. (Florida og Tinagli, 2004).

Samarbejde mellem virksomheder, beboere og planlæggere?

Dannelsen af de nye bykvarterer sker i høj grad gennem et samspil mellem brugere og interessenter i kvarteret og de offentlige myndigheder. Hermed kan der iagttages processer, der kommer meget tæt på det, Healey kalder Collaborative Planning (Healey, 1997). I en analyse af engelske forhold konstaterer hun, at der i høj grad er tale om en proces, hvor et områdes aktører (stakeholders) inddrages aktivt i et netværkslignende samarbejde. Resultatet bliver en proces, hvor aktørerne på tværs af grupperinger finder frem til løsninger. Evnen til at indgå i sådanne kollaborative netværker er ikke givet på forhånd. Ikke mindst mellem offentlige institutioner kan der være forskelle på den institutionelle kompetence hertil. Når det lykkes, kan resultatet blive områder, der både er præget af forskelligheder - mangfoldigheder - og som har fået styrket den sociale kapital (Putnam, 1995) - og ikke øget konflikter og opsplitning, som en forskellighed også kunne resultere i.

I Danmark er sådanne processer set i forbindelse med byfornyelse af de nedslidte områder tæt ved bymidter og på brokvarterer. Der er i højere grad tale om en ny form for politik, hvor opgaven for fremtidens planlæggere og

byfornyelsesforvaltere vil handle om at få områdets forskellige aktører i spil, heriblandt erhverv, og få dem til at se sig selv i de omgivelser, der er ved at blive skabt. Samt at få dem til at se kvarterets kvaliteter, og se hvorledes de gennem deres valg af fysiske (sociale og økonomiske) løsninger kan bidrage til at styrke kvarteret. Det er overraskende, at sådanne processer faktisk kan konstateres - nogle steder.

Skift i den geografiske arbejdsdeling i byerne

Erfaringer fra Hamborg

I forlængelse af globalisering og glokaliseringen foregår der i disse år et skift i den geografiske arbejdsdeling mellem erhvervene i byerne. Det er en udvikling, der også kendes fra udlandet. I en analyse af Hamborg har Läpple udskilt tre typer af erhvervssegmenter, der hver på sin måde bliver influeret af globaliseringen og af de regionale lokale kræfter, af Läpple kaldet en neo-regionalisering. (Läpple, 1999). I Hamborg er det erhverv i forbindelse med havn, transport, lager og opbevaring. Nye koncepter for havnefaciliteter og søtransport har ændret deres regionale lokalisering drastisk og har frigjort de indre havnearealer til andre formål. Herudover udskiller han lokale eller kvarterrettede erhverv (Local and Quarter Economies): handelsvirksomheder, cafeer, servicevirksomheder, herunder etniske butikker, der især henvender sig til det lokale marked. Disse erhverv er af stor betydning for byens liv - og hverdagsliv. Også denne er sammenvævet med globaliseringen - etnicitet, små virksomheder kommunikerer internationalt - men den er lokalt forankret. Endelig udskilles teknologiske virksomheder (*Technology Industrie).* Disse er hæftet kraftigt op på et internationalt netværk af samarbejdspartnere, men selv her spiller de regionale forhold en væsentlig rolle i forhold til arbejdskraft med særlige kvalifikationer og den forskningsmæssige, sociale og tekniske infrastruktur. Samtidig spiller disse virksomheder en vigtig rolle for regionen.

Erfaringer fra Danmark

I Danmark får globaliseringen og glokaliseringen også et bestemt udtryk. Der udskilles i stigende grad særlige byområder, der især henvender sig til de større firmaer, der hører hjemme på den globale scene. I Danmark kan det være de nye erhvervsområder langs den københavnske havnefront, havnefronten i Århus eller Ørestaden på Amager. En del af de større firmaer, der tidligere lå i attraktive bymidteområder, er nu at finde her, dvs. firmaer inden for IT og kommunikation, finans-, forsikrings-, handelsvirksomhed, samt de større erhvervsservicevirksomheder inden for jura- og konsulentfirmaer. Også fremkomsten af scienceparker i relation til universiteterne tiltrækker særlige firmaer inden for vidensbaserede og forskningsrelaterede virksomheder. Ligeledes får de traditionelle erhvervsområder, der rummer industriel produktion, en ny pendant i erhvervsområder, der tiltrækker store internationale virksomheder, som det er tilfældet med erhverv inden for det bioteknologiske felt i Hillerød i Nordsjælland.

Fælles for disse nye erhvervsområder er, at de i høj grad alene er tænkt til at udfylde de behov, virksomhederne har. Det betyder, at de dermed helt mangler nogle af de kvaliteter, som de gamle bymidter og brokvarterer kan byde på, i form af en bymæssighed, hvor byens fysiske elementer danner rammer om forskelligheder - sociale, økonomiske og fysiske -, og hvor mixet er en del af den oplevelse, som efterspørges af områdets brugere, hvad enten det er beboere eller besøgende. Disse kvaliteter er en vigtig parameter i en regions konkurrenceevne.

Også bymidter og brokvarterer kan være attraktive for ekspanderende erhverv - men typisk for andre erhverv, end dem vi finder i de førnævnte er-

hvervsområder. Disse er for det første mindre - både i forhold til omsætning og personale. Det er virksomheder, der udgør det, der her kan kaldes de nye byerhverv - virksomheder inden for it og kommunikation, kultur og design, konsulenter og anden forretningsservice. Hertil kommer undervisning og sundhed. En del af disse virksomheder er forretninger, caféer, take awayes m.m., der sætter sit tydelige præg på bybilledet.

I det følgende skal vi præsentere nogle af resultaterne fra en række undersøgelser gennemført fra 1999 til 2002, der belyser erhvervene i disse byfornyede bykvarterer. Set i lyset af ovennævnte teorisæt - ikke mindst Florida - er disse områder særligt interessante, fordi de samtidigt kan udgøre den lokalsieringsmæssige basis for nye ekspanderende erhverv, og samtidig kan de samme erhverv danne en vigtig byggesten i disse områderes attraktivitet for beboere og besøgende som bosteder og steder for oplvelser.

Igennem undersøgelserne beskrives dels den erhvervstrukturelle udvikling, dels identificeres erhverv, der finder gode lokaliseringsmuligheder i de byfornyede områder, og deres bidrag til bykvarterene identificeres.

Undersøgelserne var koncentreret i tre geografiske byområder, der alle var udvalgt, fordi der havde været igangsat byfornyelsesaktiviteter, og fordi der stadig var en blanding af erhverv og boliger (kort over områderne vises på næste side). Det drejede sig om områder i København, Odense og Aarhus. I København var det området omkring Skt. Hans Torv, i Odense området omkring Brandts Klædefabrik og i Århus var det Frederiksbjerg. Alle områder er brokvarterer, der ligger uden for men tæt ved bymidten.

Undersøgelserne er gennemført for det tidligere Boligministerium, nu Erhvervs- og Boligstyrelsen.

I 1999 gennemførtes en forundersøgelse om erhverv, bypolitik og byfornyelse, baseret på erfaringer fra 10 kommuner (Storgaard og Skovdal, 2001). Undersøgelsen viste, at byfornyelsen i nogle kommuner var blevet et særdeles dynamisk bypolitisk redskab - og erhvervene spillede en vigtig rolle i den fysiske fornyelse af byområder. Byfornyelse handlede i de undersøgte kommuner ikke længere kun om boliger og udsanering af erhverv, men også om at skabe spændende byområder, og i disse områder havde erhvervene en vigtig funktion.

I 1999 og 2000 gennemførtes efterfølgende en række undersøgelser, der prøvede at komme nærmere på, hvad det egentlig var, de forskellige erhverv bidrog med. Undersøgelsen bestod af tre delundersøgelser. I den første fokuseredes på den strukturelle udvikling i nogle udvalgte byområder. Hvilke erhverv var forsvundet, hvilke var stagneret og hvilke var øget (Storgaard, Pedersen og Jensen, 2001).

I den anden fokuseredes på det, vi kaldte de nye byerhverv. Hvad var egentlig deres bidrag til byen - og hvilke gener var der forbundet med dem (Storgaard, Skovdal og Jensen, 2001). I en sidste delanalyse så vi på nogle af de udsanerede erhverv . Hvorfor var de flyttet, hvordan var processen forløbet - og hvordan var det sidenhen gået dem (Storgaard og Skovdal, 2001).

I det følgende skal refereres nogle af konklusionerne fra analysen af de nye byerhverv - men først skal nogle strukturelle udviklingstræk ridses op. Teksten og informationerne stammer i høj grad fra ovennævnte rapporter - især Storgaard, Pedersen og Jensen, 2001, og Storgaard, Skovdal og Jensen, 2001.

Strukturelle udviklingstræk

Statistisk materiale

Fra de tre kommuners statistiske kontorer er indhentet data, der belyser udviklingen i antal arbejdspladser for perioden fra midten af firserne til slutningen af halvfemserne, for områder der mere eller mindre matcher byfornyelsesområderne. De statistiske områder er alle større end byfornyelsesområderne. Størst forskel er der i Århus. I analysen er der ikke søgt total korres-

pondance. Den strukturelle udvikling anvendes som en illustration af nogle udviklingstræk, der gælder for hele bykvarteret - og ikke nødvendigvis de karreer, hvor byfornyelsen har fundet sted. Som altid er der masser af problemer, når man skal sammenligne erhvervsdifferentierede data. Først og fremmest har der været variation i, hvilke år data foreligger fra. I København er der fordelinger fra 1983, og i Odense og Århus er der udkørsler fra 1984, 1985 eller 1986. For alle områder er der til gengæld oplysninger fra 1997. Erhvervsfordelingerne er kørt ud på hovedgruppenivea for de enkelte områder. I København og i Odense foreligger endvidere oplysninger på 6-ciffer niveau. De detaljerede oplysninger kombineret med oplysninger fra adressefiler er anvendt introspektorisk på gadeniveau.

Befolkning og arbejdspladser i byfornyelsesområderne

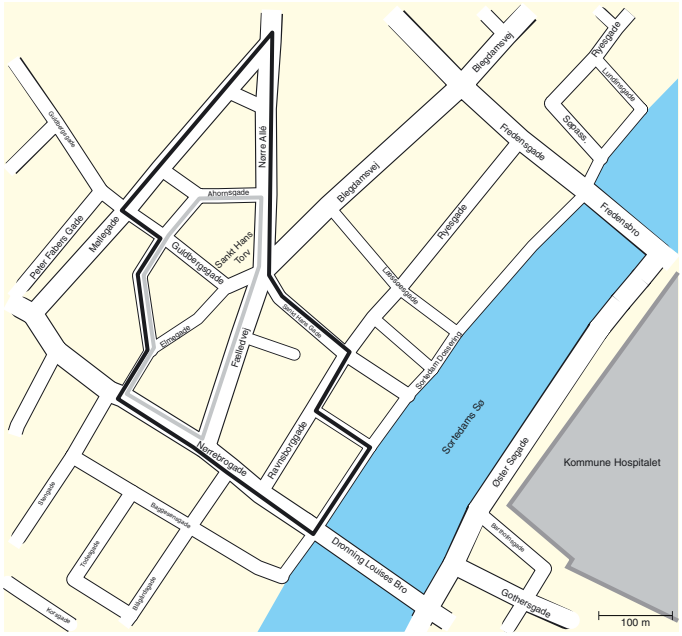
I tabel 1 er vist data for udviklingen i befolkningen og i antal arbejdspladser fra 1980'erne til 1997, den beregnede rate for antal arbejdspladser pr. beboer samt væksten i procent i antallet af arbejdspladser i den pågældende periode.

Tallene viser, at befolkningstallet for Skt. Hans Torv-området er reduceret, mens antal arbejdspladser er øget med det resultat, at arbejdspladsraten er fordoblet fra 1983 til 1997. I området omkring Brandts Klædefabrik og i Frederiksbjerg er befolkningstallet til gengæld øget. På Frederiksbjerg er antallet af arbejdspladser faldet kraftigt, og de modsatrettede bevægelser betyder, at arbejdspladsraten næsten halveres.

Tabel 1. Befolkning og arbejdspladser i byområderne i 1980'erne og 1997.

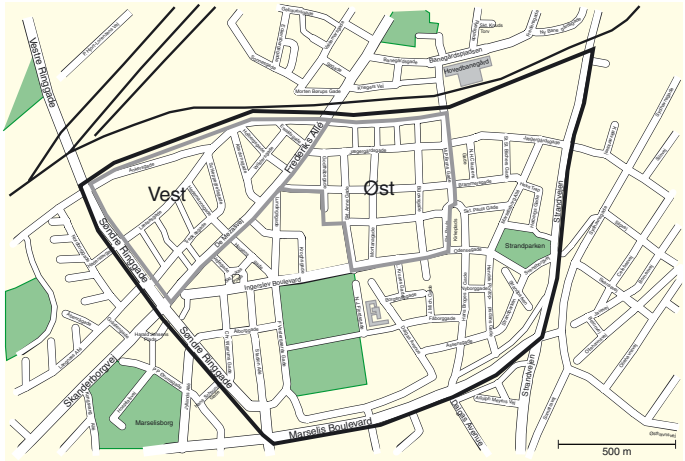
	Befolkning		Arbejdspladser		Rate arb./bef.	
	1983-86	1997	1983-86	1997	1983-86	1997
Skt. Hans Kvarter	4305	2562	1304	1460	0,30	0,57
Brandts Kvarter	983	1296	1846	1981	1,88	1,53
Frederiksbjerg	14148	15485	5916	3995	0,42	0,26

Anm. Data for Skt. Hans er fra 1983. Data fra Brandts er fra 1985. Data fra Frederiksbjerg er fra 1986. Kilde: Tabel 1, Storgaard, Pedersen og Jensen, 2001.



Figur 1. Kvarteret omkring Skankt Hans Torv. Det sorte område viser det statiske område: Rode 113, 120 og 121, det grå viser byfornyelsesområdet.

Figur 2.Kortet viser det vestlige Odense. Det sorte område markerer det statistiske område (nr. 170), mens det grå område markerer byfornyelsesområdet.



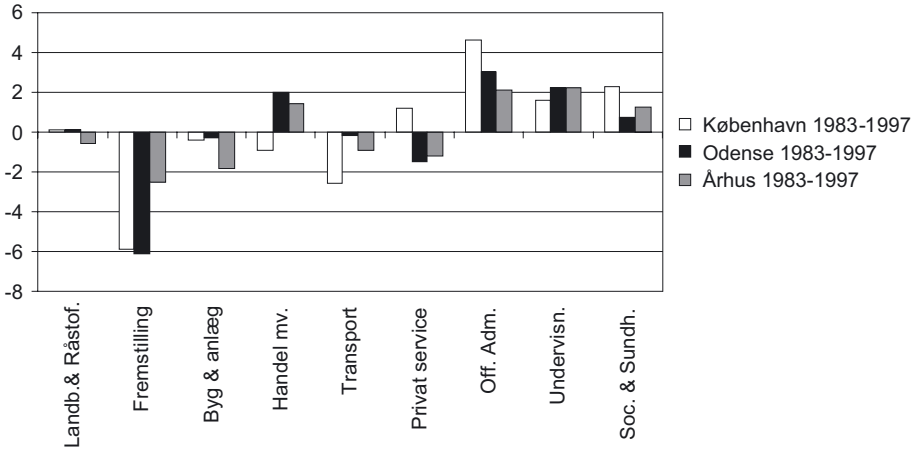
Figur 3. Kort over Frederiksbjerg. Det sorte område viser det statistiske område, det grå byfornyelses-områderne.

For området omkring Brandts Klædefabrik er antallet af arbejdspladser derimod øget, men væksten har ikke kunnet følge med befolkningsvæksten, så arbejdspladsraten er faldet.

Det kan oplyses, at i samme periode er det absolutte antal af arbejdspladser i hele kommunen i Odense og i Århus øget med 10 - 15 pct., medens antallet er gået tilbage i Københavns kommune med knap 5 pct.

Erhvervsudviklingen i København, Århus og Odense

Hovedtendensen i erhvervsudviklingen i de tre bykommuner er vist i figur 4. Udviklingen i erhvervenes beskæftigelse kan sammenfattes til, at de materielt tunge erhverv - industri, byggeri og anlæg samt transport - har haft en vigende andel af arbejdspladserne, mens erhverv inden for offentlige service og administration, herunder undervisning og sundhed, har haft en stigende andel af de beskæftigede i perioden. I København er der tillige en vækst i repræsentationen inden for privat service - og en tilbagegang i handel. I Odense og Århus er billedet omvendt: en vækst i handel og en reduktion i privat service.



Figur 4. Erhvervsudviklingen i København, Odense og Århus 1983 til 1997, belyst ved antal arbejdspladser fordelt efter hovederhverv. Kilde: Storgaard, Pedersen og Jensen, 2001.

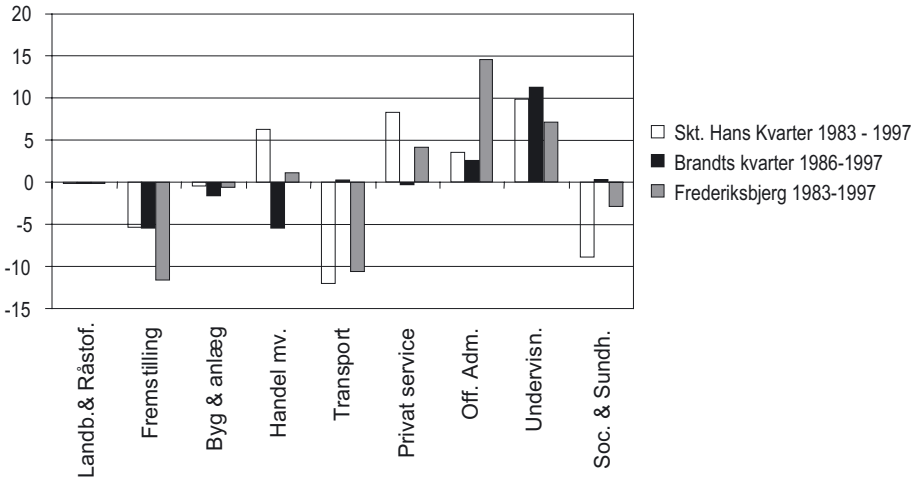
Erhvervsudviklingen i byfornyelsesområderne

I byfornyelsesområderne er udviklingen ikke helt så entydig, som det kan ses af figur 5.

Sammenfattende om udviklingen i beskæftigelsen i de udvalgte byområder kan man pege på, at udviklingsmønsteret er sammenfaldende med deres byers for så vidt angår tilbagegang af industri og håndværk og for så vidt angår væksten i offentlig administration og undervisning. Udviklingen i de udvalgte byområder adskiller sig imidlertid fra byernes udvikling ved, at der ikke er en vækst i social og sundhedssektoren i disse områder, i modsætning til den vækst der finder sted på byniveau.

I to af byområderne (Skt. Hans Torv og Brandts Klædefabrik) er der væsentlig vækst i de private serviceerhverv. Inden for handel mv. er der en væsentlig vækst i området omkring Skt. Hans Torv, i modsætning til udviklingen i hele København. I området omkring Brandts Klædefabrik er der en væsentlig reduktion inden for handel, i modsætningen til udviklingen i hele Odense, hvor der er en vækst. På Frederiksbjerg er der en mindre vækst inden for handel, men den er væsentlig mindre en væksten for hele Århus.

For handel mv. og privat service er der altså ikke nogen entydige udviklingstendenser i de udvalgte byområder. Men det er inden for disse erhvervssegmenter, man finder de fleste arbejdspladser i områderne. De omfatter mange forskellige former for ydelser og service og kan derfor forventes ved mere detaljerede analyser at vise forskellige tendenser.



Figur 5. Erhvervsudviklingen i byområderne 1983/86 til 1997, belyst ved antal arbejdspladser fordelt efter erhvervshovedgruppe. Kilde: Figur 14, Storgaard, Pedersen og Jensen, 2001.

Ser man nærmere på hvilke erhverv, der faktisk udgør de specialiserede brancher, så viser en introspektion af statistik og adresselister, at der er ganske mange erhverv, der orienterer sig mod kultur, mode og design og mod IT, rådgivning, reklamer og kommunikation. Hertil kommer, at der er et betragteligt antal virksomheder inden for restauration, caféer, pizzarier m.v. Denne gruppe er blandet og indeholder tilbud inden for forskellige kvalitetsniveaer, ligesom der indgår en del med et etnisk præget udbud.

Globalisering og oplevelsesøkonomi i danske byer?

Med globaliseringen, glokaliseringens og oplevelsesøkonomiens briller på kan vi tegne et billede af udviklingen i København. Der er et forstat pres på de traditionelle industrierhverv, der i et vist omfang kan forklares med en stigende international konkurrence. I de blandede byområder spiller miljøforhold imidlertid også en vigtig rolle og er sammen med en skrantende økonomi baggrunden for, at virksomheder nedlægges eller omlokaliseres.

Meget tyder på, at der i kvarteret omkring Brandts Klædefabrik - og i kvarteret omkring Skt. Hans Torv - er en koncentration af to typer af erhverv, der gensidigt stimulerer og forudsætter hinandens tilstedeværelse. På den ene side virksomheder, typisk inden for kultur, mode, caféer, m.m., der udbyder services og udseende som et væsentlig element i det, der karakteriserer disse bymiljøer. Vi har kaldt disse virksomheder de rammeskabende virksomheder. På den anden side er der en række af andre firmaer, typisk inden for forretningsservice, der netop er tiltrukket af disse rammer. Disse virksomheder bruger rammerne, og bliver dermed i et vist omfang selv vigtige elementer i at udfylde bybilledet, samtidig med at de konsumere dele af de produkter, som de rammeskabende virksomheder udbyder. Men deres egne produkter er ikke primært beregnet på lokale kunder.

I Frederiksbjerg er udviklingen delvis en anden. Dels er der en langt større andel af fremstillingserhverv og håndværk, dels er der et andet forhold mellem de rammegivende virksomheder - og den private service.

Selv om der ofte vil være forskel på det innovationssamarbejde, der er mellem de internationalt orienterede virksomheder i de *nye attraktive erhvervsområder* - hvad enten det er scienceparker, havnefronter eller bioteknologiske dalstrøg/ medicon-valeys - og det samspil, der kan være mellem virksomheder (og andre aktører) i *et bykvarter*, er der også ofte fælles træk. Forskellene hænger først og fremmest på virksomhedsstørrelse - og på det marked, de leverer til, samt på hvad der samarbejdes om. I de internationalt orienterede virksomheder indgår hver aktør med bidrag til et produkt - eller innovation - der er baseret på en international afsætning. I bykvarterer ind-

går virksomheder og aktører i andre typer af samarbejde. Det kan godt være om produkter, men ofte vil det være om andre forhold. Typisk nære forhold, der har umiddelbar betydning for virksomheden, f.eks. forhold der har at gøre med byens fysiske udformning, om bygninger, veje, pladser og trafik. Alle forhold der har afgørende betydning for virksomhedernes konkurrenceevne og overlevelse. Erfaringerne fra ovennævnte undersøgelser viser, at virksomhederne kan spille sammen på en måde, der kan være særdeles konstruktive for dem - og for bydelen. Dette samspil ligner faktisk en del det innovative samarbejde, der fokuseres på i regionale analyser af innovation og samarbejde (Braczyk et.al., 1998).

Erhverv og oplevelser i de nye brokvarterer

I følge Florida er byernes konkurrencevene i høj grad afhængig af, at der også skabes gode oplevelsesmuligheder i byrummet. Med disse briller skal i det følgende ledes efter, hvad der i interview med erhverv, beboere og besøgende er blevet trukket frem som de kvaliteter, forskellige erhverv bibringer byens kvarterer - ud over arbejdspladser og de produkter, de primært afsætter. I undersøgelsernes brokvarterer er det ikke vanskeligt at genfinde oplevelsesøkonomiens erhvervstyper. Nok er der tale om en styrkelse i antallet af disse virksomheder - men det er værd at bemærke, at disse bydele altid har haft et væsentligt element af sådanne erhverv. Der er imidlertid sket et skift i de kundegrupper, de henvender sig til. Bodegaer er fx skiftet ud med caféer.

Interview i de udvalgte bykvarterer

I hvert af de tre byfornyelsesområder er gennemført interview med udvalgte virksomheder, planlæggere, beboere, samt besøgende.

I Århus og København er endvidere interviewet nøglepersoner, der har haft et særligt kendskab til den omdannelsesproces, der er i gang, begge med tæt tilknytning til bolig- og ejendomsmarkedet. Den ene som egentlig investor og udvikler, den anden som formidler og ejendomsmægler. I Odense har vi interviewet personer, der har deltaget i udviklingen og driften af aktiviteterne i Klædefabrikken.

	Frederiksbjerg	Brandts Klædefabrik	Skt. Hans Torv
Gamle erhverv	Frisør	Modetøj til damer	Håndværksvirksomhed
Nye erhverv: - Skaber rammerne	Brugsting Køkkenting Café, bageri	Café Modefrisør	Designbaseret tøj Café Café
Nye erhverv: - Bruger rammerne	Reklame	Reklame IT	Fotograf IT virksomhed
Planlæggere	Afdelingsarkitekt og arkitekt i byfornyelsesafdelingen	Arkitekt, planlægningskontoret. Arkitekt, Byplankontoret. Kontorchef, kultursekretariatet	Vicedirektør i plandirektoratet og kontorchef i Nordre Byplankontor, Plandirektoratet. Byplanarkitekt i bydelsforvaltningen
Beboere	Beboerrepræsentant	Beboer fra arbejdsgruppe	Andelsformand
Gadeinterviews	7 personer	11 Personer	9 Personer
Andre	Udvikler/entreprenør	Kulturinstitution	Erhvervs- Ejendomsmægler

Figur 3: Gennemførte interview. Kilde: Figur 1, Storgaard, Skovdal og Jensen, 2001.

Erhvervene

Mode og design. Høj kvalitet, det særlige - og oplevelse, er kendeord, der hæftes på disse butikker. Mange af butikkerne kombinerer deres virke med andre aktiviteter, der føjer andre oplevelsesaspekter til besøget end blot det at erhverve et produkt. I modebutikker kan det være events med kendte designere, det kan være vinsmagning - og ofte indgår musik enten levende eller i form af en DJ. Evnen til at påkalde sig opmærksomhed og få den omsat til artikler i aviser og blade er en efterspurgt kompetence. Det kan være i forbindelse med events, særlige produkter m.m. Endelig kan nogle af mode- og designbutikkerne også ses som værende en del af de lokale kulturtilbud. Det er her, de besøgende får et kulturelt indspark.

Caféerne. Er vigtige i de nye bykvarterer. De fungerer som mødesteder. Skal man på shopping eller i byen for at more sig, samles man ofte på caféen. Også caféerne er præget af åbenhed - ganske i modsætning til bodegaens og værtshuset lukkede miljø - og bidrager hermed markant til gadebilledet. De er også med til at skabe trygheden i det spændende miljø, som disse gader udgør. Der kan kigges ind - og der kan kigges ud. Man kan kigge på - og man kan blive set. Endelig er der flere af caféerne, der har musik - enten regelmæssigt eller i forbindelse med særlige lejligheder. Det skaber opmærksomhed og trækker folk til området. Dermed bliver caféerne let identifikationspunkter i et område.

It, foto, medie og reklame. Disse virksomheder præger gadebilledet langt mindre. De interviewede virksomheder ligger alle i baggårde. To af dem har gjort lidt mere ud af bygningens udseende, så det harmonerer godt med virksomhedernes virke og produkt. Hermed bidrager de faktisk til at gøre det visuelle miljø lidt mere spændende og oplevelsesrigt. Bidragene til den økonomiske cirkulation i områderne er beskeden, men virksomhederne bidrager dog til den økonomiske omsætning via deres medarbejderes forbrug af især caféernes og ikke mindst take-awaybutikkernes tilbud, ligesom det er almindeligt at tage kunder og forretningsforbindelser med på de lokale caféer og restaurationer. I den forbindelse er det værd at bemærke, at nogle af disse virksomheder har professionelle kontakter blandt modeller, stylister, designere og kunstnere. Det fremhæves i interviewene, at det kan være et positivt bidrag til livet i et bykvarter, at kendte personer frekventerer et område.

De gamle erhverv. I undersøgelsen er indgået virksomheder, der 'altid' har hørt til i byen, bestående af en VVS-virksomhed og to frisører. Alle har de en vigtig funktion som leverandør til den lokale befolkning, men har samtidig også kunder fra et større geografisk område. Efterhånden som håndværksvirksomheder forsvinder ud af byens kvarterer, er der måske større grund til at hæge om de, der er tilbage. Arbejde er altså andet end service og kontor.

Positive bidrag

I undersøgelsen (Storgaard, Skovdal og Jensen, 2001) trækkes bl.a følgende konlusioner frem:

Arbejdspladser og produkter/tjenester. I de fleste studier og planer om erhverv i bykvarterer fokuseres oftest på de services og arbejdspladse, som erhvervene skaber i området og på de miljøgener, der kan være forbundet med erhvervenes lokalisering. Men sammenhængen mellem virksomheder og lokale arbejdspladser har været under kraftig ændring i mange år. Det samme gør sig gældende med beboeres indkøb. Dagligvarehandel foregår ofte i nærområdet - men specialindkøb finder sted mange andre steder. I de tre områder, dette studie dækker, gør de samme forhold sig gældende. Arbejdspladser er vigtige - og de produkter, der leveres er også vigtige. Men erhvervenes bidrag går langt ud over disse områder.

Facader og signalværdi. De udvalgte erhverv bidrager på forskellige måder til en gades rum . Mest synligt og iøjnefaldende er naturligvis de erhverv, vi har kaldt de rammeskabende. I undersøgelsen gælder det særlig

mode og design, caféer og delvist frisørforretningerne. Det er gennem facader, skilte og vinduer, man udsender signaler til omverdenen. I interviewene fremhæves facader, der bygger på det oprindelige, og der er mange kritiske røster mod for spraglede og for forskellige facader og udsmykninger. På den anden side skal der også være plads til variation, for bliver det for ens, bliver det også kedeligt, siges det i mange af interviewene. Skæmmende udseende har en klar negativ effekt. Det betyder, at facader med ringe vedligeholdelse trækker hele området ned. Graffiti og plakater kan have samme virkning.

Oplevelser. For mange af de nye erhverv er oplevelse et centralt begreb. Samme tendens ses andre steder i byen. Typisk for udviklingen i disse år er etablering af store indkøbscentre, der kombinerer indkøb og oplevelse - i København senest med Fisketorvet ved Havnepromenaden. Her er det udviklere, der har sørget for den fælles ramme, og for at virksomhederne i et vist omfang finder deres plads i det fælles koncept. I modsat fald kan indkøbscenteret gribe ind. I mange af de bykvarterer, hvor byfornyelse finder sted, er situationen en ganske anden. Oftest er der tale om, at mange forskellige virksomheder skal i spil. Der er ikke på forhånd givet bestemte signaler om koncepter, man kan genfinde sig i. Alligevel er det oplagt, at disse områder har potentialer, der langt hen ad vejen kan konkurrere med de nye indkøbscentre. Den historiske dimension, facader og autenticitet, den 'naturlige variation med blandingen mellem forretninger og de nye producerende erhverv er her bykvarterernes trumfkort.

Transparens er måske et af tidens nøgleord og det genfindes i indretning og i forholdet mellem det offentlige og det private rum inden for disse erhverv. For de andre erhverv i undersøgelsen, de rammeforbrugende, kan facaden også spille en vigtig rolle. Det gælder især inden for marketing og reklame, hvor hele rummet og indretningen, udsender vigtige signaler til kunder og samarbejdspartnere. For IT og foto er det mere den betydning, omgivelserne har for de ansatte, der spiller ind. Baggårde kan være rigtig gode lokaliseringer for disse erhverv, de kan give rammer og samspil, der tilsammen signalerer kreativitet, oplevelser og spændende sammenstillinger. For traditionelle håndværksvirksomheder er baggårde stadig en rigtig god placering, forudsat de ikke generer naboer - og forudsat tilkørsels og parkeringsforhold er i orden. I forhold til den tidligere byfornyelse har beboere typisk været mest orienteret mod gårdrummene, medens gadens rum først er kommet mere på dagsordenen i de senere år. Her har erhvervene en vigtig rolle at udfylde.

Også forhold som *omtale* - eller *narrativitet* - betyder meget. Det er kendt, at et område let kan stigmatiseres af negativ omtale. Lige så vigtig synes positiv omtale at være. Det kan være om forbedringer af det fysiske miljø. Det kan være om personer - og især kan det være om personer, der i forvejen er kendt positivt i offentligheden. Den lokale presse kan spille en nøglerolle i denne sammenhæng. Men alle, der kan bidrage med at få historierne ud i offentligheden, kan være vigtige. Mange kommuner har gennemført arbejde med byatlas, dvs. registreret bygninger som man synes fortjener særlig opmærksomhed og måske bevaring. Det har i mange byer givet et rigtigt godt kendskab til byens fysiske inventar, det har fået nogle af fremtidens vigtige medspillere på banen, og det har været med til at skabe fortællinger - og dermed identitet - om elementer i byen.

Negative bidrag

Men undersøgelsen viser også klart, at der kan være alvorlige miljøproblemer forbundet med de nye byerhverv. De negative bidrag spænder vidt - og tager til dels nye former. I undersøgelsen peges der først og fremmest på følgende:

Trafik og parkering. Ud over de kendte størrelser i forhold til til- og frakørsel af varer, personale og kunder, udgør cykler et stigende problem, der

sættes specifikt ind overfor, f.eks. i form af hyppig bortkørsel af 'glemte' cykler.
Støj, især fra musik, nævnes af mange. I områderne er det en klar opfattelse, at musikken på spillestederne, caféerne eller i forretningerne er kvaliteter, der er med til at sætte området på landkortet på en positiv måde. Der er således ingen, der ønsker at musikken i området forbydes eller indskrænkes. Beboere, der selv er generet af musik i ejendommen, kan være meget positive over for musik i området (jvnf. NIMBY[11]´s). Konkret forespurgt er man ikke villig til at acceptere, at der indførtes to regelsæt for støjniveau i boliger, så boliger i byerne f.eks. måtte tåle mere. Denne problemstilling er bestemt ikke ny. Løsningen på NIMBY problematikken er næppe at forbyde musikken - men måske mere at styrke indsatsen for en bedre støjdæmpning. I dag er denne helt overladt til musikstedet. Måske burde der kunne give støtte til bedre lydisolering? - Måske til teknisk rådgivning?

Affald, lugt og renovation. Ofte er der et stort oprydningsarbejde efter den daglige drift fra caféer, take-awaybutikker, events, etc. Engangsemballage, pap og papir kan virke meget skæmmende i en gade. Der er de fleste steder behov for en stor og hurtig indsats. Sker det ikke, berettes om hastigt accelererende tendenser til yderligere skæmmende aktiviteter, der hurtigt breder sig til andre felter som graffiti og hærværk.

Nye former for erhvervsplanlægning?

Fra udsanering af erhverv til indbydelse til lokalisering
Erhverv har altid spillet en vigtig rolle for byernes udvikling. Beskæftigelse og forsyning med gods og goder er jo afhængig af erhverv - private og offentlige. Men den snævre fysiske sammenhæng, der kendetegnede udviklingen langt op i forrige århundrede, er ændret ganske betydeligt. Nærhed mellem funktioner blev skiftet ud med en mere hensigtsmæssig geografisk arbejdsdeling, og den funktionelle planlægning gik i høj grad ud på at få denne adskillelsens kabale til at gå op, hvor det gjaldt om at få samlokaliseret funktioner, der havde brug for hinanden (bl.a. ud fra logistiske hensyn), og adskilt funktioner, der generede hinanden (bl.a. ud fra miljøhensyn).

De monofunktionelle områder blev dominerende - i hvert fald i de nye arealer, der blev inddraget til byernes vækst. I de områder i byerne, hvor blanding mellem funktioner - ikke mindst bolig og erhverv - var forekommende, betød det et pres på at få skabt en adskillelse, der reducerede miljøbelastningen på boligområderne. Mange producerende erhverv forsvandt fra den uhensigtsmæssige lokalisering tæt ved boliger. Derfor betød byfornyelse ikke kun boligforbedring, men også gårdsanering. Baggårdserhvervene forsvandt (Christensen og Krawack, 1981) til fordel for grønne gårdrum til beboerne.

Som nævnt er endnu et skift i byernes geografiske struktur godt på vej. Serviceerhverv tegner sig for en stadig stigende del af beskæftigelse og økonomisk aktivitet, og mange af disse erhverv er ikke miljøbelastende på samme måde, som håndværk og industri er det. Der er derfor ikke det samme pres på at få disse nye byerhverv ud af byerne. Ja, faktisk har det vist sig, at der er særdeles gode grunde til at fremme tilstedeværelsen for nogle af disse erhverv. De har nemlig en vigtig indflydelse på dannelsen af det byliv, der efterspørges, både af beboere, af besøgende - og af andre erhverv.

Et skift i fokus
I forbindelse med udarbejdelse af de kommuneplanstrategier, som danske kommuner skal udarbejde fra og med 2004, er det værd at notere, at der er basis for et skift i det fokus, som planlæggere og politikere kan have på virk-

[11] Not In My Back Yard. Begreb for den modstand som beboere ofte har mod ændringer i deres lokalområde.

somhedernes bidrag til et bykvarter. Tidligere lå interessen alene i spørgsmålet om arbejdspladser og forsyning af tjenester/produkter, efterfulgt at en stigende og efterhånden dominerende interesse i, at miljøbelastningen ikke blev for stor. I dag kan vi se, at virksomhedernes bidrag til facader og til livet i gaderne er af stor betydning for, hvorledes et bykvarter opleves og fungerer. Og vi kan se, at erhvervene kan være med til at skabe de oplevelsesrige bykvarterer, der ifølge teoretikere som Florida, udgør et væsentlig element mht. tiltrækning af nogle af de befolkningsgrupper, der er væsentlige for den nye økonomi og byernes konkurenceevne. Der er stadig en interesse for arbejdspladser, men sammenhængen mellem arbejdssted og bosted er i høj grad under opløsning, og ud over dagligvarer går man oftere til specialbutikker, hvis de rigtige produkter eller ydelser skal indkøbers, frem for til den lokale udbyder. Til gengæld er miljøspørgsmål stadig af afgørende betydning. Og selv om industrien og den tungere miljøbelastning i høj grad er på vej ud af bykvarterene, er der stadig masser af gener også i relation til det pulserende byliv og de butikker og virksomheder, der betjener dette. Papiraffald fra take- aways og efter succesrige events, støj fra musik, fra publikum, og fra morgenrenovering samt flaskelevering er nogle af de gener, de moderne bykvarterer kan byde på.

Byfacader, signalværdi og virksomheder

En stor del af undersøgelsen om de nye byerhverv handler om, at de fysiske rammer er uhyre vigtige. Det visuelle miljø har en stor indflydelse på, hvordan brugere af et rum – en gade, en baggård, et kvarter – oplever det. Der signaleres utrolig meget gennem det fysiske udtryk, der også kan betegnes arkitektur. Men med arkitektur forledes vi let til at opfatte det fysiske rum i dimensioner, hvor den kunstneriske oplevelse eksponeres. Set som et redskab i byudvikling eller bypolitik, er det ikke denne kunstneriske dimension, der er vigtig. Det er derimod det ganske enkle, at den måde bygninger, veje og pladser ser ud på, er massive signaler om fortid, nutid og fremtid. Dette gælder uafhængig af typen af bykvarter. Det betyder bl.a., at en indsats mod et skæmmende udseende må stå meget højt på indsatslisten. Både i det lange løb, og i forbindelse med en hurtig indsats når skæmmende udseende opstår.

Erhverv er særligt interessante som medspillere i forhold til facader og signalværdi, herunder særligt det, vi i denne undersøgelse har kaldt de rammeskabende erhverv, f.eks. forretninger og caféer. De er så at sige nødt til at spejle sig i omgivelserne eller se deres eget koncept i forhold til omgivelsernes fysiske udtryk. I interviewene er det altså opfattelsen, at hver af de tre kvarterer har nogle særlige kvaliteter, som virksomhederne i området i høj grad er med til at skabe. Der er en oplevelsesrigdom i hvert af områderne, især i området omkring Skt. Hans Torv og i området omkring Brandts Klædefabrik. Der er her erhverv, der lægger vægt på høj kvalitet, og som er på forkant med bylivets mere trendy sider.

En hårfin balance - en udfordring til byens politikere og planlæggere

Undersøgelsen kunne konstatere, at byfornyelsens forvaltere kan have en nøglefunktion. Hvad enten der sættes ind med mindre projekter i form af forbedring af gadens inventar, fornyelse af facader eller gennemgribende fornyelse af bygning og installationer, kan indsatsen bruges til at få en større udviklingsproces igangsat. Forvalteren kan sætte de processer i gang, der skaber både visioner, engagement og forankring - og egentlige forbedringsarbejder af bydelens inventar og bygninger. Undersøgelsen viser, at erhvervene spiller en afgørende rolle for en gades visuelle udtryk og for dannelsen af hele den oplevelsesrigdom byboere og besøgende synes at efterspørge i disse år. Via byfornyelsen har man gode muligheder for at få disse ressourcer i spil, og herigennem for at præge bykvarterer i en udviklingsretning langt de fleste oplever som positiv.

En sådan udvikling trues fra flere sider. *Mondænisering* kan ligge lige om hjørnet. Kan man undgå, at priserne stiger så meget, at den blanding mange efterspørger og anser for en ressource forsvinder? Faren for en øget *tivolisering* truer også. Den øgede interesse for områderne kan betyde, at nogle virksomheder tilsidesætter hensynet til den fælles oplevelse af bydelens kvaliteter og prøver at trække kunder til gennem øgede udbud, plakater, m.v., der klart bryder med omgivelserne.

I flere af interviewene fremhæves, at det er meget vigtigt for områderne, at der er en blanding af erhverv, af mennesker og boligtyper. Især blandingen af forskellige boligstørrelser bliver fremhævet som et forhold, kommunen har mulighed for at styre. Blandingen af erhverv derimod er vanskelig at styre, ud over de bestemmelser, der allerede i dag bruges i forbindelse med miljø, størrelse og facader. Det er i høj grad op til de enkelte virksomheder at se sig selv i forhold til bygninger og område. Men man kan bibeholde baggårdslokaliteter bl.a. for de nye mindre IT, virksomheder og til virksomheder inden for reklame, foto og medier, der ofte vil efterspørge sådanne lokaliteter i kreative og varierende bydele.

Samarbejde mellem byens brugere

Det kan konstateres, at erhvervene i byens omdannede kvarterer i bydmidter og brokvarterer indgår i nye former for samarbejde.

I undersøgelsens lokale områder er der stadig væsentlige økonomiske relationer mellem virksomhederne forårsaget af, at de på kommercielle vilkår leverer produkter og services til hinanden. Men det vil oftest være helt forkert at sige, at disse virksomheder er lokalt bundne - for så vidt aftagere angår. Tværtimod kan konstateres at håndværks- eller servicevirksomheder i stigende grad leverer til et regionalt marked, hvor det tidligere var lokalt, hvad enten det er VVS-firmaet eller Frisørforretningen.

Set fra den enkelte virksomheds side, kan der skelnes mellem forskellige former for samarbejde, alt efter hvem samarbejdet retter sig i mod. De typiske kategorier vil da være virksomheden selv, andre virksomheder - og offentlige myndigheder. I forhold til de kvarterorienterede byfornyelsesprojekter kan samarbejdet siges herudover også at rette sig til det civile samfund. Med henvisning til Healey´s koncept om kollaborative planlægning er det denne artikels påstand, at denne del af virksomhedernes eksterne relationer kan spille en afgørende rolle for bykvarter - og for virksomhederne. Hvorledes kollaboration konkret kan foregå er under udforskning i disse år. Hvor Healey har en tendens til alene at fokusere på mødet, snakken og det skriftlige, rummer den nye teknologi mulighed for andre former for kommunikation, der måske kan fremme det kollaborative element. Skabelsen af visioner er vigtig, som Sharon Zukin pegede på (Zukin, 1995). Ikke forstået på den måde, at en ekstern myndighed - eller part - skal præsentere en vision. Men det er vigtigt at byens og områdets aktører kan forholde sig til en vision. Dannelsen af en vision er en frugtbar måde at få optegnet nogle billeder, at gøre billederne markante. At trække nogle konturer op i et landskab, der ellers let kan virke udtværet og flydende. Det er tale om en form for fremtidsbench-marking og skabelse af konturer. Selve denne dannelse af visioner er en proces. Meget tyder på, at meget er vundet, hvis et områdes aktører, kan mødes i denne proces.

I hvert fald ser det ud som om, man er nået særdeles langt i denne proces netop inden for byfornyelsesområdet. Længere end det man ser inden for den traditionelle form for fysisk planlægning. Undersøgelserne bekræfter, at samspillet mellem et områdes brugere og byfornyelsens professionelle aktører er vigtig. Inddragelse af et områdes aktører, hvad enten det er beboere, virksomheder eller foreningspersoner, er blevet et must i langt de fleste byfornyelsesprojekter. Inddragelsen er ofte langt mere intens og vidtrækkende end det, der sker inden for den øvrige fysiske planlægning. Fra byfornyelsen på Vesterbro stødte vi på et udsagn om, at når der gik 'demokrati' i den - så var det svært at finde løsninger (Storgaard og Jensen, 2002). Me-

ningen var ikke, at der var for meget borgerinddragelse, men derimod at den klassiske form med at sidde rundt om bordet og så fremlægge synspunkter og ønsker, ofte førte til konflikter, fordi de forskellige udsagn blev hæftet på ideologier og fordomme. Bl.a. i forholdet mellem virksomhederne og beboerne. Kunne man springe direkte til en diskussion af konkrete forhold, kunne man ofte finde hinanden i de konkrete løsninger, og bagvedliggende mulige modsætninger mht. ideologiske interesser stillede sig ikke i vejen.

Man kunne formulere en formodning om, at drivkraften bag denne tendens til at inddrage brugere og aktører måske nok udspringer af demokratiske hensigter. Men at resultatet når langt videre. Der opstår/udvikles løsninger, der både giver byen et dynamisk input, og som brugerne (beboere, virksomheder og besøgende) finder positive og samtidig resulterer i løsninger, der er bedre forankret hos områdets aktører. Vores oprindelige caseanalyser (Storgard og Skovdal 2001) viser, at aktørinddragelse i høj grad går videre end den brede rekruttering, der foregår via åbne beboermøder. Ofte hentes særlige aktører ind. Denne selektive brugerinddragelse ser ud til at skabe vejen for særdeles hensigtsmæssige løsninger.

Det er interessant, at samtidig med dette behov for 'collaborativitet', set både fra brugernes side og fra byens, har ny Informations- og Kommunikationsteknologi åbnet muligheder for, at der kan ske en 'Collaborative Design of Visions', der går en del videre end den kommunikative sidden om bordet og snakke teknologi og praksis, som Patsy Healey refererer til. Det er vi ved at udvikle og afprøve i samarbejde med Kvarterløft Nørrebropark Kvarter i forskningsprojektet 'Det elektroniske Kvarter', som By og Byg udfører i samarbejde med arkitekter fra Kunstakademiets Arkitektskole (se: www.e-kvarter.dk) (Holmgren et.al., 2001, 2004). Også her er erhverv helt centrale agenter. Både i byens visuelle udtryk - reelt og virtuelt - , som løftestang for sociale processer (beskæftigelse/ iværksætning) og som aktører sammen med beboere og andre brugere, i de arbejdsgrupper, der reelt udvikler visioner gennem konkrete forslag. I et andet projekt ser vi på, hvad denne deltagelse via nettet forårsager mht. til dannelse af IT-parathed og især med hensyn til dannelse af fælles begreber og opfattelser (sharing knowledge) mellem byens aktører (se: www.Modinet.dk[12] og Bondebjerg, 2002).

Litteratur

Arkitektfirmaet Gert Bech-Nielsen. (red.). (1997). *Århus kommuneatlas II: Bygningernes bevaringsværdier.* Århus Kommune. København: Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen.

Bolving, G., et al. (2000). *Brandts Klædefabrik*. Odense: Forlaget Brandts Klædefabrik.

Bondebjerg, I. et. al. (2002): Media and Democracy in the Network Society *(MODINET).* Københavns Universitet.

Braczyk, H.J., Cooke, P., Heidenreich, M. (eds) 1998 *Regional Innovation Systems: The Role of Governance in a Globalized World*. London: UCL Press.

Brenner, Neil (2002). *Decoding the Newest "Metropolitan Regionalism" in the USA: A critical Overview*. Elsevier Science Ltd.

[12] MODINET: Medindflydelse og Demokrati i Netværkssamfundet. Et tværfagligt forskningsprojekt under ledelse af Ib Bondebjerg, Film og Medievidenskab, KU. Projektet er startet 2002 og afsluttes 2005.

Christensen, L. & S.Krawack (1981): *Baggårdserhverv i byfornyelsesområder* (IVTB-rapport 33). Lyngby: Danmarks Tekniske Højskole, DTH.

E-Kvarter: http://www.e-kvarter.dk

Federspiel, S., Skytte Jensen, K., & Wenzel, J. (1997). *Nørrebro – træk af en bydels historie.* København: Nørrebro Lokalhistoriske Forening og Arkiv, & Knuths Forlag.

Ferreira, A. (red.). (1997). *Odense kommuneatlas II: Bevaringsværdige bygninger 1997.* Odense Kommune. København: Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen.

Florida, Richard (2002): *The Rise of the Creative Class*. N.Y.

Florida, R. and I. Tinagli (2004) *Europe in the Creative Age*. Demos, UK

Garmund, G. (red.), et al. (1987): *Fra klædefabrik til kulturfabrik*. Odense: Forlaget Brandts Klædefabrik.

Gehl, J. (1998). *Byens rum og byens liv*. Odense: Odense Kommune.

Gehl, J., & Gemzøe, L. (1996). *Byens rum – byens liv.* København: Arkitektens Forlag, & Kunstakademiets Forlag.

Gertler, Meric S. (2001): *Tacit Knowledge and the Economic Geography of Context - or - The Undefinable Tacitness of Being (There).* Paper presented at the Neklson and Winther DRUID Summer Conference, Aalborg, Denamrk, june 2001.

Gertler, M.S. and D.A. Wolfe (ed.), (2002), *Innovation and Social Learning: Institutional Adaptation in an Era of Technological Change*, Basingstoke: Palgrave. 2002.

Hansen, K. E., & Ærø, T. (1998). *Planlægning af byfornyelse og byomdannelse* (SBI-rapport 299). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies.* London: Macmillan Press.

Holmgren, S., B.Rüdiger, K.Storgaard og B.Tournay (2001). *Det elektroniske kvarter. IT i byfornyelse. Program og planlægning*. Kunstakademiets Arkitekskole og By og Byg.

Holmgren, S., B.Rüdiger, K.Storgaard og B.Tournay (2004). *Det elektroniske kvarter. Erfainger med informationsteknologi til samarbejde mellem fagfolk og beboere i Nørrebropark Kvarterløft i København.* Erhvervs og Boligstyrelsen.

Kooperativ Byggeindustri. (1979). *Indre Nørrebro: Helhedsplan 1979.* København.

Københavns Kommune. (1998). *Ændring af byfornyelsesbeslutning for områderne afgrænset af Guldbergsgade, Ahornsgade, Nørre Allé og Sank Hans Torv.* København.

Københavns Kommune. (2000). *Boliger for alle: Boligpolitisk strategiplan for København.*

Københavns Kommune 2001-04. Debatoplæg. Udkast. København.

Københavns Kommunes Økonomiforvaltning, Kvarterløftsekretariatet (1998). *Beskrivelse af tre erhvervsområder i Holmbladsgadekvarteret: Nord for Prags Boulevard – vest for Strandlodsvej – øst for Strandlodsvej*. København.

Københavns Kommunes Kvarterløftsekretariat. (1997). *Holmbladsgadeområdet: Grundmateriale til kvarterløftprojekt*. København.

Lovbekendtgørelse nr. 800 af 10. november 1998: Bekendtgørelse af lov om byfornyelse. (1998). København: By- og Boligministeriet.

Lovbekendtgørelse nr. 820 af 15. september 1994: Bekendtgørelse af lov om byfornyelse og boligforbedring. (1994). København: Boligministeriet.

Lundvall, B-Å. (ed.). (1992) *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning.* London: Pinter Publishers.

Läpple, D. (1999): *Ambiguities of Globalization: The Urban economy as a Nexus of disembedding and reembedding of processes - The case of the City of Hamburg.* Society for the Advancement of Socio-Economics 11 th International Meeting on Socio Economics, Madison, Wisconsin, USA.

Møller-Jensen, H., & Jørgensen, G. (1997). *Omdannelse af ældre erhvervsområder – problemer og potentialer* (By- og Landsplanserien nr. 1, 1997). København: Miljø- og Energiministeriet, Forskningscentret for Skov- & Landskab, FSL.

Nørgaard, Helle (2003) The global city thesis social polarization and changes in the distribution of wages. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 85 (2), 103-119.

Odense Kommune. (1980). *Genanvendelse af Brandts Klædefabrik*. Odense.

Odense Kommune. (1999). *Program for helhedsorienteret byfornyelse*. Odense.

Oldenburg, R. (1999). *The great good place: Cafés, coffee shops, bookstores, bars, hair salons and other hangouts at the heart of a community.* New York: Marlowe & Company.

Olesen, B. (1988). *Et kvarter og dets mennesker: Bolig- og livsformer gennem 100 år: Frederiksbjerg Øst, Århus* (Skriftrække 1). Århus: Købstadsmuseet "Den gamle By".

Paquet, Gilles (1998*): Governance and Social Cohesion: Survivabillity in the 21 th Century*. Paper on the 1998 Symposium of the Royal Society of Canada.

Putnam, R. D. (1995) 'Bowling Alone: America's Declining Social Capital', *The Journal of Democracy*, 6:1, pages 65-78.

Sassen, S. (1991): *"The Global City: New York, London, Tokyo*". Princeton University Press.

Sassen, S. (1998*):Urban Econies and Fading Distances. The Second Megacities Lecture.* The Hague.

Skifter Andersen H. (2003). *Urban Sores. On the interaction between segregation, urban decay and deprived neighbourhoods*. Aldershot: Ashgate.

Storgaard, K. & S.Jensen (2002). *Byfornyelse og beskæftigelse. Muligheder for lokale initiativer* (By og Byg Dokumentation 027). Hørsholm Statens Byggeforskningsinstitut.

Storgaard, K., & Skovdal, A. K. (2001). *Erhvervsudvikling, byfornyelse og bypolitik: Forprojekt.* (By og Byg Dokumentation 013). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Storgaard, K., Pedersen, D. O., & Jensen, S. (2001). *Udvikling i erhvervsstrukturen i byfornyelsesområder. Første del af Erhvervsudvikling, nye byerhverv og byfornyelse* (By og Byg Dokumentaion 016). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Storgaard, K., & A.K.Skovdal (2001*). Nye Byerhvervs betydning for byens udvikling. Anden del af Erhvervsudvikling, nye byerhverv og byfornyelse*. (By og Byg Dokumentation 017). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Storgaard, K., Skovdal, A. K. & Jensen, S. (2001). *Udflyttede erhverv: Tredje del af Erhvervsudvikling, nye byerhverv og byfornyelse* (By og Byg Dokumentation 018). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut

Storgaard, K. og K.A. Skovdal (2001): Nye baggårdserhverv i byfornyelsen! *Byplan nr. 1, 2001*.

Toft Jensen, H. (red.). (1996). *Bydelsatlas Nørrebro: Bevaringsværdier i byer og bygninger.* Skov- og Naturstyrelsen.

Zukin, S. (1995). *The cultures of cities.* London: Blackwell Publishers.

Østlund, B. (1992). *Fabrikken der ikke ville dø: (Scener fra et klædeskab*). Assens: Fynbo.

Århus Kommune. (1994). *Facader og skilte: Vejledning.* Århus.

Århus Kommune. (1999). *Byfornyelsesprogram: Helhedsorienteret byfornyelse – Frederiksbjerg Øst.* Århus.

Århus Kommune. (2000). *Frederiksbjerg Øst: Byarkitektonisk oplæg.* Århus.

Senmoderne byliv – byen som levet og forestillet

John Pløger

Debatten om byen præges af begreber som urbane kvaliteter, kulturel pluralisme, værdi-pluralisme, livsformer, den gode by og det gode byliv. Såfremt målet er at tage hensyn til de værdier og meningsfulde liv, som leves i byen, er det således nødvendigt i bypolitikken og planlægningen at interessere sig for forskelligheden og det imaginære byliv. Bylivet værdisættes i relation til erfaring, situation, moral, drømme såvel som i forhold til, om man synes, man lever et meningsfuldt liv. Artiklen argumenterer for, via en fremstilling af de by- og forstadskvaliteter beboerne formodes at lægge vægt på, at den fænomenologiske by, den levede meningsfulde by bør komme i centrum for byforståelsen. Det rutinemæssige hverdagsliv, det nærmiljøforpligtende hverdagsliv og urbanitet er tre typologier, som kan genfindes i bylivet, men det er vigtigere at se byen som dynamiske kræfter og tilblivelser skabt gennem interaktion og relationer, og ikke strukturer. Bypolitikken og planlægningen må lære at arbejde med disse potentialer fremfor at satse på strukturplanlægning.

Indledning

I bypolitikken og by- og boligplanlægningen leder man ligesom i hverdagslivet efter strukturer, generaliseringer og genkendelighed, fordi det gør tilværelsen mere forståelig, forudsigelig, ikke-truende og levelig. Men byen er risiko, fragmenterede bybilleder, uoverskuelighed, fremmedhed og forandring.[13] Alligevel finder byboerne som regel deres vej i denne kompleksitet, i dette 'kaos', og som regel uden at føle, at byen repræsenterer en risiko for dem selv eller deres nærmeste. Byen er tryg, fordi bylivet (trods alt) bygger på en lang række mere eller mindre (er)kendte sociale koder for omgang med hinanden. Og bymennesket lærer gennem erfaringen med byen at omgåes med dens kompleksitet og kaos.[14]

Bypolitik og planlægning har altid først fokuseret på den struktur-funktionelle by, dvs. bylivets og byudviklingens sammenhæng med økonomi, erhverv, levekår, segregering og koncentration af boligsociale problemer. Det handler om at administrere byens udvikling gennem kontrol over disse kræfter. I dette glemmer man vigtigheden af også at arbejde med udviklingen i og forandringen af livsformer, livsfaserne såvel som betydningsskemaerne for, hvad som er moral og etik, demokrati, retfærdighed og individualisering. Den planpolitiske opgave er nu som før at skabe selv-regulerende byer og bomiljøer gennem diagrammer og geometri. Statiskhed og træghed i det sociale felt er både en tænkningshorisont, et middel og et mål for bypolitik og planlægning. Det struktur-funktionelle hverdagsliv, de sociale træg-

[13] Denne artikkel kunne godt have fokuseret på marginalisering, segregering, deprivation og fattigdom, social ekskludering og hjemløses erobring af rummet. Her er andre mere kvalificerede end jeg. Forskningen er med rette oftest rettet mod at dokumentere de svage gruppers og menneskers situation i byen, enten det drejer sig om boligøkonomi, social marginalisering og dens årsager, velfærdspolitik eller misbrugsproblematikker. Temaet er her et overset fænomen eller perspektiv til at forstå, *hvordan* der leves i byen, og *hvorfor* man lever i byen, nemlig *bylivets meningsfuldhed*.

[14] Jeg takker Hans Thor Andersen, Geografisk Institut, Københavns Universitet, for kritiske og konstruktive kommentarer. Han har ikke haft lejlighed til at se denne sidste udgave, så den må stå for min egen regning.

hedsfelter og de kollektive betydningsskemaer er, vil mange med rette argumentere, stadig særdeles vigtige faktorer for at få viden ift. prioriteringer i velfærdspolitiske indsatser, men det er også nødvendigt at se byen som social mangfoldig og byudviklingen som til dels uforudsigelig. For eksempel bliver byen faktisk set som et mulighedernes felt af fattige emigranter ift deres udgangspunkt, og storbyen er i dag, i den anden ende af den socioøkonomiske skala, mulighedernes felt for den 45-55-årig økonomisk stærke middelklasse, der i stigende omfang flytter ind til byens centrumsområder og havnefronter for at have adgang til et nydelsesorienteret hverdagsliv, som inkluderer caféer, kultur og andre former for konsum.

Byen er på utallige måder meningsfuld for dens beboere. Hverdagslivet har mening og tilskrives mening, men denne meningfuldbed er ikke nødvendigvis den som politikere og planlæggere gerne vil give indtryk af, nemlig den, der er knyttet til byens strukturelle funktionalitet, servicetilbud, bomiljøet eller livsformen. I dag hævder flere byteoretikere (f.eks. Amin & Thriftt 2002), at det, man må se på, er den *imaginære by*, forestillingen om bylivet og sig selv i dette byliv, som konstitutiv for hvad der opfattes som den meningsfulde by. Byens meningsfuldhed kan godt være en følelse såvel som en oplevelse, en erfaring, en tanke, et begær eller en refleksion over bylivet og sig selv i dette byliv. Det er derfor den konkrete sammenvævning af livsverden og den fænomenologiske byforståelse - den tolkende omgang med byens hændelser og fænomener - som skaber det meningsfulde byliv for mennesker og livsudfoldelserne dér. Byen værdisættes gennem en æstetisk, etisk-moralsk og fornuftsbaseret læsning af den (Bauman, 1991).

Amin & Thrift (2002) vil se byen som *virtualiteter* (”virkelige realiteter”, som de siger), dvs. se byen som et sæt af potentialer skabt af generative spatiale, sociale, politiske konfigurationer, netværk og relationer, og også den fænomenologiske praksis. Den meningsfulde by skabes gennem eksistensen, bylivets og livets flydende kompleksitet og byens livsbetingelser, som de ”er til stede” for den enkelte (med Henning Bech’s (1999) ord).

Disse perspektiver på byen, disse på en gang abstrakte og levede realiteter er vigtige for at kunne forstå bymæssigheden som undertrykkende, befriende og på anden måde meningsfuld, da dette danner baggrund for at føle sig "godt eller dårlig situeret i byen" (Østerberg, 1998). Hvad som er byliv skabes både abstrakt (refleksion, imaginært, drømmende, fordomsfuldt etc.) og konkret (erfaringer, oplevelser, livshistorisk). For mange marginaliserede, ensomme, misbrugere etc. er bylivet måske socialt udsigtsløst, men meningsfuldt i den forstand, at det er et sted, man (trods alt) har sociale relationer (Elm Larsen & Schultz 2001). Der er i bymæssigheden og det bymæssige hverdagslivs mange konfliktuelle, differentielle, inkommensurable, forandrende og også kollektive dimensioner, der er de virkelige udfordringer for bypolitikken, administrationen, planlægningen og byteorien.

Byanalysen må afsøge de centrale tænkemåder og betydningsskemaer i denne fænemenologiske – meningsfulde og levede – by. Chicago-bysociologen Robert Park mente, byen var "a state of mind", og den er derfor "a categeory of thought" (Donald 1999 p. 8), og byforskningen må erkende, at bymennesket har en lærende og hermeneutisk omgang med byen, dens betingelser, fysiske rammer, sociale relationer og hændelser, og ser sig selv i dette. Byen er som meningsfuld ikke en entitet, men en ’tanke’, en ’tilstand’, en fortælling, en myte, en praksis. Byens mening bliver til i kraft af identifikation af en række representationer af den og erfaringer med den, som hver enkelt omsætter til en begrebsliggørelse og (måske intuitiv) forståelse af bymæssigheden og sig selv i denne. Eller måske bedre, byen bliver erfaret, sanset og erkendt i sammenvævningen af den fysiske, sociale og mentale by. Pointen er således, at byboerne forholder sig til byen og dens fortællinger og får erfaringer og oplevelser i byen. Byen kan være oplevet som negativ og som positiv, eller man kan have et ambivalent forhold til den. Under alle omstændigheder er det sådan, at byen og bylivet også altid ’læses’ situativt og refleksivt, og på den baggrund producerer hver enkelt for-

skellige meningsfulde betydningsskemaer om bylivet, som også forandres over tid (se Pløger 1997:26-33, 2002:182-98).

Denne artikel illustrerer forskellige teoretiske forståelser af bylivet og forstaden for derefter at præcisere dominerende konstitutive dimensioner i produktionen af byliv. Dette danner baggrunden for at kunne argumentere for nye veje i by- og boligplanlægningen med henblik på at kunne planlægge for det levede byliv, dets plurale livsverdener, kulturer og betydningshorisonter. Hovedformålet med artiklen er at udvikle et relevant begrebsapparat for at kunne planlægge for og i forskellighedens by, en by som samtidig må anses som meningsfuld for dens borgere.

Forstaden og byen

Hvad er byliv? Hvor leves det? Mange vil nok først tænke på byliv som det oplevelses-, karriereorienterede, selvcentrerede og nydelsesorienterede liv, og det er for andre valgmulighederne mht. caféer, kulturelle tilbud, handel og rekreation som forbindes med byen. Byen forbindes måske med 'turistens by' i Walter Benjamins forstand. En ægte urbanist er en som er i stand til at være 'turist' og 'fare vild' i egen by. Disse byforståelser er alle plausible i og med, at byerne er flanørens og 'singlernes' sted med op til 60-70% enlige husstande i centrum og indre by. Single-dominansen skyldes bl.a., at de større byer ofte er uddannelsessteder. De fleste bor imidlertid i forstæderne.

Forstaden betragtes som anderledes end byen (Lilja, 1999). Det er et velkendt argument, at forstæderne ikke fik tilført urbane kvaliteter, at flere af dem har udviklet sig til sovebyer eller har udviklet 'negative sociale spiraler' fordi de koncentrerer arbejdsløse, psykisk syge og etniske grupper i almennyttige boliger. Forstæderne er langtfra bare problemområder eller kedelige, og flere nyere studier viser, at borgerne finder forstaden meningsfuld på trods af den stigmatisering, der ligger i at blive defineret som 'problemområde' (se f.eks. Mazanti i denne antologi). Lilja's studier viser, at forstæderne i Stockholm tilskrives forskellig betydning og mening også blandt de, som bor der, og Mazanti viser det samme for Avedøre Stationsby i København. Det skyldes, at mennesker søger mening i forhold til omgivelserne, mennesker der og erfaringer med stedet, og af den grund opfattes stedet i plural (Mazanti & Pløger, 1999). I dag må udgangspunktet for at forstå forstaden være, at det er "svårt att föreställa sig något annat än en mångfald av livsformer vid sidan av varanda som uttykk for samhällets pluralisme" (Lilja, 1999 p. 99) også i forstaden såvel som i byen.

Med jævne mellemrum vækker den suburbane udvikling debat, og kommuner som Ishøj og Hvidovre kan score politiske point og økonomiske midler på denne debat om en negativ udvikling (Mazanti & Pløger, 1999). Mazanti (2002) viser, hvordan beboerens tilknytning til deres forstad, Avedøre Stationsby i Hvidovre kommune, antager tre hovedformer, der er baseret på graden af brug af stedet. Man får et stedscentreret forhold til forstaden, hvis man har sit primære netværk i Stationsbyen. Relationen bliver løsere, hvis man primært anvender Stationsbyens tilbud for aktiviteter og dens butikker og har nogle få (ofte tætte) sociale relationer der. Stedet kan også være et bosted i en bestemt fase i livet, og man har sine primære relationer andre steder. Som én udtrykker det, så bliver stationsbyen på denne måde nemt til "et sted, jeg ser på fra min lejlighed" (Mazanti, 2002:158).

Og måske er en form for ligegyldighed det, som kendetegner mange forstadsbeboeres forhold til deres hverdagsliv i bydelen. En alenemor, som bor i Ishøj, har beskrevet kvintessen af denne følelse af stedstilhørighed på følgende måde:

> *Jeg er ikke specielt ked af at bo her, men heller ikke specielt glad. Men det er en stor lejlighed til rimelig pris, og der er gode tilbud til alenemødre (Pedersen, 1999).*

Forstæderne er som regel bygget med mange store og billige boliger i boligområder med funksjonell kvalitet, og for de, som har nogle helt nødvendige og individuelle bolig- og servicebehov som denne alenemor, er det bekvemt, at de nødvendige servicefunktioner i hverdagen er inden for rækkevidde. Det samme kan gælde for de immobile beboere og 24-timers beboerne. Der findes dog kun få dybdestudier af de psyko-sociale konsekvenser af at have bostedet som eneste referencepunkt, f.eks. fordi man som arbejdsløs har bostedet som den primære eller eneste holdepunkt (se Bech-Jørgensen, 1994). Vaner og gentagelighed og en overskuelig social og fysisk orden kan bidrage til at beboerne føler tryghed og tilhørighed til området, men det kan også som hos kvinden føre til ligegyldighed eller måske føre til kedsomhed eller apati?

Bylivet vs forstaden – mentale grænser eller komplementaritet?

Man kan selvfølgelig få et ambivalent forhold til bylivet qua byens væsen som en kompleks, kulturel plural og uoverskuelig, fragmenteret og kompleks virkelighed, og politisk ønsker man som oftest at arbede ud fra nogle helst 'objektive kategorier' for, hvad byliv er. Da er det anset for at være nemmere for kommunen at planlægge og administrere by(dels)udviklingen. Men Mazanti & Lilja's dokumentation bør få aktørerne i byplanlægning til at indse, at de i praksis må arbejde med en stor nuance-rigdom i begrundelserne for at bo i forstaden eller byen. Studierne viser også, at det godt kan være, det er denne socio-kulturelle kompleksitet, der bliver anset for at være det politiske problem, men det er også respekten for og accepten af den, som er løsningen. Det vender jeg tilbage til.

Den introducerede revitalisering af den kritiske forstadsforskning giver dokumentation og perspektiver, som kan danne en modvægt mod de stereotypier om by- og forstadslivet, der ofte danner baggrund for bypolitik, planlægning og den offentlige debat. Denne forstadsforskning viser f.eks. det reelle mangfold af udtryksformer, tanker og betydningsskemaer, drømme og håb og hverdagslige livsformer i forstaden. Den viser, at mange forstadsbeboere vil det nære, det kendte og genkendelige, og den viser, at de fleste (i det mindste) gerne vil udvikle nogle svage sociale relationer til stedet. De vil kunne være både private og offentlige personer 'når det passer' dem.

Byen fordrer – blandt andet i kraft af tætheden mellem mennesker, størrelsen og den sociale heterogenintet – en udvikling af 'høflighedsformer', som Georg Simmel fremstillede det (Simmel, 1981). Bylivet kræver den reserverede, distancerede, refleksive og individualitetsorienterede attityde og omgangsformer præget af det forhold at måtte leve som en fremmed blandt fremmede. Byen er en ambivalent erfaring, som skaber risiko såvel som tryghed i intime relationer. Den fordrer individualitet samtidig med, at individualismen også altid er til stede Der er forandringstvang samtidig med at bostedet og nærmiljøet kan skabe en følelse af permanens, og der er andethed samtidig med, at byboeren må kunne leve midt i denne fremmedhed. De, som bor i centrumsområderne, er mere bevidste om at de søger anonymiteten, den æstetiske oplevelse, uforudsigeligheden, hændelserne og forandringen, end de som har valgt at bo i forstæderne enten i en bestemt livsfase eller i store dele af deres liv.

Spørgsmålet er, om ønsket om at skabe byen-i-forstaden er relevant? Eller er forstadslivet noget særegent? Det spørgsmål må selvfølgelig besvares med et både-og. Nogen forstadsområder er domineret af livsformer, hvor de fleste ikke har nogen relation til byen, men foretrækker nærområdet. Det kan f.eks. være velafgrænsede tæt-lav boligområder, hvor mange har boet det samme sted i mange år, eller det kan være koncentrerede indvandrerområder som i Ishøj. Andre forstæder er parcelhusområder med en stærk gør-det-selv og familieorienteret livsform. Og andre forstæder er så differen-

tierede, at der findes de forskellige livsformer, som Mazanti viser, og måske flere til.

Når der i dag bypolitisk tales om, at forstæderne skal tilføres urbane kvaliteter, inkluderer det bl.a. bybolig-kvalitet og bymæssig arkitektur, flere uformelle mødesteder og handlesteder samt ikke mindst behovet for at skabe en urban atmosfære skabt af de mange mennesker i det offentlige rum. Denne udvikling er nødvendig for at trække flere ressourcestærke beboere til forstaden, men måske er det i modstrid med den forstadsforståelse, som der ellers satses på bypolitisk. Måske er det slet ikke muligt eller ønskeligt at skabe bymæssighed i forstaden? Figuren kan illustrere problematikken.

Bycentrumsnære beboere formodes at lægge vægt på:

- *Mangfoldighed af bykvaliteter.*
- *Livsstil: mobilitet og forandring.*
- *Prioriterer nærhed til arbejde og tilgængelighed til rekreaktions- og oplevelsesmuligheder.*
- *Konsumorienteret hverdagsliv.*
- *Turistens blik (turist i egen bydel).*
- *Social mangfoldighed og kompleksitet som inspiration, værdi- og normpluralisme forventes og ønskes.*
- *Forventer et "community at loose ends".*
- *Et refleksivt forhold til sit nærmiljø, man vælger bevidst evt. involvering i nærmiljøet.*
- *Den imaginære by vigtig.*

Suburbane beboere formodes at lægge vægt på:

- *Ønsker nogen bykvalitete f.eks. ufomelle mødesteder og flere butikker.*
- *Bostedet valgt for at skabe et bolig- og /eller familieorienteret hverdagsliv, men man kan også have valgt bosted pga. økonomi (billig leje) eller særlige servicefunktioner.*
- *Livsformen ikke nødvendigvis baseret på varighed, nærhed, stabilitet, men forventet midlertidighed. Mange tænker ikke det suburbane bosted som permanent (virkeligheden bliver dog ofte anderledes).*
- *24-timers beboerne og ildsjælene prioriterer nærmiljø-fællesskabet, andre forventer kun de svage sociale bånd til lokalmiljøet.*
- *Overvågerens blik, dvs. uformel social kontrol i nærmiljøet*
- *Et ønske om at bevare bostedets multikulturelle kvaliteter vokser frem.*
- *Aktivitetsnetværk som fællesskab og naboskab måske vigtig.*
- *Stærkt politisk og lokalt ("ildsjæle") pres for at få etableret den komunitaristiske etik i nærmiljøerne (social ansvarlighed og forpligtethed på sit bo- og nærmiljø).*

Figur 1. By- og forstadskvaliteter som beboerne formodes at lægge vægt på.

Figuren illustrerer f.eks. (1) at mange kan søge den suburbane livsform for at slippe for en bymæssighed præget af individualitet, svage sociale bånd og fremmedhed. (2) Det bypolitiske ideal om inkluderende, forpligtende og engagerede bo- og nærmiljø modsvarer ikke nødvendigivs bylivets mentaliteter. Det giver f.eks. ofte ikke mulighed for anonymitet og tolerance over for anderledes livsmåder, normer og værdier. (3) Og endelig må det understreges, at der er suburbane områder, der er lige så komplekse og mangfoldige som den indre by både med hensyn til boligtypologier, livsformer, værdipluralisme, livsverdener og betydningsskemaer. Man tager i bypolitikken og planlægningen nok retorisk udgangspunkt i, at også de suburbane områder er indbyrdes forskellige med hensyn til form, arkitektur, konsum- og rekreationstilbud, livsformer og livsstile, men man tager ikke hensyn til den "bløde by" (Raban 1974), som den forefindes i form af eksistensen af et mangfold af værdier og normer, livsverdener, imaginære forstæder og byer, eller andre subjektive forhold som gør bylivet meningsfuldt for den enkelte.

Bylivet fremmer i sig selv individualitet og en større personlig bevidsthed om, hvilke tegn der symboliserer den personlige livsstil, kvalitet og status, og det er modaliteter ved bylivet, som forstæderne sjældent kan tilbyde, og som heller ikke nødvendigvis efterlyses af de, som bevidst har valgt forstaden som bo- og levested. Så bylivets udvikling vil også i fremtiden udfordre politikkens kollektive strategier, og udfordre idéen om, at den ressourcestærke middelklasse skal vælge bosted - evt. et suburbant sådant - ud fra en klassisk nærmiljøtankegang om nærhed, naboskab, forpligtethed, engagement og kollektivitet. Det vil sige, at når man i dagens bypolitik gerne vil se de 'nye' bomiljøer i de suburbane områder som 'en smeltedigel' mellem yderpunkter, så har man næppe tænkt forudsætninger for og konsekvenserne af dette igennem.

Bylivets rumlighed

Byforskningen er domineret af teorier, der først og fremmest anskuer bylivet som et produkt af rumligheden. Byen koncentrerer mennesker og skaber en tæthed, som kan virke negativ ind på hinanden. Men rumligheden behøver ikke være et negativt forhold. Henri Lefevbre (1991) henledte 1972 opmærksomheden på, at man måtte begynde at se på det socio-rumlige forhold som et dialektisk forhold og ikke et dualistisk eller determistisk. Man må erkende at byliv er del af "en socio-rumlig dialektik, i hvilke rumlige og sociale former, relationer og processer var gensidig konstitutive" for bylivets sociale former (Edward Soja, her Borch, 2002:113). Soja hævder, at der ikke findes nogle sfærer, realiteter, systemer, perspektiver, rationaliteter, relationer, idelogier eller identiteter som er a-spatiale, fordi mennesker altid er situerede i rum på samme måde, som de er situeret i tiden (historien) og det sociale (ibid:116). Soja mener derfor, at vi også bør tale om en *raumgeist*, og ikke kun 'zeitgeist', og at denne 'rum-ånd' politisk og planfagligt inkluderer troen på, at man kan forme det sociale felt gennem rummet. Schjerup Hansen & Bech-Danielsen (2001) viser også, hvordan f.eks. den tidlige funktionalisme og moderne arkitektur blev tænkt inden for rammerne af begreberne frihed, lighed og fællesskab i et politisk-ideologisk perspektiv.

Henri Lefebvre's bog *Staden som rättighet* (1982) illustrerer en dialektik, hvor rummets formgivende kraft både fremhæves og nuanceres. Nogle citater fra bogen kan vise, hvordan rummet på den ene side optræder som en formgivende kraft for det sociale i sig selv, men på den anden side ikke i deterministisk forstand.[15]

> *"Det urbana (...) är en mental och social form, samtidighetens, samlingens, sammanstrålandets, mötets (eller snarare mötenas) form. Det er en kvalitet som uppstår ur kvantiteter (rum, ting och produkter). Det är en olikhet eller snarare en mängd av olikheter (...) Vi ser ett fält av förhållande (...)" (Lefebvre 1982:110).*

Byens rum former sociale handlingsfelter, skaber en samtidighed i de sociale handlinger, og generelt set må byen ses som "et felt af rumligt situerede forhold". Men det må ikke føre til en 'system-tænkning' eller en spatial deterministisk tankegang.

> *"Att interessera sig för stadens och samhällets planering, för urbanismen, är nästan lika modernt som att ansluta sig till ett system (...) frågorna kring staden och den urbana verkligheten är ändå inte fullständigt kända eller erkända, ty politiskt har de ännu inte fått den vikt och betydelse de har i tänkandet (i ideologien) och i praktiken (...)" (Lefebvre 1982:8).*

[15] Første del af dette afsnit bygger på Pløger (2002:188ff).

Det, som man overser i urbanismen og det politisk-ideologiske felt, er, at byen socialt set ikke alene kan forståes som et 'system' af handlinger og strukturer, men må betragtes som en tankens og det imaginæres produkt og en kompleksitet produceret af forskelligheden i det sociale felt.

> *"Stadslivet förutsätter möten, olikheternas konfrontation, ömsesidig kännedom och ömsesidigt igenkännende (även vid de ideologiska och politiska stridslinjerna) mellan livsstilarna, mellom de 'mønster' som samexistera i staden" (Lefebvre, 1982:25).*

Væren-i-byen er eksistensielt set det at være situeret midt i en socio-spatial dynamik, og denne situering påvirker sanserne, følelser, erfaringer såvel som erkendelsen. Som Soja understreger "organiseringen og rummets mening er et produkt af social oversættelse, transformation og erfaring" (Soja, 1989:79-80). Rummets sociale betydning er et resultat af samspillet mellem komplekse rumlige *re*-præsentationer og deres betydning formet gennem den menneskelige sansning, oplevelse og begrebsliggøring af disse. Soja hævder, at der udvikles en *spatialized mentalité*, dvs. der produceres en særlig mentalitet på baggrund af rumlige erfaringer.[16] Rummets betydning er et resultat af det, som Soja betegner som "semiotisk forestilling og kognitiv kortlægning" (ibid:121). Rummets signaler og tegn gives social meningsfuldhed gennem en de-kodning, 'oversættelse' eller tolkning, af hændelser, arkitektur, rumorganisering, praksiser eller brug af rummet.

I arkitektur og planlægning er der en tendens til at *referenten*, den som ser og som skal tolke rummet og arkitekturen, bliver uvigtig, og de rumlige tegn henviser til sig selv eller formodes intuitivt forstået. Arkitekter og planlæggere synes at mene, at brugerne af rummet gør dette som semiologer, dvs. læser enkelttegn inden for en grammatisk helhed (f.eks. enkelthusets plads i den arkitektoniske helhed), men de agerer i virkeligheden som semantikere (*tilskriver* mening og betydning). De er hverdagsfænomenologer og hermeneutikere, der søger at *tyde* både rummets, arkitekturens eller brugens iboende mening så vel som meningen for dem selv. Selv om mennesker er del af et større eller mindre kollektivt betydningssystem kan arkitekter, politikere og planlæggere ikke forvente, at læsningen og forståelsen af rummet er mimetisk-repræsentativ, dvs. f.eks. at de arkitektoniske intentioner læses adækvat til deres hensigt.

Semiologen, arkitekten og planlæggeren er i virkeligheden ikke interesseret i tegnenes *sociale kontekst*, dvs. den situerede og spontane, erfaringsbaserede og diskursive tolkning og forståelse af stedet. Og det er netop dette, der viser, at folk læser og forstår det samme tegn forskelligt. Et tegn har ikke kun en repræsentationsfunktion, men også en betydningssammenhæng, som er social og ikke materiel. Vi så at sige *anråber* verden gennem et begrebsapparat, et sprog, en semantisk (betydnings- og meningsgivende) kompetence, og fortolker rummet, hændelserne og erfaringer ud fra dette. Det vil sige, at "hver gang jeg går en tur i byen, kontruere og rekonstruerer jeg den for mig selv" (Harvey, 1989:248), og derfor må byen forståes som "en kategori af tanken og erfaringen" (Donald, 1997:181). Der findes således, som det ofte er sagt, mange byer-i-byen også mentalt set.

Det store problem med bypolitikken, byplanlægningen og den research, som ligger forud for implementeringen af indsatser i bomiljøerne - hvad enten de er fysiske eller sociale -, er ikke kun, at der mangler en livsforms- og livsstilsspecifikation for 'hvem man planlægger for', men også at man ikke får livsverdenen med, det vil sige det niveau i menneskers liv, som skaber forudsætningerne for livsstilsudviklingen og den enkeltes livsfilosofi. Dette er også en del af den fænomenologiske by.

[16] I betydningen både praksisformer, kulturelle betydningsrammer, forståelseshorisonter og tænkemåder.

Den fænomenologiske by

Der er nok af bidrag vedrørende byens økonomiske, politiske og erhvervsmæssige kræfter, men ikke mange som har set på bylivet, hverdagslivet og det meningsfulde byliv som 'kræfter' i byudviklingen. Det bypolitiske felt er i nogen grad ved at erkende behovet for at vide noget om bylivet, som f.eks. når Københavns Kommune ønsker at byens 'livsformer' skal være en del af debatgrundlaget ift. vedtagelsen af en ny kommuneplan 2005 (Københavns Kommune, 2003). Den politiske interesse for livsformer bliver formodentlig begrænset til et spørgsmål om preferencer ift valg af bosted og ønsket livsform, og man går ikke et skridt dybere og ser på erfaringen med byen som både et socialt og rumlig fænomen. Der vises ingen interesse for at forstå den fænomenologisk erfarede by og dens betydning for livsformer, livsfaser og det meningsfulde byliv.

Begrebet fænomenologi er her anvendt i en bestemt betydning, som ikke er reserveret til den filosofiske fænomenologi, der handler om 'tingene selv' i deres konkrete udtryk, dvs. f.eks. den kropsligt erfarede by, studiet af konkrete hændelser og situationer i byens rum, studiet af byens rytmer eller materialiternes formning af brugen af byen. Her anvendes, for at gøre en omfattende historie kort, begrebet i Mendieta's definition (i egen oversættelse):

> *"Ved fænomenologi forståes her en metode som ser begreber som kropsliggjorte praksiser, og praksiser som [baseret på] fortolkende eller meningstilladende [betydnings]skemaer, som i sin tur er set som værende del af en livsform eller socio-historisk miljø. Der er ingen begreber uden praksis og ingen praksis uden verden" (Mendieta, 2001:8).*

Menneskelige erfaringer undergår forandringer som en konsekvens af forandringer i de socio-økonomiske, kulturelle og politiske processer i samfundet, og disse forandringer betinger eller påvirker folks horisont angående nye forventinger og muligheder. Mendieta's pointe er, med henvisning til fænomenologen Martin Heidegger, at den måde, vi 'ser' (fortolker, læser, forstår) os selv på, spejler den måde, vi ser verden på.

Det at *forestille* sig byen er mere præcist ikke at skabe et falsk billede af byen, men et spørgsmål om at sætte bylivet i bestemte perspektiver f.eks. relateret til egne erfaringer, drømme eller smag. Forestillingen kan også være et produkt af en situativ oplevelse i bomiljøet eller refleksioner på en café. Bauman vil sige, der hele tiden foregår en social rumliggørelse, dvs. mennesker omgåes de rumlige forhold og giver 'livet' mening gennem betydningsdannelser af etisk-moralsk, fornuftsbaset og æsteisk art (Bauman, 1991). Hvad der er rigtig og forkert, pænt og grimt, har sin historie og kontekstualiteter, kunne man sige.

By- og boligplanlægningen kan ikke ignorere disse hverdagslivets betydnings- og meningsdannelsesprocesser, og netop dette forhold fordrer, at planlæggerne må blive mere interesserede i de *livsverdener,* som former det bymæssige hverdagslivs meningsfuldhed (Bech, 1999). Livsverden er en menings- og betydningsverden, normer, værdier og moralverdener skabt gennem de livshistoriske erfaringer, men også de bymæssige og samfundsmæssige betingelser, man lever under. Denne livsverden inkluderer f.eks. erfaringer fra familien eller mangel på samme, hændelser og erfaringer, følelseserfaringer, stedserfaringer mv., og den i livet fortløbende – hvilket er vigtig – kognitive erkendelse af disse, samt den intuitive eller varige refleksion over erfaringer og indsigter. Livsverden er således et produkt af en fænomenologisk erfaret menings- og betydningsdannelsesproces, som er både partikulær og almen. Derfor er livsverdenen skabt gennem byerfaringer noget andet end andre stedsspecifikke erfaringer, og på den anden side også et produkt af de forskellige kollektive betydningsskemaer alle samtidig er del af.

I bypolitik og planlægning har der historisk set været fokuseret på det kollektive, strukturene, generaliseringerne på samfundsmæssig niveau og ud fra en politisk ideologi om 'det gode liv', som alle ønsker sig. Denne bypolitik og byplanlægning har ikke taget hensyn til, at 'livsverden omfatter byspecifikke (1) livsbetingelser, der danner baggrund for (2) en række tendenser til udforming af livsudfoldelsen, og disse er medvirkende til udviklingen af (3) bestemte kulturelle former for liv' (Bech, 1999:13). Byen udgør, med Bech's ord, 'en livsbetingelse på hvis baggrund der optræder bestemte tendenser til udformning af livet i dets forskellige dimensioner'. En af de grundlæggende livsbetingelser i byen er, at byen er 'en verden af masse af forskelligartede, cirkulerende fremmede' (ibid). Det, at den fremmede er bylivets mest almene figur, gør, at bylivet altid er præget af mødet mellem overflader, dvs. mødet med andre mennesker, som man ikke kender og ikke kommer til at kende nærmere. Den ikke-personlige, men dog ofte intime[17], kontakt er den normale interaktionsform i byen.

Når f.eks. *distance* – 'det ikke at kunne gå op i, fuldstændig identificere sig med og være noget bestemt' (Bech,1999:6) – på denne måde er et grundtræk ved bylivets livsudformninger, så findes der her en dimension, som kan forstærke menneskers ønske om ontologisk trygge hverdagsrammer (hvilket vil sige, at man prioriterer kendte, forudsigelige byrum), og den kan forstærke følelsen af 'eksistentiel ensomhed og utilpashed' (ibid). Distance kan også give folk en følelse af frihed, f.eks. når man indtager 'betragterens' suveræne position i gaden eller på pladsen (Bauman, 1991), men distance anses politisk-ideologisk som et negativt forhold ved bomiljøerne, fordi det her forbindes med angst, utryghed eller ligegyldighed, manglende involvering i nærmiljøets aktiviteter og netværk og/eller en manglende evne til at åbne sig over for andre. Men dermed underkendes vigtige dimensioner i byens livsbetingelser, som er med til at skabe følelsen af selvregulering og individualitet.

På vej henimod en anderledes bylivsforståelse

Politik og planlægning lægger for meget vægt på det, som Amin & Thrift (2002) har defineret som "the machinic city" og "the engineering of certainty". En hegemonisk idé i byplanlægningen er stadig, at ud af strukturer opstår ikke kun handling, men samhandling, og planlægningen bygger på, som det prægnant er udtrykt af Richard Sennett (1999:161), troen på, "at jo mere folk interagerer, jo mere vil de dele en fælles identitet".

De fleste planfaglige aktører vil sandsynligvis benægte, at de tror på denne naivisme - social-teoretisk set, men praksis viser, at det er denne tankegang, som kan forklare de tiltag og indsatser, der bliver valgt som retningsgivende for planlægning og projekter. Den kan forklare, hvorfor boligen og rumorganiseringen stadig har højeste prioritet, og hvorfor fokuseringen på 'livet mellem husene' stadig er en hegemonisk tænkning. Sennett gør det også forståelig, hvorfor planlægning politisk drejer sig om at planlægge for flere lokale mødepladser, samværsarenaer, flere lokale aktiviteter, og at flere beboere skal involveres i de lokale aktiviteter, faktisk ofte i pagt med beboergrupper og aktivister.

Denne bypolitik og planlægning imødekommer mange byboeres ønske om at bo i og deltage i stærke og inkluderende fællesskaber. 'Maskin-byen' er også fortræffelig ift. arbejdslivets tids- og strukturtvang. Disse tænkemåder dækker derfor nogle behov, men er ikke tænkemåder, der imødekommer f.eks. krav om bylivskvaliteter eller bylivsorineterede livsformers behov. Der må stadig planlægges for det funktionelle hverdagsliv, for det nære og forpligtende bo- og nærmijø, fordi der er mange mennesker, som søger dette

[17] For eksempel når man tilfældigvis rører ved hinanden eller smiler til en anden, når man overhører en samtale i caféen eller fanger øjnene hos en anden person.

hverdagsliv og ser det som det meningsfulde liv (i det mindste i perioder af deres liv). Men der har manglet en interesse for de af bylivet selv skabte værdi- og betydningsskemaer, sociale former, de bymæssige socio-kulturelle livsbetingelser (f.eks. den fremmedes position) og livsudformninger (f.eks. individualitet), og derfor har jeg foreslået, at bo- og hverdagslivsplanlægningen kan operere med tre grundlæggende bylivstypologier som guide for praksis (Pløger, 2002b).

– Det liv som er formet af det *rutinemæssige hverdagsliv*, hvor "hverdagslivets hverdagsagtighed" (Lefebvre 1987) fremstår med en tyngde, der ofte passiviserer folk i forhold til et aktivt by- og nærmiljøliv. Det er det liv, som er fyldt op med sociale pligter som f.eks. det at hente børn i institutionerne efter arbejde, familie og organiserede fritidsaktiviteter (som f.eks. sport eller foreningsarbejde). Det rutinemæssige hverdagsliv former også livet for de mange (mere eller mindre immobile) 24-timers beboere. I dette byliv efterlyser man især den funktionelle bys kvaliteter.
– En anden central form for byliv er det nærmiljø*forpligtede* hverdagsliv, dvs. det liv som føres af de, som føler et behov for et forpligtet engagement i deres bo- og nærmiljø, f.eks. gennem foreningsarbejde, deltagelse i fælles aktiviteter, gennem naboskab eller gennem lokalpolitisk arbejde. Det er disse beboere kvarterløftene drager stor nytte af.
– En tredje vigtig form for byliv, som endnu ikke er accepteret som politisk og planfaglig horisont er urbaniteten, dvs. det nydelses- og oplevelsesorienterede byliv som kan metaforiseres gennem *Dionysos*-begrebet. Det er det byliv, hvor oplevelser, valgmuligheder, caféernes nydelsesrum og den flanøriske praksis er i centrum for oplevelseskvaliteteten og følelsen af det 'gode' byliv (se Pløger, 2002a).

Den sidstnævnte typologi betegner i sig selv kun nogle allerede levede livsverdener og betydningsskemaer i bylivet, f.eks. illustreret ved at byboere fra 15 til 35-40 år (enlige, par uden børn, men også flere og flere med børn), samt veletablerede 50+ post-forældre, finder dette byliv mere og mere attraktivt.

Kategorien *Dionysiske*[18] byliv er et forsøg på at legitimere urbanitet som livsmåde ud fra den betragtning, at for mange resourcestærke byboere er denne livsmåde vigtigere end det Apolloniske, som er den politisk-ideologisk foretrukne form for byliv. At tænke på Dionysos betyder f.eks. at tænke på nydelsen, (den mentale) 'beruselse', behaget i den flanøriske praksis, blikkets ekspropriation af rummet, hedonismen og frem for alt individualiteten. Dette perspektiv må sættes over for det Apolloniske byliv præget af fornuften og mådeholdet. Den dionysiske urbanitet er ikke specielt 'shopperen', men individet som søger nærvær og tilstedeværelse i bylivet. Det er de, som besøger muséer om søndagen, nyder byens kulinariske mangfold, som går i biografen og diskuterer filmen bagefter med sin særlige 'film-ven'. Det er de, som opererer single, og som ikke tillader en 'one-night-stand' at forstyrrer søndagens *brunch* med nære veninder og venner. Det er de, som føler sig som del af det pulserende og altid-forandrende byliv, selvom de faktisk ikke deltager særlig meget selv. Det er de, der foretrækker at møde venner og bekendte på den lokale café fremfor i den ofte lille lejlighed. Det er de, som søger oplevelser, hændelser, situationer og samtidighed med fremmede, og som nyder flanørens position og det æstetiske bliks magt og nydelsesorientering.

[18] I førnævnte rapport (Pløger, 2002a) anvender jeg begrebet *det Dionysiske byliv* og ikke urbanitet. Begebet blev anvendt for at henlede opmærksomheden på, at det nydelsesfulde, imaginære og æstetiserede byliv ikke er en fremmedgjort form for hverdagsliv, men en dimension via det at være menneske. Det *dionysiske* er "det vilde, orgastiske, det ekstatiske og formnedbrydende" (Erslev Andersen 1985:27-51)). Hos filosofen Friederich Nietzsche finder det dionysiske primært udtryk i det ikke-diskursive medium musikken. Jeg anvender begrebet i almen forstand som et begreb for en nydelsesorientering i byens hverdagslivs forhold.

Dette er seriøse mennesker, som ved, at dette er en livsmåde, som kan være temporær relateret til en livsfase. Det er en priviligeret position, som ikke vil være let at udleve, såfremt man fik børn, men det er på den anden side også en nydelse ved bylivet af personer, som ikke længes efter en anden ikke-urban livsmåde.

Den nye udfordring for by- og boligplanlægning er således at arbejde med og i forhold til disse menneskers voksende evne til fysisk og mental mobilitet og til de ressourcestærke menneskers krav om urbane kvaliteter, valgmuligheder, oplevelser, lokale uformelle mødesteder, kulturelt og æstetisk betydningsfulde omgivelser. Men samtidig er den funktionelle by og den socialt retfærdige byudvikling vigtig for mange og specielt svage grupper i samfundet, og derfor skal den ene udvikling politisk set ikke fremmes på bekostning af den anden.

Den vigtige pointe er, at byen ikke kan forstås ud fra dens helhed, men kun ud fra dens del. Det er den by, som ikke kan forstås i dens strukturelle kontinuitet, men kun i dens permanente forandringer og overgange. Politikere, planlæggere og mange beboere foretrækker byen som et *transparent* (overskuelig, synligt) rum, men de får et *transient* (forandrende) rum. De har at gøre med en by, der altid synes at være forud for begrebet om den. Man bør spekulere over byen, fremfor at ty til klassifikationer og strukturelle kendetegn. Byen må hele tiden begribes på ny. Byer er genuint moderne, altid på tærsklen til noget nyt.[19]

Perspektiver – byen af tilblivelser

Denne artikel er skrevet ud fra den overbevisning

> *"at enhver by er mange byer. Selvom det er mulig at generalisere vedrørende, hvad som konstituerer en by eller "bymæssighed", eksisterer byens essens ikke, den findes ikke objektivt. Den bliver bragt til live gennem et mentalt arbejde vedrørende, hvad den kunne være" (Healey, 2002).*

At planlægge for denne imaginære og forestillede by betyder, at man må blive meget mere interesseret i den meningsfulde by og dermed den fænomenologiske by, dvs. den erfarede og oplevede by, den reflekterede og erkendte by. Dette kræver medfølgende en viden om de meningsskabende skemaer eller betydninger, som former folks identifikation med og oplevelse af det byliv, de er en del af. De kollektive og personlige betydningsskemaer er hele tiden under forandring, fordi de bliver justeret ift. de erfaringer, mennesker gør sig i byen, og ved at være del af de socio-økonomiske, sociokulturelle og politisk-ideologiske processer som former samfunds- og byudviklingen. Disse erfaringsverdener former horisonten af mulige forventninger mod, hvilke nye erfaringer er mulige. Det fænomenologiske spor fastholder, at måden, vi begrebsliggør vores samtid og omverden på, er gennem vores betydningsskemaer, og dette afspejler, hvordan vi kan begrebsliggøre os selv som mennesker i denne verden og dermed som byboer.

Amin & Thrift (2002) mener, man bør begynde at se på, "hvordan bylivet er placeret langs linier af mobilitet og rejser og gennem navngivning og imaginaritet" (2002:26). De mener, at det er gennem byens rytmer og rejser, som er nærmest maskinelt formet, gennem fortællingen om og læsningen af byen (f.eks. i digte og romaner, aviser og ugeblade), samt ikke mindst gennem de forestillinger om bylivet og sig selv i dette, som alle foretager fra tid til anden, at bylivets mening skabes. Man 'navngiver' byens hændelser og steder, og man forestiller sig selv som et myndigt subjekt i bylivet. De mener endvidere, at der kan tales om en bylivets *ontologi*, nemlig den der er relate-

[19] For at parafrasere Jean Francois Lyotard's begreb om det "postmoderne". Se Lyotard (1986).

ret til møder og samvær[20], som "er baseret på principperne om forbindelse [samling og relationer], udstrækning og kontinuerlig nyhed" (ibid:27). Det vil sige, at byen er stedet for *potentialer* (flows og forbindelser), som skabes af processer (interaktionsformer) og indeholder potentialet til at skabe entiteter, associationer og samvær i stadig nye former og konfigurationer. Deres argument er, at der således hele tiden rummes muligheden for, at der skabes nye *værender* eller *tilblivelser* (becomings) eventuelt i form af nye meningskonstellationer, nye betydninger af det allerede kendte eller helt nye sociale former eller interaktionsformer.

I byen kan man hele tiden observere sådanne *tærskler*, dvs hændelser, holdninger eller livsudformninger, som antyder en overgang mod noget nyt. Amin & Thrift (2002:131) mener, at vi i forståelsen af byen, og i demokratiseringen af byen (et 'ansigt-til-ansigt'-demokrati, et socialt forpligtet demokrati), må udvikle en planlægning, som dyrker og udvikler de kapaciteter som udvikles i byen som en *differensmaskine* (Isin, 2002). Byen er intensitet, strømme, heterogeniteter og sociale konfigurationer, som skaber forskelligheder, er byens socio-kulturelle potentialer og også vækstpotentiale. De må dyrkes, men det må ske inden for rammerne af en socialt retfærdig byudvikling.

Afslutning

I bypolitikken og byplanlægningen ser man ikke denne by af 'tilblivelser'. Det 'nye' i byens kulturer og livsformer, som det politiske felt og byplanlægningen har taget til sig, er det etniske mangfold, multikulturalismen og til dels det, som opfattes som 'bykulturen', nemlig cafélivet, konsum og kulturelle tilbud. Byudvalget og kvarterløftene anerkender kun de kollektive betydningsskemaer og strukturelle forhold og ikke det forhold, at bylivets væsen er at fremme individualitet, partikularitet og en orientering mod det nye og forandringer. Man fokuserer gerne på de socialt svages by (dog uden gennemgribende initiativer) og markedet, men planlægger ikke for det meningsfulde byliv. Den manglende respekt for byfænomenernes egenart gør, at man ikke kan se f.eks. etnicitet som en afsøgning af egenart tilpasset en fremmed verden (diasporaens problematik) eller bylivet som stedet for afsøgningen af det partikulære som identifikation. Det er et centralt problem, at bypolitikken og byplanlægningen ikke er interesseret i og derfor ikke bygger på *livsudlægninger*, dvs. den livsverdenshorisont, de betydningsskemaer, de livsbetingelser og livsudformninger, som er resultatet af at have byen som erfarings-, oplevelses- og kognitivt grundlag. Man ser det strukturelle byliv, men ikke 'tilblivelsernes' dynamik og betydningsskemaer.

Denne artikkel har argumenteret for, at en af de vigtigste permanente tilblivelser er den meningsfulde by, f.eks. i form af 'det gode byliv', følelsen af stedstilhørighed og lokalt engagement. De fleste er nok enig i dette, men da må man også acceptere, at en sådan planlægning inkluderer en anderledes tænkning og nye arbejdsmåder. Det betyder nemlig at:

– Byen ikke ensidigt kan ses som systemer, strukturer, diagrammer og adfærdsmønstre som ordner det urbane hverdagsliv, men må ses som stedet for levede liv med hvad det inkluderer af begær, drømme, passioner, sanselighed, erotik, betydningsskemaer og livsverdenshorisonter.
– Byen kan ikke alene ses som strukturelt bestemte relationer, men må også forstås som rytmer, sammenvævninger og fletværk, strømme, juxtapositioner og positioneringer.

[20] Det engelske ord er "encounter and togetherness", og Amin & Thrift spiller på disse to ord meget forskellige konnotationer. I ordene indgår også betydningerne sammenvævet, sammenstød, væren-sammen, og der antydes i ordene også temaer som gensidighed i de sociale handlinger, samtidigheden i de sociale handlinger og forskelligheden-i-samværet.

– Man skal indrømme 'retten til byen' og 'retten til forskellighed', og give mulighed for, at dette kan komme til udtryk i ansvarlige former.
– Man skal arbejde *med* og ikke mod byens pluralisme af værdier og normer.
– Man skal fremanalysere byens livsbetingelser og livsudformningerne som grundlag for bolig- og nærmiljøplanlægning.
– Man skal se byen som en *potentialitet* – i den dobbelte betydning som en mulighed og et spændingsfelt – som indeholder uforudsigelige elementer, som kan eller må føre til uventede problemer og løsninger.
– Byen har ingen helhed, ingen determinerende enkeltkraft eller fikserede dele. Byen må betraktes som en bevægende, forandrende og usammenhængede strøm af processer og udviklingskræfter.

Derfor bør bypolitik og -planlægning arbejde med 'livsudformninger' og 'livsudlægninger' (Bech, 1999). Får vi en politisk og institutionel tænkemåde, som følger de her beskrevne spor, har vi en mulighed for at udvikle en planlægningspraksis, som altid vil være på højde med sin samtid, være omstillelig, kreativ og innovativ. Hvad det kræver af institutionelle forandringer, diskursive kampe og forandringer af politisk-ideologiske og planlægningens paradigmer, kan forekomme overvældende, men nødvendig.

Det kræver en omstilling fra alene at anvende velfærdspolitiske redskaber og institutioner til også at få bypolitikkere og planlæggere til at tænke på, hvordan man kan planlægge *med* – og ikke imod - det særlige og partikulære ved den enkelte bydel og boligområde. Denne situation kræver åbenhed, analytisk kompetence, omstillingsevne, fleksibel planlægning og brede videnshorisonter. Det kræver bl.a., at man forbedrer politikeres, de politisk-administrative institutioners og planinstitutioners byforståelse, dvs. deres teori- og begrebsapparat, og frem for alt respekten for forskellighedens by (Young, 1995).

Litteratur

Amin, Ash & Thrift, Nigel (2002): *Cities. Reimagining the Urban*, Cambrige, Polity Press.

Bauman Z. (1991). *Postmodern Ethics*. Oxford: Blackwell

Bech, Henning (1999): *Fritidsverden. Studier i modernitet, mandighed, homoseksualitet og senmodernitet*, København, Forlaget Sociologi.

Bech-Jørgensen, Birthe (1994): *Når hverdag bliver hverdag*, Købnehavn, Akademisk Forlag.

Borch, Christian (2002): Interview with Edward W. Soja: Thirdspace, Postmetropolis, and Social Theory, *Distinktion* Nr.4, 2002 (pp.113-21).

Donald, J. (1997). "This, Here, Now: Imagining the Modern City." Pp. 181-202 in *Imagining Cities. Scripts, Signs, Memory*, edited by S. Westwood, Williams, J. London: Routledge.

Donald J. (1999). *Imagining the Modern City*. London: The Athlone Press

Elm Larsen J, Schultz, Ida. (2001). Marginale steder. In *Marginalisering integration velfærd*, ed. JG Andersen, Jensen, Per, pp. 127-55. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag

Erslev Andersen L. (1985). Nietzsche's æstetiske kritik og den vesterlandske kultur. In *Nietzsche - en tragisk filosof*, ed. L-H Schmidt, pp. 27-51. Aarhus: Modtryk

Harvey, David (1989): The Condition of Postmodernity, Oxford, Blackwell.

Healey P (2002). On Creating the 'City' as a Collective Resource. *Urban Studies* 39: 1777-92

Isin E. F. (2002). Way of Being Political. *Distinktion*: 7-29

Københavns Kommune (2003). *Livsformsanalyser for København – formål, indhold og forventede resultater*, Økonomiforvaltningen 18.aug. 2003.

Lefevbre H. (1982). *Staden som rättighet*. Lund: Bokomotiv

Lefevbre H. (1987). The Everyday and Everydayness. *Yale French Studies*: 7-12.

Lefevbre H. (1991). *The Production of Space*. Oxford: Blackwell

Lilja E. (1999). *Den ifrågasatte förorten. Identitet och tilhörighet i moderna förorter*. Stockholm: Byggforskningsrådet

Lyotard JF. (1986). *Viden og det postmoderne samfund*. Aarhus: Modtryk

Mazanti B. (2002). *Fortællinger fra et sted*. Statens Byggeforskningsinstitut, Hørsholm

Mazanti, Birgitte & Pløger, John (1999): Stedet i plural – den suburbane zone, *Sosiologi i dag Nr.4, 1999* (pp.53-77).

Mendieta, Eduardo (2001): Invisble cities. A phenomenology of globalization from below, *City. Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*s, Vol.4, No.1 April 2001 (pp.7-27).

Pedersen, Ina Kjøgx (1999): Fædre kan bedre sige fra, *Weekendavisen* 22-29. december 1999.

Pløger J. (2002a). Byfællesskab - sprængningen af et spatialt dispositiv. *Distinktion*: 63-76

Pløger J. (2002b). *Det senmoderne nærmiljø - livsformer og bykultur. En sammenligning af teori og praksis i Danmark og Norge. Rep. 2002:16*, NIBR, Oslo.

Raban J. (1974). *The Soft City*. London: The Harvill Press

Schjerup Hansen J, Bech-Danielsen, Claus, ed. (2001). *Modernismens genkomst*. København: Arkitektens forlag & Statens Byggeforskningsinstitut

Sennett R. (1999). The Challenge of Urban Diversity. In *City & Culture. Cultural Processes and Urban Sustainability*, ed. L Nystrøm, pp. 128-35. Karlskrona: The Swedisch Urban Environmental Council.

Simmel G. (1981). *Hur är samhället möjligt? Och andre essä ...* Göterborg: Forlaget Korpen.

Soja E.W. (1989). *Postmodern Geographies. The Reassertion of Space in Social Theory*. London: Verso

Young IM. (1995). City Life and Difference. In *Metropolis. Center and Symbol of Our time*, ed. P Kanisitz. New York: New York University Press

Westwood, Allie & Williams, John (ed) (1997): *Imagining Cities. Scrips, Signs, Memory*, Routledge, London.

Østerberg D. (1998). *Arkitektur og sociologi i Oslo. En sosio-materiell fortolkning*. Oslo: Pax forlag

Den opsplittede by

Når byerne splittes ad. Om mekanismerne bag ulige byudvikling og forslumning af byområder

Hans Skifter Andersen

I artiklen gives en kritik af den traditionelle opfattelse i forskningslitteraturen af, at rumlig segregation i byerne hovedsageligt er bestemt af sociale, økonomiske og kulturelle forskelle og uligheder i befolkningen. Der peges på, at segregation er et produkt af både social ulighed og rumlig/stedslig ulighed – det at forskellige byområder har forskellige status og kvaliteter, som gør dem mere eller mindre attraktive. Segregation er således et resultat af en interaktiv proces, hvor socialt/kulturelle ændringer i befolkningen og ændringer i byområders status og attraktivitet gensidigt spiller sammen. Rumlig ulighed påvirkes af segregation, der over tid kan medføre ændringer i byområders image og attraktivitet, som igen kan føre til øget segregation. Denne sammenhæng kan medføre en selvforstærkende ulige udvikling i byerne, hvor øget rumlig ulighed og segregation forstærker hinanden uanset den generelle økonomiske og sociale udvikling i samfundet. På baggrund af forskningslitteraturen giver artiklen et signalement af disse meget komplekse processer, der er vigtige at forstå som forudsætning for indsatser til begrænsning af segregation og af forslumning af byområder.

Indledning

I denne artikel, som er baseret på et forskningsprojekt støttet af Det Samfundsvidenskabelige Forskningsråd (publiceret i Skifter Andersen, 2003), belyses samspillet mellem segregation og den ulige udvikling af byerne, som betyder, at visse byområder tømmes for ressourcer og får en koncentration af sociale, fysiske og økonomiske problemer.

For 30 år siden var det en generel opfattelse i Danmark og mange andre lande, at dårligt fungerende byområder var tæt forbundet med byens historiske udvikling. Det var de ældste byområder med den ældste og dårligste boligmasse, som havde problemer, og man mente, at når disse områder var saneret/byfornyet, ville problemerne være løst. Udviklingen siden starten af 1980'erne har vist, at dette ikke er tilfældet. Nye byområder med en oprindelig tidssvarende standard har udviklet nye problemer. Det gælder fx nogle af kvartererne fra mellemkrigstiden i København og boligområder i forstæderne opført efter krigen. Det er blevet mere klart, at byområder ikke er statiske, men kan ændre karakter over tid – både i 'positiv' og 'negativ' retning. Negative ændringer skyldes ikke kun at områderne med tiden er blevet mindre attraktive pga. en forældelse i forhold til nye krav til boliger og til bymiljøet, men også at der kan ske en negativ social og økonomisk udvikling i områderne.

Det er en generel erfaring fra lande, vi kan sammenligne os med i Europa og Nordamerika, at dele af byerne har udviklet nye problemer med socialt, fysisk og økonomisk forfald, og mange lande har udviklet særlige programmer til at tackle disse problemer. De øgede byproblemer har i en del af forskningslitteraturen været forklaret ved en øget social ulighed – i nogle tilfælde som en konsekvens af byernes globalisering, som skaber en kombination af økonomisk vækst og social udstødning (Sassen, 1994; Jargowsky, 1997). Denne tese er anfægtet af andre (Hamnet, 1994; Nørgaard, 2000; Skifter Andersen 2002a), som påpeger, at udviklingen ikke kun kan henføres

til en større social ulighed eller generel økonomisk tilbagegang i byerne. Tværtimod har der i de fleste byer i den vestlige verden været en relativt stærk økonomisk vækst i de sidste 20 år. Nogle byer og lande, som fx Danmark, har i en lang periode ikke haft en voksende social og økonomisk ulighed, men har alligevel set en vækst i segregation og forslumning af byområder. Der er en vis sammenhæng mellem byernes generelle økonomiske udvikling og forekomsten af byproblemer, men den er ikke entydig. Også byer og regioner i vækst har oplevet øgede problemer med særlige bydele (Mumford og Lupton, 1999; Gibb et. al., 1999).

Udviklingen af 'problemområder' skyldes derfor især mekanismer, som skaber en ulige udvikling i byerne, og som betyder, at økonomiske og sociale ressourcer samles i visse byområder, mens andre bydele tømmes for ressourcer. Disse mekanismer er tæt forbundet med rumlig segregation, som betyder, at mennesker med få økonomiske og sociale ressourcer koncentreres i de mindst attraktive dele af byen.

I Danmark, som i andre vestlige lande, er der sket en stærkt øget segregation i de sidste 25 år med en øget koncentration af socialt udstødte og indvandrere i bestemte byområder, der i takt hermed er kommet ind i en forslumningsspiral.

Segregation og ulige udvikling i byerne har således også andre årsager end blot øget social ulighed. Der er derfor brug for at finde andre forklaringer på segregation og på fremvæksten af nye problemområder i byerne. I denne artikel belyses nogle selvforstærkende mekanismer i byerne, som skaber denne udvikling.

Segregation og byens rumligt-sociale dialektik

Segregation har ikke altid været et entydigt begreb, og det er blevet brugt i mange forskellige sammenhænge. I nogle tilfælde er det anvendt til generelt at karakterisere forskelle i befolkningssammensætningen mellem forskellige byområder - det man kalder byernes sociale geografi. I andre tilfælde er begrebet brugt i forbindelse med koncentration af særlige sociale grupper i bestemte byområder. Segregation er ofte brugt meget bredt til at karakterisere en eller anden form for rumlig adskillelse af mennesker, som socialt eller kulturelt adskiller sig fra hinanden.

Segregation er mere præcist blevet defineret som et samspil mellem rumlig afstand og sociale/kulturelle forskelle i befolkningen (Olson Hort, 1992; Saltman, 1991). Rumlig adskillelse af bestemte grupper er således kun segregation, hvis disse grupper også er socialt ulige eller kulturelt forskellige, og adskillelsen samtidigt medvirker til at øge disse sociale og kulturelle forskelle.

Segregation har primært været tilknyttet bopælens lokalisering, fordi boligen er et centralt udgangspunkt for den enkeltes færden i byen og mulighederne for social kontakt og politisk deltagelse. Det er boligens geografiske placering, som analyseres i studier af segregation.

På kort sigt er segregation derfor forbundet med forskellige gruppers valg af bolig og dens placering. Boligvalget er betinget af på den ene side husstandenes ressourcer og preferencer, på den anden side den fysiske struktur som er tilvejebragt i form af boliger og bykvarterer (Ærø, 2002).

Over tid er segregation et resultat af den måde byernes fysiske struktur har udviklet sig. Boligbestanden og bykvartererne er i høj grad præget af den historiske udvikling i boligbyggeriet og i byerne, og der sker i disse år kun relativt marginale ændringer i form af nybyggeri og byomdannelse. Der er - delvist styret af den fysiske planlægning og de ideer, der gennem tiden har præget denne - sket en udbygning af byerne, som har givet forskellige bykvarter forskellige egenskaber mht. adgang til rekreation, service, aktivitetsmuligheder, kulturudbud og transportmuligheder. Der er desuden

forskel på de fysiske vilkår i form af trafik, støj og forurening i områderne, samt forskelle i æstetiske/arkitektoniske værdier. Dette indebærer, at de forskellige dele af byen har forskellige boligtilbud, byegenskaber og levevilkår, som tiltrækker eller frastøder forskellige dele af befolkningen (Ærø, 2002).

Boligpolitikken har en afgørende betydning for de økonomiske vilkår i forskellige ejerformer og dermed for forskellige gruppers muligheder for valg af boligtype. Der er en etableret bystruktur, hvor bestemte boligtyper i større eller mindre grad er blandet eller adskilte i forskellige dele af byerne, hvilket kan være bestemmende for, hvilke dele af byen husstande med færre ressourcer har adgang til.

Denne geografiske placering af boligtyperne er i høj grad et resultat af den lokale bypolitik og byforvaltning i kommunerne. Kommunerne har desuden haft stor indflydelse på en byomdannelse, der kan ændre de enkelte bykvarterers egenskaber i positiv eller negativ retning for forskellige grupper.

Bykvarterers attraktivitet er imidlertid ikke kun bestemt af fysiske, funktionelle og æstetiske egenskaber. Bykvarterers sociale og kulturelle indhold må også tillægges en betydning for, hvordan de opfattes af befolkningen. Områder kan være domineret af bestemte sociale eller kulturelle grupper, som det for nogle husstande kan være attraktivt at bo sammen med - for andre ikke. Det må antages, at jo mere socialt ensidigt sammensat et område er, jo større er denne effekt.

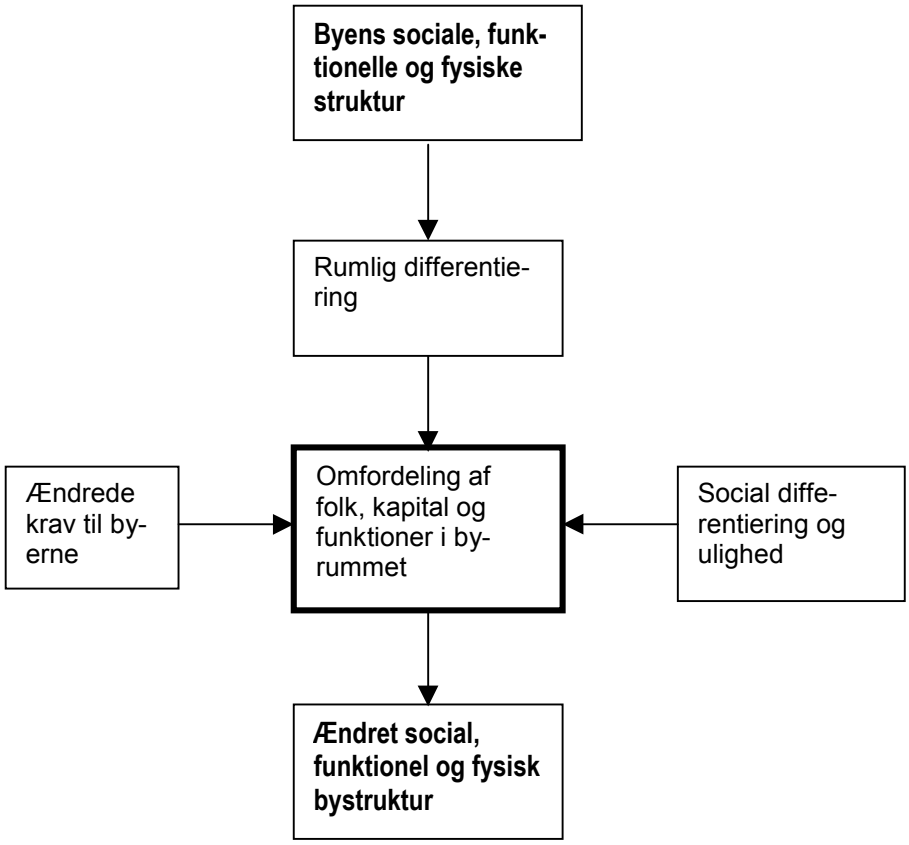
I et længere perspektiv er den fysiske struktur i byerne og boligernes placering - og dermed grundlaget for segregation - skabt af nogle overordnede økonomiske, politiske og sociale processer. I den klassiske såkaldte økologiske teori om byernes sociale differentiering (Se Pedersen, 1967; Munk, 1998) forklaredes byernes sociale struktur ud fra det grundsynspunkt, at forskellige sociale grupper vil konkurrere om byens rum og - frivilligt eller ufrivilligt - vil søge at blive dominerende i forskellige byområder (Munk, 1998; Saltman, 1991). Byernes sociale struktur ændres langsomt med tiden ved, at nogle grupper 'invaderer' andre områder og fortrænger de grupper, som har hidtil domineret dem (invasion). Herved åbnes op for, at andre grupper kan overtage de områder, de forlader (succession). I efterkrigstiden har højstatusgrupperne således forladt de centrale bydele i byerne og bosat sig i de mest attraktive naturområder i omegnen fulgt af middelklassen, som tog de lidt mindre attraktive områder.

Ved en lang historisk udvikling har byerne gennem denne proces opnået en intern differentiering, som er et produkt af den skabte sociale, fysiske og funktionelle struktur af byen. Herved er byen blevet opdelt i byområder, som adskiller sig væsentligt fra hinanden – ikke kun ved fysiske forhold, som boliger, arkitektur og naturværdier mv., men også ved mere udefinerlige kvaliteter som socialt image, status og sikkerhed (Knox, 1995). Forskellige præferencer kan gøre, at forskellige byområder kan være attraktive for forskellige grupper af mennesker. Der vil imidlertid altid være nogle fælles værdier i befolkningen, som gør, at nogle byområder af flertallet ses som meget lidt attraktive og derfor fravælges blandt de, der selv kan vælge, hvor de vil bo (Ærø, 2002).

Denne rumlige differentiering har en betydning for, hvor og hvordan forskellige befolkningsgrupper bosætter sig i byen. Jo større forskel der er på attraktiviteten af forskellige byområder, jo større bliver segregationen, fordi de mest ressourcestærke vil have større incitamenter til at søge væk fra de mindre attraktive dele af byen.

Byernes hidtidige og fremtidige udvikling er sket og sker som et samspil mellem sociale, økonomiske og fysiske ændringer. Dette er blevet kaldt byens rumligt-sociale dialektik (Soja 1980) – en fortløbende gensidig proces, i hvilket mennesker skaber og ændrer urbane rum, mens de selv på forskellige måder får fastlagt deres egne muligheder ved disse ændringer. De steder, som mennesker foretrækker at bo og arbejde i eller have adgang til,

ændres løbende, samtidig med at deres egne økonomiske ressourcer, og deres præferencer for og tilknytning til steder, skifter. Som følge heraf er der i tidens løb sket dybtgående ændringer i den sociale og fysiske struktur af byerne. Enhver bys udvikling kan ses som "*a twin process of outward extension and internal reorganisation*" (Knox, 1995). Samtidigt med, at byerne er blevet udvidet med nye bebyggelser i deres udkanter, så er der sket sociale, funktionelle og fysiske ændringer i de eksisterende byområder. Dette samspil mellem den sociale og rumlige differentiering i byerne illustreres i figuren nedenfor.



Figur 1. Illustration af samspillet mellem ændringer i byers sociale og rumlige struktur.

Der sker løbende en rumlig omfordeling af mennesker, kapital og funktioner i byrummet, som igen fører til ændringer i byernes rumlige struktur, bl.a. ved de økonomiske investeringer og disinvesteringer, som er en konsekvens heraf. Udover at dette sker som en følge af ude fra kommende ændringer i form af nye krav til og vilkår for, hvordan byerne skal kunne fungere for at overleve i en verden under hastig forandring, sker det også ved en omfordeling af mennesker og ressourcer i rummet som en konsekvens af samspillet mellem byens rumlige differentiering og den sociale differentiering og ulighed i befolkningen.

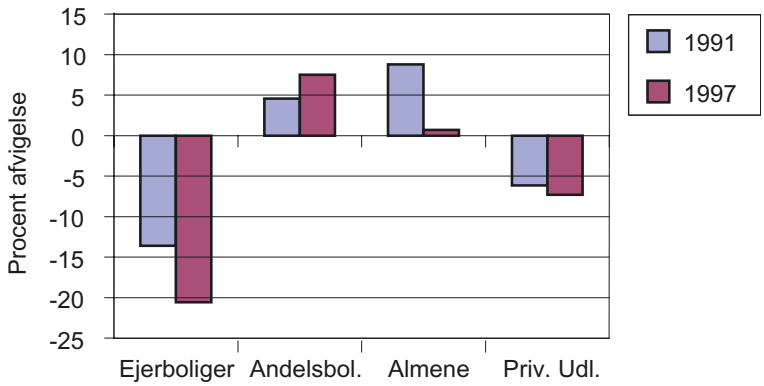
Hovedpointen er for det første, at segregation ikke er en simpel følge af social ulighed, men er et produkt af både social ulighed og rumlig ulighed. Segregation er således meget påvirket af udviklingen af den rumlige differentiering i byerne. For det andet har segregation – som vi vil belyse det nærmere nedenfor - en betydning for, hvordan denne rumlige differentiering udvikler sig.

Segregationen i Danmark

Af mange grunde er segregationen relativt mindre i Danmark set i forhold til en del andre lande. Vi har en mindre økonomisk ulighed og gode velfærdssystemer. I forhold til lande som USA har vi fået en større geografisk spredning af de dårligst stillede på grund af en stor social boligsektor. Desuden er der i Danmark i større udstrækning gennemført en blanding af boligformer i byrummet ved hjælp af fysisk planlægning og arealudlæg.

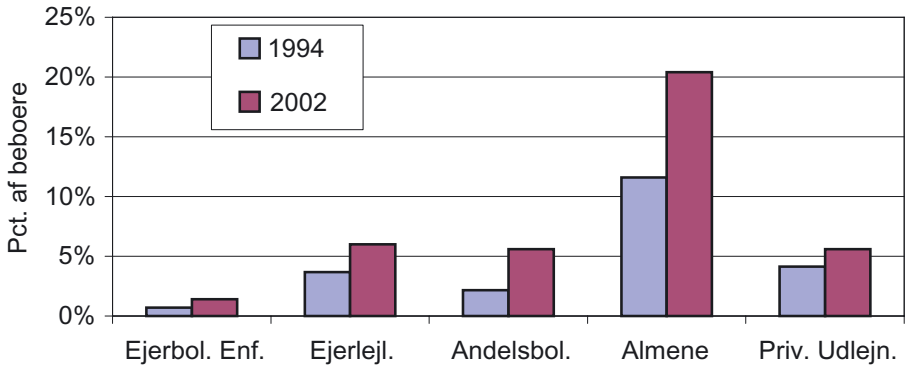
Boligpolitikken og bybygningen i Danmark har imidlertid også givet væsentlige bidrag til segregation. Danmark var i en lang periode et af de lande, som havde de største forskelle på de økonomiske vilkår mellem udlejningsboliger og ejerboliger pga. af omfattende skattesubsidier - de største i Europa (Haffner, 1991). Danmark har derfor fået en høj grad af opdeling på boligmarkedet, hvor de dårligst stillede og indvandrere i stigende grad koncentreres i udlejningsboliger - den almene sektor - mens familier med høj indkomst siden 1970'erne i stadigt større omfang bor i ejerboliger (Skifter Andersen og Ærø, 1997; Boligselskabernes Landsforening, 2000). Dette, kombineret med den måde byerne blev udbygget især i 1960erne og 70erne, har skabt øget segregation. Det gælder ikke kun de store boligplaner med ensartede ejerformer og hustyper, men også det forhold, at der i høj grad var en lokal politisk kamp i kommunerne om boligbyggeriet. Før 1980 var det sociale boligbyggeri meget koncentreret i større byer og socialdemokratisk dominerede forstads-kommuner, mens mindre byer og borgerligt dominerede forstadskommuner næsten kun byggede ejerboliger (Skifter Andersen og Als, 1986; Skifter Andersen, 2001). Vi har derfor i dag en by- og boligstruktur som er segregationsskabende.

Selv om de økonomiske forskelle mellem ejerformerne er blevet udlignet i 1990'erne, så er segregationen mellem dem fortsat. Det fremgår af figur 2, at beboerne især i den almene sektor, men også i andre udlejningsboliger i stigende omfang beboes af familier med lav indkomst, mens andelen af husstande med højere indkomst øges i ejerboligerne.



Figur 2. Husstandsindkomstens afvigelse fra landsgennemsnittet (korrigeret for forskelle i husstands-sammensætningen = 'ækvivalensindkomst') i forskellige ejerformer 1991 og 1997. Kilde: Boligselska-bernes Landsforening 2000.

Også for etniske minoriteter i Danmark er der tale om en stærk segregation mellem boligformer, og denne segregation er øget i de seneste år som det fremgår af figur 3. I 1994 boede 56 pct. af de etniske minoriteter i almene boliger og denne andel var øget til 61 pct. i 2002. Dette førte til at andelen af beboerne i den almene sektor, som var etniske minoriteter, steg fra 11.6 til 20,4 pct. i løbet af 8 år - næsten en fordobling. Dertil kommer, at indvandrer-ne ikke er fordelt ligeligt inden for den almene sektor, men er koncentreret i bestemte bebyggelser.



Figur 3. Udviklingen i andelen af beboere i forskellige ejerformer, som er indvandrere eller efterkommere fra lande uden for Vesteuropa og Nordamerika. Kilde: By og Bygs registerdatabase i Danmarks Statistik med 10 pct. af befolkningen.

I Hovedstadsområdet er der, bl.a. som en følge af segregationen mellem ejerformer, sket en relativ omfattende geografisk segregation. I tabel 2 ses nogle tal fra en analyse af segregationen i Hovedstadsområdet (Skifter Andersen, Andersen og Ærø, 2000). Tabellen viser, hvorledes andelen af marginaliserede fra arbejdsmarkedet og andelen af indvandrere fra 3. verdenslande, samt indkomster og formuer, varierer i området. Det er delt op på to ledder. I den ene opdeling er kommunerne delt op efter deres afstand til centrum - ring zoner - hvor Københavns- og Frederiksberg kommuner udgør zone 1. I den anden opdeling er kommunerne i zone 2-4 delt op i sektorer efter deres placering i radialer, som udgår fra centrum (Sektor Nord er kommunerne langs Strandvejen fra Gentofte til Fredensborg-Humlebæk, mens sektor Syd er Køge Bugt-kommunerne. Sydøst er Tårnby og Dragør).

Tabel 2. Segregationen i Hovedstadsområdet i 1996 belyst ved marginaliseredes og indvandreres over/underrepræsentation, og ved afvigelsen mellem gennemsnitlig personbruttoindkomst og husstandsformue i forskellige dele af området.

	Marginaliserede*)	Indvandrere**)	Personindkomst	Husstandsformue
Ring zoner	Overrepræsentation %		Afvigelse fra gns. %	
Ring 1	25	25	-14	-47
Ring 2	-15	-26	9	60
Ring 3	-15	8	13	26
Ring 4	-28	-26	11	13
Sektorer				
Nord	-20	-35	18	89
Nordvest	-3	-16	-1	-18
Vest	-2	-14	-7	-39
Sydvest	21	44	-12	-50
Syd	14	43	-9	-40
Sydøst	-9	-47	-6	-26

*) Førtidspensionister, kontanthjælpsmodtagere og arbejdsløse

**)Personer med statsborgerskab i eller født i lande uden for Vesteuropa, Nordamerika, Japan og Australien

Kilde: Skifter Andersen, Andersen og Ærø (2000).

Det ses af tabellen, at indkomster og især formuer er koncentreret i den nordlige del af regionen, mens Københavns Kommune og den sydlige del af området er præget af lave indkomster og mange personer, som er marginaliseret fra arbejdsmarkedet (Skifter Andersen, Andersen og Ærø, 2000). Indvandrerne findes især i den sydvestlige del og i visse kommuner mod syd.

En undersøgelse af udviklingen i forskellige bydele i København 1980-1997 (Andersen, 1999) viser, at der er sket en større rumlig polarisering i perioden, således at de 'rige' områder af byen er blevet relativt rigere, mens de fattige er blevet fattigere. Dette er sket i en periode, hvor der ikke er sket nogen væsentlig forøgelse af den generelle sociale ulighed i Danmark.

Problemer og processer i udsatte byområder

Segregation kan føre til en koncentration af mennesker med få ressourcer i bestemte dele af byen. Det er en generel erfaring fra lande i både Europa og Nordamerika, at dette kan igangsætte såkaldte forslumningsprocesser.

Som udgangspunkt har der ofte været nogle mindre attraktive forhold i sådanne kvarterer, som har dannet grobund for at starte en negativ udvikling. Det kan være boligernes standard, størrelse eller ejerform. Det kan være mindre attraktive bykvaliteter, som dårlig beliggenhed, bebyggelsens fysiske udformning, lang afstand til grønne områder, manglende privat og offentlig service samt gener fra trafik, støj og forurening. Det er forhold, som har medvirket til, at byområderne som udgangspunkt har været lidt mindre attraktive. Dette har været en af årsagerne til, at der er sat negative udviklingsprocesser i gang, som over en årrække har gjort bydelene til problemområder.

Problemtyper i de ramte områder

Sådanne problemområder (deprived neighbourhoods) findes i næsten alle europæiske lande, og der har været en omfattende forskning om dem (se en oversigt i Skifter Andersen, 2003). Blandt de problemer, som er observeret i mange af de værst ramte områder er:

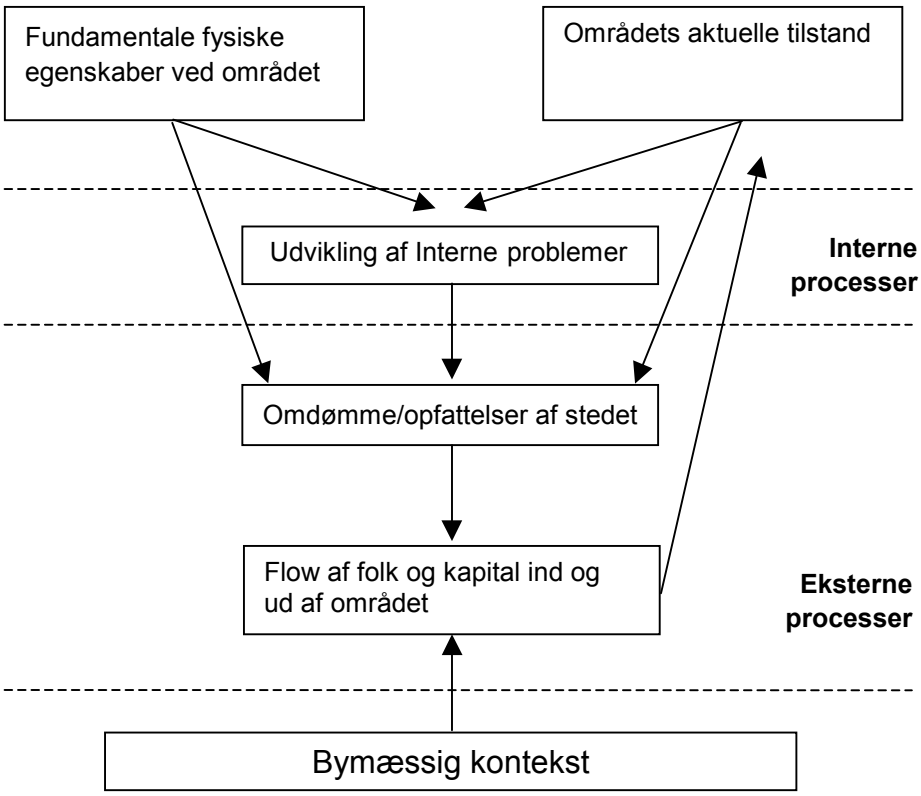
- Fysisk forfald som følge af byggeskader, fysisk nedbrydning og nedslidning af bygninger og friarealer, øget uorden og synligt affald
- Synlig asocial opførsel: kriminalitet og optøjer, vandalisme, narkotika, alkoholisme og støjende adfærd
- Sociale og racemæssige spændinger og konflikter
- Nedbrud af sociale relationer og social organisering
- Høj fraflytningsfrekvens og social ustabilitet
- Faldende efterspørgsel fra boligsøgende, som kan resultere i tomme lejligheder i perioder med faldende efterspørgsel
- Økonomiske problemer for ejendomsejere som følge af faldende huslejeindtægter, stigende driftsudgifter og faldende ejendomsværdier
- Forringet boligadministration og -service
- Forringet privat service, på grund af vigende købekraft, og nogen gange også forringet offentlig service på grund af øget belastning af denne.
- Dårligt fungerende skoler på grund af mange børn med sociale problemer.

Det er karakteristisk for mange af områderne, at problemerne forværres over tid.

Tidligere forskning om forslumning af ældre byområder i europæiske og amerikanske byer (Skifter Andersen, 1995; Munk, 1998) har vist, hvordan der i de fysisk nedslidte områder af byerne er stærke fysisk-økonomisk-sociale forslumningsprocesser. Det er en negativ spiral, hvor et fysisk forfald i byområdet medfører ændringer i den sociale sammensætning af beboerne og et fald i ejendomspriser og investeringer, der fører til øget forfald.

De nyere boligområder i forstæderne afviger på væsentlige punkter fra forholdene i de ældre bydele. De har en rimelig høj og moderne boligstandard og har nogle andre økonomiske vilkår. Der er ikke tale om private boliger, som kræver økonomiske incitamenter til fornyelse, men om almene boliger underlagt regler, som skulle sikre tilstrækkelige midler til vedligeholdelse og fornyelse. Statens Byggeforskningsinstitut har tidligere i forbindelse med evaluering af fysiske indsatser i 1980'erne i problemramte almene boligområder (Kirkegård,1984; Christiansen m.fl., 1993) arbejdet med hypoteser om såkaldte 'negative spiraler' i områderne, dvs. hvordan forskellige negative udviklingstræk som beboersammensætning, sociale problemer, omdømme og til- og fraflytning påvirker hinanden.

På baggrund af den europæiske forskning kan man opdele negative udviklingsprocesser i problemramte byområder i hhv. 'interne' og 'eksterne' processer (Skifter Andersen 2002a og 2003). I figur 4 ses en model, som forsøger at illustrere dette. Som en følge af deres forudsætninger og aktuelle tilstand udvikles gennem interne processer en række problemer i områderne. Disse problemer fører til ændringer i den måde området/stedet opfattes af både beboere og udefrakommende. Disse ændringer i stedsopfattelsen får derefter en betydning for samspillet mellem områderne og den øvrige by, som så igen fører til ændringer i områdets tilstand.



Figur 4. Model af negative udviklingsprocesser i byområder.

Interne negative udviklingsprocesser

De *interne processer* drejer sig om, at forskellige problemer internt i områderne påvirker og forstærker hinanden. Det er processer, som opstår i byområder med en fragmenteret beboersammensætning og en høj koncentration af sociale problemer. Man kan gruppere disse processer i følgende:

– *Negativt samspil mellem fysisk forfald og normer for brug af det fysiske miljø*: Når boliger og områder nedslides vil beboerne gøre mindre ud af at passe på og vedligeholde deres omgivelser. Omfanget af direkte hærværk tiltager, (Skogan, 1990; Salins, 1980; Christensen og Benjaminsen, 2000)
– *Synlige sociale problemer, som påvirker områdets image*: Når misbrugere bliver synlige i gadebilledet, eller sociale problemer kommer til udtryk i form af øget støj og husspektakler har det en stærk effekt på områdets sociale status og image både blandt beboere og uden forstående (Dean og Hastings, 2000).
– *Selvforstærkende konflikter* i fragmenterede områder: Områderne er normalt ikke homogene ghettoer, som medierne fremstiller det, men beboes af mange forskellige etniske og sociale grupper, som ofte kommer i konflikt med hinanden (Modig, 1985; Costa Pinho, 2000; Cars m.fl., 2000)
– *Øget kriminalitet og utryghed:* Ved et sampil af udviklingen i beboersamsætningen og ændrede normer i områderne kan ske en forøgelse af kri-

minaliteten (Hirschfeld og Bowers, 1997), som skaber øget utryghed (Costa Pinho, 2000).
– *Social isolering og tilbagetrækning*: Konflikter og kriminalitet fører til utryghed og social tilbagetrækning, som igen fører til svagere sociale netværk og mindre deltagelse i lokale aktiviteter. Dette svækker mulighederne for at mobilisere beboerne til en fælles indsats for at modvirke den negative udvikling i områderne (Costa Pinho 2000).
– *Forringelse af vilkårene i skoler og andre offentlige institutioner*: Koncentration af børn fra familier med sociale problemer kan forringe vilkårene i de lokale skoler og institutioner, medmindre kommunerne indsætter flere ressourcer (Massey, 1994; Saltman, 1991). Problemer i skolerne kan betyde, at bydelen bliver væsentligt mindre attraktive for familier med børn.

Empirisk belysning af interne processer i danske almene boligbebyggelser
Som et led i evalueringen af den omfattende indsats i 1994-98 i 500 problemramte almene boligafdelinger, igangsat af regeringens byudvalg, havde Statens Byggeforskningsinstitut mulighed for at gennemføre en dyberegående analyse af de problemer, som findes i områderne, og af årsagerne til deres opståen (Skifter Andersen, 1999a). I analysen indgik data om forudsætningerne i bebyggelserne – bebyggelsens karakter og beliggenhed, beboersammensætning, fysiske problemer, huslejeniveau og karakteren af det lokale boligmarked i kommunen. Der var desuden data om sociale forhold og problemer i områderne: beboeraktivitet og –organisering, sociale problemer, problemer med integration af indvandrere og om dårligt omdømme. Analysen af disse data (Skifter Andersen, 1999a) viste meget klart, hvordan en negativ udvikling i forskellige forhold i de undersøgte områder gensidigt har forstærket hinanden.

Som man kunne forvente, viste undersøgelsen, at en stor andel beboere på overførselsindkomst, især førtidspensionister og kontanthjælpsmodtagere, medfører forstærkede sociale problemer i bebyggelserne, men sammenhængen er ikke entydig, og disse grupper er ikke pr. definition synonym med sociale problemer. Undersøgelsen viste også, at mange indvandrere i sig selv ikke har nogen særlig direkte betydning for omfanget af sociale problemer. Det er deres – og de øvrige beboeres – sociale forudsætninger, som har afgørende betydning.

Den sociale organisering af boligområderne havde desuden en betydning for de sociale problemer. Kvaliteten af denne organisering var påvirket af beboersammensætningen, men også meget af de fysiske forhold i bebyggelserne. Undersøgelsen viste således, at omfanget og kvaliteten af fællesfaciliteter og udearealer havde stor betydning for det sociale liv i områderne, og også for omfanget af sociale problemer.

Eksterne negative processer

De *eksterne processer* vedrører relationerne mellem områderne og den øvrige by – relationer som især kommer til udtryk i flow'et af menneskelig og økonomisk kapital ind og ud af områderne. Beboere i beskæftigelse og med gode økonomiske og sociale ressourcer fraflytter bydelen og erstattes af tilflyttere på overførselsindkomst – ofte med sociale problemer. Med faldende indkomster hos beboerne formindskes også det økonomiske grundlag for en privat finansieret forbedring og vedligeholdelse af boligerne og for private serviceydelser. Investeringer i området falder og forretningsudbudet formindskes. Der sker desuden en øget belastning af den offentlige service. Disse processer medfører, at områderne over tid svækkes, idet de gradvist tømmes for menneskelige og økonomiske ressourcer, hvorved de interne processer forstærkes.

Hovedårsagen til denne negative udvikling er, at de ramte byområder i stigende omfang opfattes som afvigende fra den øvrige by. Den fysiske nedslidning og de manglende investeringer forringer områdets attraktivitet, og de sociale problemer og den sociale sammensætning i områderne giver dem

et dårligt omdømme og gør dem til steder, hvor 'normale' mennesker ikke bor.

Der sker således af forskellige grunde en stigmatisering af områderne, som har en tæt sammenhæng med, hvordan eksterne opfatter problemer og social status i områderne. Denne opfattelse er baseret på områdernes fysiske fremtræden og på deres omdømme blandt beboerne i den øvrige by. Opfattelsen og forståelsen af et sted er forskellig blandt de, der bor der, og de der kommer udefra (Knox, 1995; Mazanti, 2002; Rijpers og Smeets, 1998) og ofte er et byområdes omdømme "mere baseret på fantasifulde og følelsesmæssige forestillinger end på kendskab til realiteterne" (Bourdieu, 1993).

Når de første synlige tegn på social og fysisk deroute fremkommer i et kvarter – og især hvis det omtales i pressen, kan der hurtigt ske en ændring i, hvordan området opfattes af uden forstående, som igen påvirker lokaliseringsvalg hos både husstande og virksomheder. Flere og flere vil fravælge at bo i områderne jo mere de stigmatiseres.

Analyserne i byudvalgsevalueringen belyste, hvilken betydning ydre og indre vilkår har haft for udviklingen i de problemramte boligområder. Den viste, hvordan beboersammensætningen påvirker sociale problemer, beboerorganisering og omdømme, som igen påvirker til- og fraflytningen, der fører til ændringer i beboersammensætningen. Styrken af denne negative spiral er imidlertid meget afhængig af en række faktorer som bebyggelsens beliggenhed i forhold til byen, dens størrelse, fysiske udformning og huslejeniveau, byens størrelse og beliggenhed samt karakteren af det lokale boligmarked.

Den negative udvikling i de belastede almene boligområder har haft sit udgangspunkt i, at bebyggelserne økonomisk og fysisk ikke har kunnet konkurrere med andre boligområder. Analyserne har vist, at de fysiske og økonomiske forhold fortsat har en betydning for udviklingen i bebyggelserne.

Af stor betydning for bebyggelsernes omdømme, og dermed deres mulighed for at tiltrække nye beboere, var bebyggelsens beliggenhed i forhold til bycenter, transport og service samt bebyggelsens størrelse og udseende. Desuden var det nemmere at tiltrække parfamilier og husstande i beskæftigelse, hvis der er mange større boliger i tæt-lavt byggeri. Disse faktorer har også stor betydning for fraflytningen, hvor der alt andet lige er større gennemtræk i store og afsidesliggende bebyggelser med mange små boliger i etageblokke. Undersøgelsen viste imidlertid også, at sociale problemer og især andelen af beboere af anden etnisk herkomst havde en meget stor betydning for områdernes omdømme.

Dette kan også belyses ved data fra en interviewundersøgelse i de syv byområder, som deltog i Byudvalgets kvarterløftindsats fra 1997 og frem. Her blev beboerne ved kvarterløftets start spurgt om de mente, at området havde et dårligt omdømme, og hvad årsagerne var hertil. Svarene kan ses i Tabel 3.

Tabel 3. Andel af beboere i syv kvarterløftområder, der i 1998 mente, at området havde et dårligt ry, samt årsagerne hertil.

	Holmbladsgadekvarteret	Femkanten	Kgs. Enghave	Avedøre Stationsby	Ålborg Øst	Tøjhushaven	Sydvestkvarteret
Andel, der mener at området har dårligt ry %	65	70	69	44	58	72	29
Heraf, fordi i %							
Området er socialt belastet	69	81	75	79	78	86	94
Området er trist og grimt	12	3	6	0	2	7	0
For meget trafik, støj og forurening	1	0	1	0	0	7	0
Dårlig presseomtale	5	6	15	15	13	0	3
Andet	11	8	3	6	5	0	3
Ved ikke	2	3	1	0	2	0	0
I alt	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: Norvig Larsen , Skifter Andersen og Kielgast (2003).

Tabellen viser, at en stor del af beboerne i de udvalgte kvarterløftområder havde den opfattelse ved kvarterløftets start i 1998, at deres byområde havde et dårligt ry. Det ses også, at som den altovervejende grund til dette blev i alle områderne angivet, at området var socialt belastet. De fysiske forhold og dårlig presseomtale blev nævnt af væsentligt færre.

I byudvalgsevalueringen viste analyserne, at til- og fraflytningen generelt havde en stærk sammenhæng med bebyggelsernes omdømme, men også mere specifikt med forskellige sociale, økonomiske og fysiske faktorer.

Undersøgelsen viste (Skifter Andersen, 1999a), at et højt huslejeniveau, som man kunne forvente, skader bebyggelsernes konkurrenceevne på boligmarkedet og forstærker en negativ udvikling. Men problemet er meget forskelligt i små og store byer med forskellige beboersammensætning og forskellige forhold på boligmarkedet. I Hovedstadsområdet og de største byer, hvor ejerboligpriserne generelt er høje, har huslejeniveauet relativ stor betydning for både til- og fraflytningen til de belastede områder. I de mindre kommuner er der langt fra den samme stærke sammenhæng, og især har det ikke været muligt at påvirke tilflytningen ret meget ved huslejenedsættelser. I de små kommuner har den almene sektor generelt en meget mere marginal position på boligmarkedet, som kommer til udtryk ved et generelt dårligere omdømme, og de kan ikke konkurrere med de relativt billige ejerboliger. Her er de almene boliger sjældent et valg for 'normalfamilien'. Til gengæld er disse bebyggelser normalt relativt små, hvilket begrænser problemerne.

Især tilflytningen var påvirket af bebyggelsernes grundlæggende forudsætninger med hensyn til beliggenhed, størrelse og boligsammensætning, hvor store bebyggelser med mange små etageboliger, beliggende langt fra bycentre havde svært ved at tiltrække andre tilflyttere end de socialt svage og indvandrere.

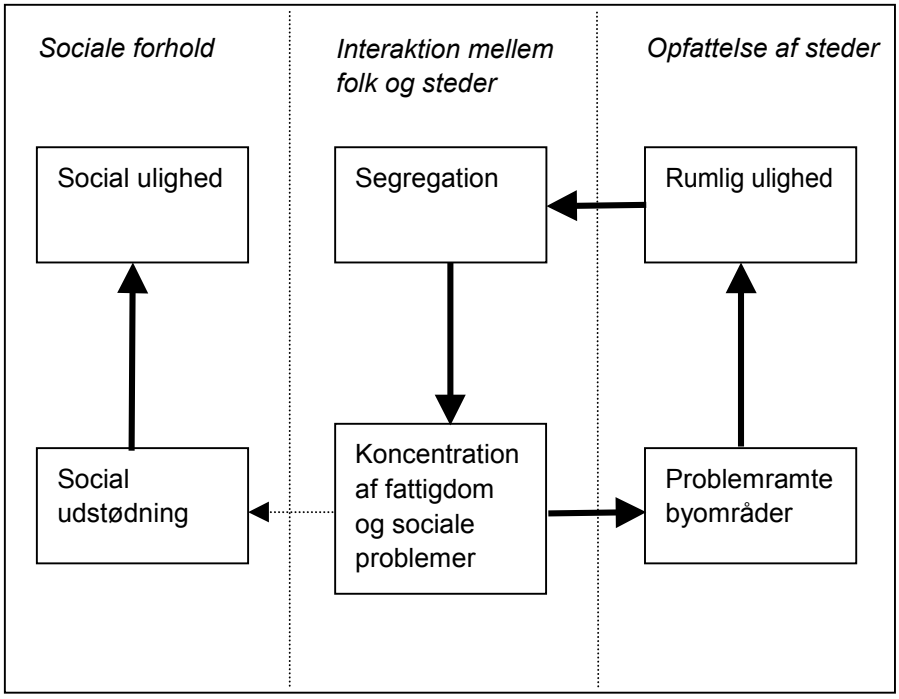
Den faktor, som viste sig at have den største betydning for sammensætningen af tilflyttere, var imidlertid andelen af beboere med anden etnisk baggrund, dvs. indvandrere fra 3. verdenslande. Undersøgelsen viste meget tydeligt, at danskere, som har mulighed for at vælge andre boliger, ofte fravælger boligområder med mange indvandrere. Herved bliver sammensætningen af tilflyttere mere ensidig i retning af personer på overførselsindkomster. Det betyder, at områder med mange indvandrere også tit får mange danskere på overførselsindkomster. Problemet med en koncentration af indvandrere er derfor især, at det medvirker til at forstærke en negativ udvik-

lingsspiral, hvad angår den sociale sammensætning af beboerne. Dette er én af de stærkeste processer i områderne. Desuden er der også tendenser til, at tilstedeværelsen af mange indvandrere fremmer en tilflytning af flere indvandrere og færre danskere.

Samspillet mellem segregation og forslumningsprocesser

Som beskrevet ovenfor kan segregation føre til en rumlig koncentration af marginaliserede grupper i samfundet med få ressourcer og sociale problemer, hvilket kan igangsætte nogle særlige negative udviklingsprocesser i udsatte dele af byen. Man har i forskningslitteraturen talt om, at der sker en 'udstødning' (eksklusion) af disse bydele (Berghman, 1995; Skifter Andersen, 2003).

Denne eksklusion af byområder fører til, at disse områder i stigende grad betragtes som mindre attraktive og fravælges af den del af befolkningen, som selv kan vælge, hvor de vil bo. Der bliver større forskelle mellem attraktive og mindre attraktive dele af byen og dermed en større rumlig differentiering af byen.



Figur 5. Sammenhængen mellem segregation og udviklingen af problemramte byområder.

Som beskrevet ovenfor er årsagerne til segregation ikke kun social ulighed, men er også påvirket af, i hvor høj grad byen er rumligt differentieret – omfanget af forskellene i, hvor attraktive forskellige dele af byen er at bo i. Udstødningen af byområder er således med til at øge segregationen i byen.

Som illustreret i figur 5 er der således tale om processer, der forstærker hinanden. Segregation fører til koncentration af folk med små ressourcer og sociale problemer, som igen fører til eksklusion af byområder, der forstærker segregationen i byen. Man kan således tale om, at der er generelle mekanismer, der trækker i retning af en ulige udvikling af byens forskellige dele, således at ressourcer og investeringer samles i stadigt mere attraktive bydele, mens fattigdom, sociale problemer og forfald koncentreres i andre.

Som det antydes i venstre side af figuren kan der også være tale om en anden type af selvforstærkende processer. En af de problemstillinger, som har været meget diskuteret i forskerkredse (se fx Friedrichs, 1997; Musterd og Ostendorf, 1998) er i hvor stor udstrækning mennesker, der bor i problemramte byområder, oplever en social udstødning fra samfundet. Det kan værre fordi de tilegner sig andre normer om familie og arbejde, som gør dem

mindre egnede til at fungere i samfundet (Wilson, 1987), det kan være fordi de har færre muligheder for at få jobs, eller det kan være fordi, de stigmatiseres og diskrimineres som følge af, at de bor et stigmatiseret sted. Hvis beboere i udstødte boligområder selv bliver udstødte af samfundet, vil dette mindske deres muligheder for at komme væk fra de ramte områder og generelt virke forstærkende på uligheden i samfundet og på segregationen.

Mens forskning i USA har vist relativt stærke effekter – især for afroamerikanere i slumområder – så har de relativt få og spredte europæiske studier kun vist mindre effekter.

Afslutning

Det spørgsmål, som er behandlet i artiklen er, hvorvidt segregation og forslumning af byområder kun er en følge af social ulighed, eller der også er andre forklaringer.

Der er i artiklen argumenteret for, at der findes generelle mekanismer i byerne, der trækker i retning af, at der i nogle byområder i øget omfang opsamles menneskelige og økonomiske ressourcer, mens der i andre sker en stadig koncentration af folk med få ressourcer og sociale problemer kombineret med et fysisk forfald. Styrken af disse mekanismer vil afhænge af mange forhold. For det første betyder det noget, i hvilket omfang boligbyggeriet og den fysiske planlægning har ført til en ulige rumlig fordeling af attraktiviteten i byen og har afgrænset forskellige bydele i forhold til det andet. For det andet har omfanget af den sociale ulighed i samfundet en stor betydning. I lande som USA med store sociale forskelle er tendenserne til segregation og forslumning meget stærkere end i velfærdsstaten Danmark.

Endelig har det betydet noget, i hvor høj grad bypolitikken har sat ind over for eksklusions- og forslumningsprocesserne. Her er der i Danmark brugt relativt store ressourcer på at opgradere forslummede og problemramte bydele. I første omgang var det via byfornyelsen, hvor man tog fat på de ældre centrale byområder fra det nittende og starten af det tyvende århundrede. Senere var det fra 1980erne også nyere etageboligområder. I 1990'erne tog Regeringens Byudvalg omfattende initiativer til indsatser i både nyere og ældre bydele, som har medvirket til at mindske problemerne (Skifter Andersen, 1999b, Norvig Larsen og Skifter Andersen, 2003).

Litteratur

Allen, J. (1998), Europe of the Neighbourhoods, in Madanipour, A, Cars, C. and Allen J.: *Social exclusion in European cities*, London: Jessica Kingsley Publishers.

Andersen H. T. (1999): *Urban restructuring – towards a new urban form*, Paper for ENHR Conference in Balaton, Hungary.

Berghman, J. (1995): Social exclusion in Europe, in G. Room (Ed.*): Beyond the threshold. The measurement and analysis of social exclusion*. Bristol: The Policy Press.

Boligselskabernes Landsforening (2000). *Analyser af situationene på boligmarkedet.* København

Bourdieu P. (1993): Effets de lieu (Importance of the place) , In Bourdieu P. et. al*.: La misere du monde*. Paris: Seuil.

Burrows R. and D. Rhodes (1999): *Unpopular Places? Area disadvantage and the geography of misery in England*, Bristol: The Policy Press.

Cars G. (2000): *Social exclusion in European neighbourhoods - Processes, experiences and responses*. Final report of project financed under the TSER programme, Bruxelles: European Commission

Christensen G. and L. Benjaminsen (2000). *Sammenhængen mellem fysiske og sociale ændringer i boligbebyggelser*. SBI-meddelelse 125, Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Costa Pinho, T. (2000*): Residential contexts of social exclusion: Images and identities*, Paper for ENHR Conference, Gävle 2000.

Dean J. and Hastings A. (2000*): Challenging Images: Housing Estates, Stigma and Regeneration.* Bristol: Policy Press.

Ellen I. G. and M. Turner (1997): Does Neighborhood Matter? Assessing Recent Evidence, *Housing Policy Debate vol. 8, iss. 4*, p. 833-866.

Friedrichs J. (1997): Context effects of poverty neighbourhoods on residents, in Vestergård H.(ed.): *Housing in Europe*, Danish Building Research Institute.

Gibb, K, A. Kearns and K. Kintrea (1999*): Low demand, housing preferences and neighbourhood choices*. Paper to ENHR Conference, Balatonfüred, Hungary

Haffner, M. (1993). 'Housing expences of tenants and owner-occupiers in Western Europe', paper for ENHR Houcing conference, Budapest

Hall P. (1997): Regeneration policies for peripheral housing estates: Inward- and outward-looking approaches, *Urban Studies, Vol. 34, nos 5-6*, 873-890.

Hamnet C. (1994) Social Polarisation in Global Cities*, Urban Studies, Vol. 31, No. 3,* 401-424.

Hirschfield A. and K. J. Bowers (1997). The effect of social cohesion on levels of recorded crime in disadvantaged areas*. Urban Studies, vol. 34, No. 8*: 1275-1295.

Hirschl T. A. and M. R. Rank (1991). The effect of population density on welfare participation. *Social Forces 70*: 225-235.

Jargowsky, P. A. (1997*), Poverty and Place: Ghettos, Barriers and the American City*, New York: Russel Sage Foundation.

Kirkegård, O. (1985*) Forbedring af nyere etageboligområder – Et litteraturstudium*, SBI-meddelelse 55, Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Knox, P. (1995): *Urban Social Geography*. London: Longman.

Mazanti, B. (2002). *Fortællinger fra et sted*. PhD afhandling. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Massey, D. (1994): *American Apartheid: Housing Segregation and Persistent Urban Poverty*, Department of Sociology, University of Chicago (Internet paper).

Modig A. (1985): *Grannrelationer i förort. En studie av socialt liv i bostadsområden med mange problemhushåll*, Rapport R147:1985, Byggforskningsrådet, Stockholm.

Mumford, K and R. Lupton (1999): *Low demand for housing and area abandonment, compounding effects of areas on life chances*, Paper to ENHR Conference, Balatonfüred, Hungary.

Munk, A. (1998): *Forfalds- og fornyelsesprocesser i ældre bykvarterer*, SBI-rapport 305. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Musterd S. and W. Ostendorf (1998*). Urban segregation and the welfare state*. London and New York: Routledge.

Norvig Larsen, J. Hans Skifter Andersen, H. og Kielgast, L. (2003.). *Kvarterløft i Danmark. Integreret byfornyelse i syv danske bydele. Hovedrapport*. By og Byg Dokumentation 040. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Nørgaard, H. (2000): *The global city thesis: a study of social polarisation and changes in the distribution of wages in the New York metro area from 1970 to 1990*, PhD thesis, Institute of Geography, University of Copenhagen

Olsson Hort S. E. 1992: *Segregation - ett svensk dilemma.* Bilaga til Långtidsutredningen 1992, Stockholm.

Pedersen, P. O. (1967) Modeller for befolkningsstruktur og befolkningsudvikling i storbyområder. SBI-Byplanlægning 6. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut

Rijpers, B. and Smeets, J. (1998*): Housing Challenge: Managing neighbourhoods image*, paper presented at the ENHR conference at Cardiff 7-11 September 1998

Salins, P. D. (1980) *The Ecology of Housing Destruction*, New York: New York University Press.

Saltman J. (1991): Theoretical Orientation: Residential Segregation, i Huttman E, W Blauw and J. Saltman 1991: *Urban Housing Segregation of Minorities in Western Europe and the United States*, Duke University Press, Durham and London.

Sassen, S (1994): *Cities in a World Economy*. Pine Forge Press, London

Skifter Andersen H. og J. Als (1986*). Boligbyggeriet og kommunernes befolkningsudvikling.* SBI-rapport 181. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H., (1995): Explanations of Urban Decay and Renewal – what can Europe learn from American Research, Netherlands Journal of Housing and the Built Environment, Vol. 10, No. 1, 65-86.

Skifter Andersen H. og T. Ærø (1997): *Det boligsociale danmarkskort*, SBI-rapport 287, Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H. (1999a*): Virkninger af Byudvalgets indsats i almene boligområder*, SBI-report 321. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H. (1999b*): Byudvalgets indsats 1993-98. Sammenfattende evaluering*, SBI-rapport 320. Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H. (2001). Kommunernes udvikling, boligmarkedssituation og boligbyggeri. I *Kommunernes boligpolitik. Spørgeskema- og registerundersøgelse*. PLS Rambøll. København. pp. 60-128.

Skifter Andersen H. (2002a). Excluded places. On the Interaction between Segregation, Urban Decay and Deprived Neighbourhoods*. Housing, Theory and Society; 19:* 153-169

Skifter Andersen H. (2002b). Can Deprived Housing Areas be revitalised? Efforts against Segregation and Neighbourhood decay in Denmark and Europe. *Urban Studies vol. 39, no. 4.*

Skifter Andersen H. (2003): *Urban Sores. On the interaction between segregation, urban decay and deprived neighbourhoods*. Aldershot: Ashgate.

Skifter Andersen, H. (2003b*): Virkninger af oprykningsretten i almene boliger*. København: Erhvervs- og Boligstyrelsen.

Skogan, W. G. (1990). *Disorder and decline. Crime and the spiral of decay in American Neighbourhoods*. Berkeley-Los Angeles: University of California Press.

Soja, E. (1980). The socio-spatial dialectic. *Annals, Association of american Geographers*, Vol 70, pp. 207-225.

Wacquant L. (1997): *Urban Marginality in the coming Millennium*, University of California-Berkeley: Department of sociology.

Wilson, W. J. (1987): *The Truly disadvantaged. The Inner city, the Underclass and Public Policy*, The University of Chicago Press.

Ærø, T. (2002). *Boligpræferencer, boligvalg og livsstil*. PhD. Afhandling: Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Romlig segregasjon og marginalisering i danske byområder.

Even Nilssen og Anders Munk

Skjer det en økt romlig konsentrasjon av arbeidsmarkedsmarginaliserte og fattige i danske byområder, og fører dette eventuelt til en økt sosial marginalisering av de, som bor i disse områdene? Det synes klart, at det på 90-tallet har foregått en forsterket negativ sosio-økonomisk homogenisering på det boligsosiale området, fordi mange som er blitt integrerte i arbeidsmarkedet har flyttet fra de utsatte boligområdene. De velferdsstatlige overførselsordningene har imidlertid hindret, at dette samtidig har ført til en omfattende fattigdomskonsentrasjon, selv om det også finnes relativt store materielle forskjeller mellom ulike områder i byene. På det sosiale området viser artikkelen, at utsatte byområder har en relativ stor grad av sosial beredskap og således ikke kjennetegnes av sosiale oppløsningstendenser. Selv om det ikke avdekks en sterk form for sosial eksklusjon knyttet til bestemte byområder, har en forsterket romlig oppsplitting økt de utsatte boligområdenes sårbarhet, fordi vi her finner en opphopning av personer som er særlig avhengig av velferdsstatlige overføringsordninger.

Innledning

Både i dansk og europeisk sammenheng har det i de seneste år vært stigende fokus på en økt polarisering i befolkningen. På den ene side merker store deler av befolkningen det økonomiske oppsving gjennom muligheter for bedre jobb og boliger. På den annen side plages visse grupper av arbeidsløshet og for enkelte en noe mer varig svak tilknytning til arbeidsmarkedet (f.eks. flyktninger og innvandrere). De økte økonomisk betingede valgmuligheter synes å flyte utenom disse marginaliserte gruppene, hvor avhengigheten av ulike velferdsytelser blir mer og mer permanent.

I Europa (herunder Danmark), har byfornyelse for en stor del fjernet de kummerlige boligene i storbyenes eldre boligkvarterer. Det finnes dog stadig kvarterer som både sosialt og/eller fysisk er på negativ kurs. Forskere fra USA og Storbritannia (f.eks. Wilson 1987, 1996; Gilroy og Speak 1998) finner slike tegn i visse boligområder, særlig i nyere boligkomplekser og i ulike forsteder. I disse områdene skaper konsentrasjonen av sosiale problemer med vold, kriminalitet etc. en fattigdomskultur preget av en oppløsning av sosiale bånd og fellesskap. Maktesløsheten spres til alle som bor der. Er man fanget av denne kultur, er det nesten umulig å bryte ut av den igjen. Mest tydelig er slike tendenser kommet til uttrykk i de amerikanske ghettoer (Putnam, 1933; Wilson, 1987). Det er imidlertid også i Europa tegn på denne dobbelte utelukkelse i visse boligkvarterer og større boligkomplekser som ligger i storbyenes periferi (Wacquant, 1996, 1997; Gilroy & Speak, 1998).

De som sosialt og arbeidsmessig står utenfor samfunnet i en slik grad at de ikke selv kan 'komme tilbake', kan betegnes som ekskluderte. De er utelukket fra arbeidsmarkedet på grunn av manglende kvalifikasjoner, arbeidsevne mv. som stempler dem som uegnede eller utilplasset (social outcasts, underclass). De er isolerte, satt utenfor ”normalsamfunnets” sosiale og moralske fellesskap, enten fordi de utelukker seg selv fra ulike former for deltagelse eller utelukkes på grunn av avvikende atferd (Bauman 1998). De

deltar verken i sosiale aktiviteter eller i det politiske liv (f.eks. valg). Den sosiale konsentrasjonen i bestemte boligområder, er i europeisk sammenheng blitt kalt "ekskluderte steder", steder hvor alminnelige mennesker ikke ønsker å bo (Skifter Andersen 2003). De er også betegnet som fattigdomslommer (pockets of poverty), som kjennetegnes ved en romlig konsentrasjon av lavinntektshushold og ekskluderte grupper (Mandanipour 1998) og som hypersegregerende boligområder (Wessel 1999). Felles for disse betegnelsene er, at den sosiale og spatiale differensieringen ses som viktige elementer i en samlet eksklusjonsprosess. Hovedproblemet er ikke den romlige differensieringen som sådan, men fraværet av sosiale integreringprosesser.

"We know that all human societies have their own forms of social and spatial exclusion. So exclusionary processes per se are not the source of social fragmentation and disintegration. It is the absence of social integration which causes social exclusion, as individuals do not find the possibility and channels of participating in the mainstream society" (Madanipour1998:81).

Ekskludering og integrering bør ses som prosessuelle begreper som angir ulike bevegelser i forhold til et kontinuum, heller enn en tilstand. Graden av inklusjon/marginalitet kan variere langs ulike dimensjoner over tid, og man kan f.eks. på en og samme tid være marginalisert i forhold til arbeidsmarkedet og sosialt integrert i forhold til deltagelse i sosiale aktiviteter i boligkvarteret. Dette kan betegnes som partiell marginalisering (jfr. Germani 1980). Absolutt marginalisering blir motsatt en situasjon hvor den enkelte er avskåret fra deltagelse på alle relevante områder. Marginalisering må således betraktes som et multidimensjonelt begrep (jfr. Room 1995; Goul Andersen 1996), hvor sosial eksklusjon idealtypisk kan sies å omfatte situasjoner, hvor individer eller grupper rammes av flere former for marginalisering på en gang, altså fravær av sosial integrasjon. Den sosiale eksklusjonens romlige konstruksjon kan kort fremstilles slik:

Boligmarkedet virker som et sosio-økonomisk filter som differensierer befolkningen etter økonomi og boligpreferanser.
Geografisk konsentrert fattigdom og romlig hyper-segregasjon setter en ekstra dimensjon til marginaliseringsprosessen. Spredning og reproduksjon av den sosiale eksklusjonen er en effekt av den sosiale konsentrasjonen av materielt og sosialt marginaliserte individer. Denne effekten rammer hele boligkvarteret som dermed fastlåses i en nedadgående økonomisk, fysisk og sosial utviklingsspiral (Se Skifter Andersens artikel).

En romlig segregering av boligmarkedet, som oppdeler befolkningen økonomisk og sosialt, er ikke noe nytt, men eksisterte allerede i den førindustrielle byen (Munk 1998). Loïc Wacquant (1996) fremhever imidlertid, at den spatiale differensieringen i den "post-fordistiske" byen har ført til en etablering av områder, som kjennetegnes av en langt mer omfattende sosial eksklusjon enn tidligere, blant annet gjennom en erosjon av de sosiale fellesskap, som vi f.eks. kjenner fra de tradisjonelle arbeiderklasseområdene. Wacquant skiller i denne forbindelse idealtypisk mellom to former for boligområder, som kan karakteriseres som ekstremvarianter langs en generell integrerings- og ekskluderingsdimensjon - det han kaller "places" og "spaces" (vi velger her å kalle disse for 'plasser' og 'steder'). "Plasser" ses som områder preget av "gemeinschaft", det vil si sterk sosial integrasjon, identifisering med området og sosial trygghet, mens "steder" motsatt preges av indivdualisering, utrygghet, fattigdom og mangel på geografisk identitet. Den romlige konstruksjonen av sosial eksklusjon kan dermed tolkes som en utvikling fra plasser til steder.

> *" Theories of post-Fordism intimate that the current reconfiguring of capitalism involves not only a vast reshuffling of firms, jobs, and people in space but a sea-change in the organization and experience of space itself (…). This is consistent with the change of both ghetto and banlieue from communal 'places' suffused with shared emotions, joint me-*

anings and practices and institutions of mutuality, to indifferent 'spaces' of mere survival and contest." (Wacquant 1996:126)

I denne artikkelen skal vi se nærmere på, om det også i danske byområder finnes spor av "stedets" omfattende form for sosial eksklusjon. Marginalisering og sosial eksklusjon ses her som manglende intregrering eller deltagelse på sentrale (spesifikke) samfunnsmessige områder (Germani 1980). Vi har valgt ut to generelle former for marginalisering, som vi anser særlig betydningsfulle i så måte: en matriell og en sosial. Den matrielle omfatter den enkeltes tilknytning til arbeidsmarkedet og derav følgende konsekvenser for vedkommendes personlige økonomi. Den sosiale fokuserer på sosial kontakt og deltagelse, identifisering/tilknytning til boligområdet og politisk/samfunnsmessig deltagelse. I et boligperspektiv blir det integreringens/marginaliseringens spatiale uttrykksform og variasjon som blir det sentrale fokuseringspunkt. 'Stedets' karaktertrekk vil kunne beskrives på følgende måte: En romlig konsentrasjon av arbeidsmarkedsmargina-liserte grupper, som medfører en konsentrasjon av fattigdom (pockets of poverty), manglende sosial kontakt og deltagelse, utrygghet og liten grad av geografisk identifikasjon, samt en individualisering, som fører til en mer generell samfunnsmessig marginalisering. I dette ligger således en absolutt form for sosial eksklusjon. 'Plassen' vil ha motsatte karaktertrekk, dvs. representere en form for absolutt intergrasjon. Mellom disse idealtypiske ekstremene, vil vi finne en rekke mulige varianter av partiell marginalsering.

De sentrale empiriske spørsmålene i artikkelen blir dermed: 1) i hvilken grad står vi i Danmark overfor en konsentrasjon av arbeidsmarkedsmarginaliserte og fattige i bestemte byområder og 2) i hvilken grad fører dette eventuelt til en sosial marginalisering av de som bor i disse områdene? Eller sagt på en annen måte: I hvilket omfang kan vi etterspore boligområder som har "stedets" kjennetegn i danske byer?

Datagrunnlaget

For å belyse den ovenfor skisserte problemstilling, vil vi benytte en rekke forskjellige datakilder. Når det gjelder materiell marginalisering (forholdet mellom boligområder og materielle levekår) trekker vi veksler på foreliggende statistikk (fra Danmarks Statistik, Det Økonomiske Råd etc), relevant litteratur (Boligselskabernes Landsforening, AKF-rapporter) og data fra en representativ undersøkelse av befolkningens levekår, "Befolkningens levekår år 2000", som er gjennomført av SFI. Analysene av sosial marginalisering er først og fremst gjennomført på grunnlag av Levekårsundersøkelsen og data fra evalueringen av Byudvalgets boligsosiale innsats.

I 1993 nedsatte regjeringen (S,R) det såkalte Byudvalg som fikk i oppgave å fremsette forslag til løsning av sosiale problemer i visse bykvarterer i de større byene og nyere bebyggelser i forstedene. Utvalgets initiativer ble satt i gang for å avhjelpe en lang rekke problemer i de problemrammede områdene – både økonomiske, fysiske, sosiale og organisatoriske problemer. Denne innsatsen er i ettertid gjort til gjenstand for et relativt omfattende evalueringsarbeid (se f.eks. Uggerhøy 1996; Hummelgaard et.al 1997, Munk 1999; Vestergaard et.al. 1999; Skifter Andersen 1999a og b).

Vi vil trekke veksler på denne litteraturen, men når det gjelder den sosiale dimensjonen, vil vi i særlig grad bygge på en reanalyse av tall fra en intervjuundersøkelse av et tilfeldig utsnitt av i alt 2000 voksne beboere i 40 utvalgte bebyggelser. Denne undersøkelsen er nærmere redegjort for i Munk (1999). Fordelen med dette materialet er, at det nettop retter fokus mot de utsatte boligområdene. Det gir imidlertid mer begrensede muligheter for å sammenligne på tvers av grupper, og da særlig med grupper utenfor de nevnte boligområder. Til dette formålet vil vi benytte levekårsundersøkelsen. Problemet med denne undersøkelsen er derimot, at den ikke gir oss direkte

muligheter til å identifisere de, som bor i den almene boligsektoren generelt eller i utsatte boligområder spesielt. I et forsøk på å innkretse disse gruppene har vi derfor vært nødt til å gå mer indirekte til verks. For det første har vi konstruert en gruppe, som når det gjelder boligforhold i så stor grad som mulig deler karakteristika med dem, som bor i den almene boligsektor. Vi har her valgt ut leietakere, som bor i boligkvarter preget av etage-/høyhusbebyggelse, og som selv bor i denne type boliger i bymessige områder (over 10 000 innbyggere). For enkelthets skyld kaller vi dette "gruppe 1". Ut fra denne gruppen har vi så identifisert to (overlappende) undergrupper, som vi vet er overrepresenterte både i almenboligsegmentet generelt og i utsatte boligområder spesielt, og som vi antar er særlig sårbare i et marginaliseringsperspektiv – personer uten erhvervsutdannelse og personer, som er arbeidsledige (inkludert på overgangsytelse). Den siste gruppen blir relativt liten (45 personer), men vi har likevel valgt å gå videre med den for å se, om en svak tilknytning til arbeidsmarkedet fører til en mer systematisk og omfattende økonomisk og sosial marginalisering. Vi ønsket også å se nærmere på gruppen av innvandrere/flyktninger fra såkalte "mindre utviklede" land, men disse er så få at vi har valgt å holde dem utenfor analysene. De tre innkretsede gruppene (en hovedgruppe og to undergrupper) vil bli sammenlignet med befolkningen som helhet og en presumtivt sterk gruppe – de som bor i det selveiende boligsegmentet (i byområder). For å få et best mulig sammenligningsgrunnlag har vi begrenset alle analysene til personer i alderen 18 til 60 år.

Innledende analyser viser som forventet en klar signifikant sammenheng mellom å bo i de identifiserte boligområdene (gruppe 1) og manglende ervhvervsutdannelse og å være arbeidsledig[21]. Siden disse gruppene er særlig overrepresenterte i utsatte boligområder, kan de gi en indikasjon på eventuelle særproblemer i slike områder. For å få et bedre bilde av dette har vi også gjenomført enkle sammenligningninger av de to gruppene på tvers av boligområder, dvs mellom de som tilhører gruppe 1, og de som ikke gjør det. Dette gir et generelt inntrykk av om eventuelle problemer for disse gruppene varierer ut fra, hvor de bor.

Det er også en sterk sammenheng mellom manglende erhvervsutdannelse og å være arbeidsledig,[22] noe som selvfølgelig skyldes, at manglende utdannelse øker sannsynligheten for å havne i en slik situasjon. Hypotetisk kan vi betrakte forholdet mellom gruppene som en potensiell økt sårbarhet for materiell og sosial marginalisering. Dersom det eksisterer områder innenfor gruppe 1, som kjennetegnes av en omfattende materiell og sosial marginalisering, vil vi forvente, at dette i særlig grad vil komme til uttrykk i de to utvalgte undergruppenes levevilkår.

Materiell marginalisering

I dette avsnittet rettes oppmerksomheten mot den romlige differensieringen ut fra sosio-økonomiske indikatorer (spesielt integrering/marginalisering i forhold til arbeidsmarkedet) og materielle levevilkår. Foregår det en polarisering i de danske byene, hvor vi får en konsentrasjon av økonomisk ressurssvake mennesker i bestemte byområder? Og fører en eventuell oppsplitting til at visse byområder også får karakter av å være såkalte "fattigdomslommer"?

Tilknytning til arbeidsmarkedet

Boligmarkedet i Danmark er oppdelt i et eiersegment, et privat leiesegment og såkalte almene boliger (her inkluderes boligselskaper etablerte etter "Lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v."). I 1997 bodde

[21] Gammakoeffisienter på henholdsvis 0.36 og 0.33 (sig. < .001)
[22] Gammakoeffisient på 0.40 (sig. < .001)

halvparten av alle danske familier i eierboliger, mens knapt hver femte familie bodde i det almene boligsegmentet. Det er dog geografiske forskjeller fra by til land: I de små kommunene er det kun få almene og private utleieboliger. Lokaliseringen av slike boliger er størst i større byer og de storkøbenhavnske kommuner. I en håndfull kommuner bor mer enn halvparten av familiene i almene boliger, mens en tredjedel av familiene i Københavns amt bor i slike boliger (Boligselskabernes Landsforening 2001:21-22).

I en registerbasert undersøkelse av den sosio-økonomiske strukturen på det danske boligmarkedet, foretatt av Arbeiderbevægelsens Erhvervsråd for Boligselskabernes Landsforening i 2001, var hovedtanken å ajourføre 1990 årenes sosio-økonomiske utvikling på boligmarkedet, med fokus på de almene boliger. Undersøkelsen (Boligselskabernes Landsforening 2001) viste blant annet at:

De familiene som bor i de almene boligene har dårligere utdannelse enn familiene i de øvrige boligtypene. Fra 1991 til 1997 er andelen av familier uten erhvervsfaglig utdannelse blant parfamiliene i de almene boligene steget, både når det gjelder danske og andre etniske familier (flyktninger og innvandrere).
Andelen av beskjeftigede i den arbeidsdyktige alder mellom 25 og 60 år er lavere (60%) i de almene boliger i forhold til eierboliger (96%) og det private leiemarkedet (79%). De etniske gruppene står særlig svakt med kun 50% i beskjeftigelse. Familiene i den almene sektor fremstår således med en svak tilknytning til arbeidsmarkedet.
I rapporten opereres med en selvforsørgelsesgrad, som er utregnet ved å se familiens andel av lønnsinntekt og formuesinntekt i forhold til den totale disponible inntekt. En høy selvforsørgelsesgrad betyr, at familien lever av lønns- og formuesinntekt, og en lav selvforsørgelsesgrad betyr at familien lever av offentlige inntektsoverføringer. Sett i et slikt perspektiv er familienes selvforsørgelsesgrad i de almene boliger markant lavere enn i de øvrige boligsegmentene. Selvforsørgelsesgraden er minst i små kommuner, hvor slike boliger primært anvendes som sosialpolitiske tiltak overfor de dårligst stilte. Flertallet av innvandrere/flyktninger fra "underutviklede" land bor i de almene boligene.

Tall fra Danmarks statistikk (Innvandrere i Danmark, 1998) viser, at av det totale antall husstander i Danmark befinner 19.7% seg i almennyttige boligselskaper mot 53.2% i eiermarkedet. For CPR-registrerte førstegenerasjonsinnvandrere (husstander) fra mindre utviklede land[23], er tilsvarende fordeling 67.8% i almennyttige boligselskaper og kun 8.1% i eiermarkedet. Denne gruppen er således sterkt overrepresentert på det sosiale boligområdet.

I en registerbasert undersøkelse av de særlig utsatte boligområdene, gjennomført av AKF i 1997 (Hummelgaard et.al.1997), rettes fokus mot de boligområdene, som i perioden 1994-97 mottok støtte fra Byudvalget. Rapporten baserer seg på et utvalg av personer, som i perioden 1981-93 hadde bodd i ett eller flere år i de utsatte boligområdene. Rapportens hovedkonklusjon er, at:

Mange beboere er på overførselsordninger. Det skyldes, at de økonomisk ressurssterke (de med lønnsarbeid) flytter fra de utsatte boligområdene, mens de økonomisk ressurssvake (førtidspensjonister, kontanthjelpsmottakere og langtidsledige) blir boende. De utsatte boligområdene synes således å dekke et mer permanent boligbehov for de ressurssvake.

Andelen arbeidsmarkedsmarginaliserte i de utsatte boligområdene skiller seg ikke vesentlig fra det almene boligsegmentet som helhet. Denne formen

[23] Alle land utenom USA, Canada, Australia, New Zealand, Japan og Europa (untatt Tyrkia, Kypros og deler av det gamle Sovjetunionen.

for marginalisering er således ikke konsentrert i de utsatte boligområdene, men i almennboligsegmentet generelt.

Andelen etniske minoriteter er høy i de utsatte boligområder.

I en senere AKF-rapport (Hummelgaard og Husted 2001) fremholdes det, at andelen av etniske minoriteter i de belastede boligområdene er mer enn 7 ganger så høy som i befolkningen som helhet. Andelen ressurssvake er blitt betydelig mer overrepresentert i disse områdene i perioden 1994-97, og omvendt for de ressurssterke. Alt i alt mottar 4 av 5 beboere i den yrkesaktive alder inntektsterstattende overføringer i de mest belastede områdene. "Den øgede boligmæssige opsplitning af befolkningen har ikke mindst givet sig udslag i, at der i de største byområder i de seneste årtier har været en tiltagende koncentration af socialt svage grupper og etniske minoriteter i de belastede boligområder. Blot fra 1984-97 er underrepræsentationen af folk i beskæftigelse øget med 17%, mens omvendt overrepræsentationen af de svageste kontanthjælpsmodtagere er øget med 85%" (Hummelgaard og Husted 2001:10)

Vi kan således slå fast, at et sentralt trekk ved de utsatte byområdene er en overrepresentasjon av beboere med liten tilknytning til arbeidsmarkedet, personer som i stor grad er avhengige av offentlige overførselsordninger. Denne tendensen har forsterket seg i 1990-årene.

I denne perioden, som i stor grad har vært preget av økonomisk høykonjungtur i Danmark, har mange som tilhørte den marginaliserte gruppen kommet inn på arbeidsmarkedet igjen (Finansministeriet 2000:153), noe som tyder på, at arbeidsmarkedsmarginalisering i en dansk kontekst generelt sett ikke er en definitiv posisjon (jfr Goul Andersen 2001), slik det ofte fremheves i den engelske og amerikanske marginaliseringsforskningen (f.eks. Gilroy & Speak 1998; Wilson 1996). Det paradoksale er imidlertid, at en generell samfunnsmessig inkludering i arbeidsmarkedet synes å gå sammen med en forsterket romlig marginalisering. Den grunnleggende årsaken til dette ser ut til å være, at de, som inkluderes på arbeidsmarkedet, ofte flytter fra den utsatte delen av de almennyttige boligområdene, samtidig som kommunene anviser mange økonomisk ressurssvake til disse områdene. Således oppstår det en sosio-økonomisk homogenisering, idet vi får en sterk romlig opphopning av de gruppene, som har størst problemer i forhold til arbeidsmarkedet. Økonomisk vekst og arbeidsmarkedsintegrasjon løser dermed ikke, iallfall ikke på kort sikt, de romlig baserte marginaliseringsprosessene på dette området, snarere tvert imot. I følge Wacquant (1996) skal det da også en urealistisk stor økonomisk vekst til for, at lønnsarbeid i seg selv skal kunne løse denne typen marginaliseringsproblemer.

Personlig økonomi

Er det så slik, at en romlig konsentrasjon av personer, som er marginaliserte i forhold til arbeidsmarkedet i Danmark, også medfører at disse områdene framstår som fattigdomslommer?

Det danske velferdssystem synes å medvirke til, at mange, som i perioder er mariginaliserte i forhold til arbeidsmarkedet, ikke forblir i en slik posisjon. Andelen av egentlige lavinntektsfamilier er også relativt lav. I flere komparative undersøkelser av europeiske land fremstilles da også Danmark som et land med lav sosial eksklusjon (Clasen et. al. 1997). Det skyldes blant annet gode boligforhold og det sosiale sikkerhetsnett.

Det Økonomisk Råds "vismannsrapport" (efteråret 2001) retter i kapittel 2 oppmerksomheten mot ulikhet og omfordeling i det danske samfunn. I gjennomgangen av 12 forskjellige offentlige overføringsordninger[24] konstateres for det første, at de i høy grad er målrettet mot de svakeste inntektsgruppene, for det andre at kontanthjelpen er den mest omfordelende offentlige

[24] Det er for eksempel barnetilskudd, kontanthjelp, boligytelse, folkepension, arbeidsløshetsdagpenger, sygedagpenger mfl.

overførselen og for det tredje, at boligsikring er nesten like så omfordelende (om enn ikke like betydningsfull) som kontanthjelpen. Dette skyldes at disse to overføringene målrettes mot de lave inntektene og avtrappes i forhold til husstandens samlede inntekt. Ved hjelp av arbeidsløshetsforsikring og velferdsstatlige overføringsordninger kan altså mange opprettholde deres levestandard på tross av sosiale begivenheter.

Totalt sett har familiene i de almene boligene langt lavere lønnsinntekter enn de, som bor i andre boligtyper. Velferdsstatens omfordeling betyr likevel ifølge Boligselskabernes Landsforening (2001), at de disponible inntekter er langt mer likt fordelt. I 1991 lå gjennomsnitlig disponibel inntekt for alle boligtyper i Danmark på 99.400 kr. For familier i almene boliger var gjennomsnittet 5 prosent lavere, mens det var vel en prosent høyere for familier i eierboliger. De økonomiske vilkårene har imidlertid i perioden 1991 til 1997 utviklet seg til fordel for familier i eierboliger, idet inntektene her har vært vesentlig høyere enn for familier i utleieboligene generelt. Gjennomsnitlig steg den disponible inntekten i perioden med 16,5 prosent, mens den kun steg med 6,2 prosent for familier i de almene boliger. En mulig årsak til dette kan være den økte konsentrasjonen av arbeidsmarkedsmarginaliserte på det boligsosiale området.

Levekårsmatrialet gir oss en mulighet til å sammenligne den enkeltes subjektive vurdering av egen økonomi og levestandard mellom ulike befolkningsgrupper.

Tabell 1. Bedømmelse av egen økonomi og levestandard, fordelt etter boforhold, manglende erhvervsutdannelse og arbeidsledighet, samt fordelingen for befolkningen som helhet (Prosent).

	Leieboere i presumtivt utsatte byområder. (Gruppe 1)**	Uten erhvervsutdannelse		Arbeidsledig		Bor i eierbolig i byområde	Befolkn. som helhet
		Bosatt som gr.1	Bosatt på andre måter	Bosatt som gr.1	Bosatt på andre måter		
Egen bedømmelse av økonomi: dårlig	14	22	11	32	15	2	7
Unnlatt å køpe dagligvarer	13	18	10	34	14	3	6
Økonomiske forsakelser for øvrig	10	15	6	27	12	2	5
Levestandard forringet over 5 år	18	23	14	43	24	8	12
Prosentgrunnlag	403-404	159-160	780-782	44	197	1082-1085	3768

** Leieboere som bor i etage-/høyhus i etage-/høyhuskvarterer i byområder.

Den subjektive vurdering av materielle levekår er i tabellen målt ut fra fire spørsmål i levekårsundersøkelsen. For det første viser den, hvor mange som bedømmer sin/familiens samlede økonomiske situasjon som dårlig. For det andre angis andelene, som mener, at en selv/familien av økonomiske grunner har vært tvunget til å unnlate å kjøpe ulike dagligvarer[25]. For det tredje har vi konstrueret en indeks basert på tradisjonelle fattigdomsindikatorer (Hansen 1990), kalt ”økonomiske forsakelser”, som inkluderer en rekke andre ting/aktiviteter, som den enkelte/familien av økonomiske grunner har måttet avstå fra[26]. Tabellen omfatter dem, som oppgir minst 6 av totalt 13

[25] Matvarer, vaske- og rengjøringsmidler, drikkevarer, tobakk og lignende den siste måneden (ja/nei).

[26] Hansen (1990:35) forstår forsakelser (avsavn) som ”at den enkelte person eller den enkelte familie ikke har økonomisk mulighed for at erverve goder og udøve aktiviteter, som der er bred enighed om, at alle skal have mulighed for”. Indeksen over økonomiske forsakelser inneholder en rekke ting som ip av økonomiske grunner har måttet avstå fra: *1) Innenfor den siste måneden å*: a) invitere gjester (familie, venner) hjem, b) gå ut en aften alene eller med venner, c) køpe medisin, som De/familien hadde bruk for og *2) innenfor det siste år av økonomiske grunner måtte avstå fra å:* d) betale regninger, herunder husleie og a-kassekontingent til tiden, e) holde ferie utenfor hjemmet, f) kjøpe fottøy til seg selv og familiemedlemmer, g) foreta reparasjoner ved boligen, h) erstatte utstyr i hjemmet som er gått i stykker eller brukt op (f.eks. TV, møbler, vaskemaskiner m.v.), i) gå til frisør, j) gå til tannlege, k) dyrke fritidsinteresser, l) besøke familie eller venner som bor mer enn 20 km vekk, m) gi gaver til fødselsdager eller ved andre anledninger.

slike forsakelser. Til slutt angis andelene, som mener deres levestandard er blitt forværret samenlignet med for 5 år siden.

Tabellen viser, at det er systematiske variasjoner mellom de utvalgte gruppene. Som forventet har personer i eiersegmentet de klart laveste andeler, som mener de har dårlig økonomi eller økonomiske problemer. Disse andelene stiger for leieboere i gruppe 1, hvor 14 prosent mener, deres økonomi er dårlig, og 10 til 13 prosent refererer ulike former for økonomiske problemer. Selv om dette er langt høyere andeler, enn vi finner i eiersegmentet, er det likevel klart, at et svært stort flertall i disse byområdene ikke mener, at de har en dårlig økonomi og derav følgende økonomiske problemer. Samtidig viser tabellen, at det er store forskjeller mellom ulike grupper i disse områdene. Er man uten erhvervsutdannelse stiger f.eks. andelen, som mener, at de har dårlig økonomi fra 14 prosent til 22 prosent, og er man arbeidsledig stiger den til 32 prosent. Den samme tendensen gjelder økonomiske problemer og vurderinger av egen levestandard de siste fem årene (som er særlig negativ for de arbeidsledige). Lav utdaning og svak tilknytning til arbeidsmarkedet øker således sannsynligheten for, at man vurderer sin materielle situasjon negativt. Denne tendensen er klart størst for dem, som i tillegg bor i de boligområdene, vi har identifisert gjennom gruppe 1.

At arbeidsledighet fører til dårligere økonomi, kan generelt forstås på bakgrunn av, at inntektskompensasjonen også skal ha en incentivfunksjon, dvs tjene som en spore til å få folk tilbake i arbeid. I så måte er det en effekt av bevisste politiske valg. Dette kan dog ikke forklare forskjellene langs den romlige dimensjonen. Slike ulikheter kan være et resultat av den ovenfor beskrevne konsentrasjonen av økonomisk svake grupper i utsatte boligområder. Når det gjelder vurdering av egen økonomi og levestandard, er overrepresentasjonen av enslige i disse områdene av særlig betydning[27]. Andelen enslige er høyere blant de arbeidsløse i gruppe 1 (53%) enn blant de arbeidsløse, som bor i andre boligområder (35%), noe som innebærer, at flere i den siste gruppen sannsynligvis vil ha en ektefelle, som er i arbeid. Det er også slik at flere enslige generelt vurderer sin økonomi som dårlig sammenlignet med gifte/samlevende[28]. De økonomiske variasjonene må dermed også forstås på grunnlag av de romlige forskjellene i familiestruktur. Samtidig er det viktig å påpeke, at selv innenfor den svakeste gruppen i tabellen (arbeidsledige i gruppe 1) er det på hvert spørsmål om økonomi mellom to tredjedeler og tre fjerdedeler, som ikke oppgir, at den er dårlig, eller at de har omfattende problemer. Vi vil således ikke konkludere med, at vi står overfor et romlig situert fattigdomsproblem, men at det finnes relativt sterke materielle ulikheter mellom forskjellige grupper, som også har en klar spatial fremtredelsesform.

Samlet vil vi hevde, at selv om den relative økonomiske utviklingen for personer i leieboligsegmentet har vært negativ sammenliknet med eiersegmentet, og at noen grupper har klart mindre økonomisk beredskap enn andre, er det ikke grunnlag for å konkludere med, at det i noen omfattende grad finnes "fattigdomslommer" i de danske byene. Til tross for en sterk romlig opphopning av arbeidsmarkedsmarginaliserte, er det lite som tyder på en tilsvarende fattigdomskonsentrasjon. Forklaringen må først og fremst søkes i den danske velferdsstatens omfordelingsordninger. Samtidig er det viktig å fremheve, at siden mange beboere i bestemte boligområder har en meget svak tilknytning til arbeidsmarkedet (f.eks. flyktninger og innvandrere), blir de også særlig sårbare i forhold til endringer i velferdsstatens overførin-

[27] Andelen enslige i levekårsundersøkelsen er 47% i Gruppe 1, 13% i eierboliggruppen og 25% i befolkningen som helhet (18-60 år).

[28] Gammakoeffisient på 0.39 (sig. < .000). Det samme mønsteret, dvs at enslige kommer dårligere ut enn gifte/samlevende, finner vi også for å unnlate å kjøpe dagligvarer (gamma = 0.64.), omfanget av økonomiske forsakelser (gamma = 0.41) og (om enn svakere) vurdering av levestandardutviklingen siste 5 år (gamma = 0.25) (signifikansnivå for alle < .000).

ger. Dette inntrykket forsterkes av, at en stor andel (dog et klart mindretall) av de, som har en mer utsatt eller marginal posisjon i forhold til arbeidsmarkedet (uten erhvervsutannelse, arbeidsledige) i de presumtivt utsatte byområder, vi har identifisert gjennom levekårsundersøkelsen, opplever sine materielle levekår som dårlige, og at de har forværret seg i løpet av de siste fem årene. Selv om vi ikke kan tale om "fattigdomslommer", viser levekårsmaterialet at det finnes en relativt sterk romlig situert økonomisk ulikhet i byene, noe som i og for seg ikke er særlig overraskende. Men sett på bakgrunn av den homogenisering, som har skjedd i de utsatte byområdene de siste årene, er det rimelig å tenke seg at denne ulikheten også kan ha blitt forsterket.

Sosial marginalisering

Med sosial marginalisering vendes oppmerksomheten mot nære sosiale relasjoner, trekk ved naboskap og boligområde, samt en bredere politisk eller samfunnsmessig deltagelse. Sett på bakgrunn av, at det har funnet sted en økende konsentrasjon av økonomisk ressurssvake i de utsatte boligområdene, kan vi stille spørsmålet, om slike byområder også preges av det vi har kalt sosial erodering. I hvilken grad finner vi spor av "stedets" særegenheter – individualisering, oppløsnings av lokale sosiale strukturer, manglende lokal identitet og fravær av sosial/politisk involvering?

Sosiale relasjoner i utsatte boligområder (Byutvalsundersøkelsen)

I begynnelsen av 1990 årene ble det gjennom regjeringens Byudvalg rettet særlig fokus på de såkalte problemrammede bykvarter og almene bebyggelser ("nye" boligområder, oppført i 1960- og 70 årene). Hensikten var, gjennom ulike former for støtte til disse områdene, å vende en situasjon preget av hærværk, kriminalitet, sosial isolasjon, manglende deltagelse i sosiale aktiviteter, samt integrasjons- og familierelaterte problemer.

Tabell 2. Andel beboere i Byudvalgsstøttede områder som svarer bekreftene på ulike spørsmål om naboskapet (Prosent).

	Prosent
Svake sosiale bånd:	
Hilser på hverandre	87
Er vennlige overfor hverandre	86
Snakker med hverandre	74
Kjenner hverandre	63
Interesserer seg for hverandre	51
Sterke sosiale bånd:	
Besøker hverandre	44
Er interesserte i hvordan deres nærmeste naboer har det	56
Hjelper deres naboer med små ting	52
Besøker deres naboer uten å være inviterte	38

Antal respondenter, N= 547 – 605.

I en av undersøkelsene som ble gjennomført i forbindelse med evalueringen av disse tiltakene (200 bebyggelser fordelt over hele landet, dog de fleste i Hovedstadsregionen), ble det rettet spesiell oppmerksomhet mot sosiale relasjoner og deltagelse i disse boligområdene (Munk 1999). I denne undersøkelsen ble beboerne blant annet bedt om å vurdere trekk ved lokalområdet og forholdet til deres naboer. Etterfølgende ble det skilt mellom sterke og svake sosiale bånd (jfr Granovetter 1973) avhengig av en vurdering av styrken på de sosiale nettverk, som uttrykkes gjennom ulike indikatorer. Tabell 2. viser totalfordelingene i undersøkelsen.

Hovedinntrykket er, at det i disse boligområdene eksisterer en relativt omfattende utbredelse av det, vi kan karakterisere som sosiale nettverk basert på svake sosiale bånd. Majoriteten av beboerne oppfatter naboskapet som vennlig, hvor man hilser på hverandre, kjenner og snakker med hverandre. Et flertall gir også uttrykk for en sterkere sosial involvering, hvor de personlig mener de er interessert i, hvordan deres naboer har det, og hjelper dem med en del mindre gjøremål. 38% mener også, at de kan besøke sine nærmeste naboer uten å være invitert.

Resultater fra andre undersøkelser i Norge og Danmark tyder på, at de sosiale nettverkene i de problemrammede boligområdene ikke er eroderte. I en undersøkelse av alminnelige boligområder (oppført i 1960-80) fra Norge, finner f.eks. Schieflo (1990) at svake sosiale bånd er relativt sterkt utviklet, mens sterkere nettverk forekommer mer sjeldent. 61% av beboerne foretrekker svake, men vennlige sosiale relasjoner til deres naboer, mens bare 6% ønsker å utvikle sterkere relasjoner. Bare 2-4% oppgir, at de har naboer som venner. En dansk nasjonal survey viser, at en tredjedel av respondentene følger med i, hvordan deres naboer har det (velbefinnende), og at 62% til tider hjelper naboene med små tjenester (Juul 2002). Konklusjonen fra denne undersøkelsen er, at folks sosiale forhold til naboer oftest befinner seg på et ikke-forpliktende nivå, samtidig som naboer utgjør en ressursbase, hvor man kan få begrenset hjelp i visse situasjoner. Mange ønsker heller ikke noe mer forpliktende forhold til sine naboer og har det fint med, at det ikke er en mengde sosiale aktiviteter i deres boligområde.

Byudvalgsundersøkelsen viser også, at de sosiale aktiviteter ikke begrenser seg til konktakt med de nærmeste naboene i boligområdet. Beboerne ble også spurt, om de hadde deltatt i en rekke forskjellige sosiale aktiviteter det siste året. Dette gjaldt beboermøter, selskaper, kulturelle arrangementer, ulike hobbyer, og andre (tilsammen 14) aktiviteter. 56% av beboerne svarte, at de hadde tatt del i minst een slik aktivitet i løpet av det siste året.

Det er lite, som tyder på, at fremmedkulturelle beboere er mindre integrerte i naboskapet enn danske beboere. Denne gruppen hadde den mest positive opplevelsen av beboernes forhold til hverandre, og de deltok stort sett i samme omfang som andre i aktiviteter i boligområdene (Munk 1999). Dette betyr derimot ikke, at det nødvendigvis oppstår sosiale relasjoner på tvers av etniske/kulturelle skillelinjer. Det viser seg, at det kan være vanskelig å få dansker og de voksne fremmedkulturelle til å delta i aktiviteter sammen (Munk op.cit:69).

Til tross for rapporter om vandalisme, kriminalitet og vold ser det i stor grad ut til, at det sosiale nettverket i de problembelastede områdene er relativt sterkt for majoriteten av beboerne, og at de i alle fall ikke ligger noe tilbake sett i forhold til ”alminnelige” boligområder. Nå er resultatene fra denne undersøkelsen fremkommet som en del av en evaluering av utsatte boligområder, som faktisk har fått direkte støtte gjennom byutvalget for å endre et negativt utgangspunkt. De positive funnene i forhold til sosiale relasjoner og deltagelse kan dermed ses som et resultat av disse tiltakene, og ikke som et generelt trekk ved boligområdene. Undersøkelsen konkluderer med, at byutvalgets tiltak har styrket de sosiale nettverk, men at den relativt sterke sosiale beredskapen, som eksisterte før disse ble iverksatt, har vært en sterkt medvirkende faktor til deres suksess. I de boligområdene, hvor det ble iverksatt særlige tiltak innrettet mot sosiale aktiviteter, mente to tredjedeler av beboerne, at de deltok i det samme antall aktiviteter, som de gjorde før disse sosialt orienterte tiltakene ble implementerte.

Sosial kontakt, boligområde og samfunnsdeltagelse (Levekårsundersøkelsen)

Det finnes en rekke spørsmål i levekårsundersøkelsen, som gir et generelt bilde av den sosiale situasjonen ulike grupper befinner seg i. Det gjelder på områder som sosial kontakt med venner o.l., trekk ved naboskap/bolig-

område og politisk/samfunnsmessig deltagelse. Data fra levekårsundersøkelsen er ikke direkte sammenlignbare med byutvalgsundersøkelsen. En undersøkelse av de utvalgte grupper gir en mindre presis tilgang til problematikken omkring utsatte boligområder. Men samtidig kan slike analyser bidra til å nyansere data, som er aggregerte i forhold til de utsatte boligområdene ved, at de gir muligheter for å sammenligne på tvers av ulike grupper og byområder. Vi starter her med det vi kan kalle de nære sosiale relasjonene, det vil si indikatorer, som først og fremst er orientert mot en ensomhetsproblematikk.

Tabell 3. Vurdering av sosial kontakt, fordelt etter boforhold, manglende erhvervsutdannelse og arbeidsledighet, samt fordelingen for befolkningen som helhet (Prosent).

	Leieboere i presumtivt utsatte byområder. (Gruppe 1)**	Uten erhvervsutdannelse		Arbeidsledig		Bor i eierbolig i byområde	Befolkn. som helhet
		Bosatt som gr.1	Bosatt på andre måter	Bosatt som gr.1	Bosatt på andre måter		
Er ofte/av og til ufrivillig alene	27	31	24	41	31	15	19
Minst en måned siden en sist så en av sine venner	5	5	5	12	8	4	4
Har ingen venner å snakke om problemer med	8	12	11	14	14	8	9
Prosentgrunnlag	394-404	153-160	764-784	41-44	193-198	1074-1085	3768

** Leieboere som bor i etage-/høyhus i etage-/høyhuskvarterer i byområder.

Vi har her valgt ut tre negativt orienterte indikatorer for sosial kontakt. Den første omfatter personer, som oppgir, at de er ofte eller en gang imellem alene, selv om de egentlig har mest lyst til å være sammen med andre. Den andre dreier seg om respondenter som ikke har sett sine venner på minst en måned, og den tredje innkretser de personer, som ikke har venner, de kan tale med om personlige problemer.

Tabellen viser, at det er små forskjeller mellom gruppene, når det gjelder forhold til venner, selv om arbeidsledige generelt ser ut til å komme litt dårligere ut. De aller fleste har venner, de kan snakke om problemer med, og har møtt sine venner i løpet av den siste måneden. Den største forskjellen finner vi på spørsmålet, om man ofte eller av og til er ufrivillig alene. Her stiger andelen fra 15 prosent for dem, som bor i eierboligsegmentet til 27 prosent for leietagere i gruppe 1 og til 41 prosent for de arbeidsledige i denne gruppen. Selv om arbeidsledighet ser ut til å ha en selvstendig betydning, må de romlige forskjellene først og fremst forstås på bakgrunn av, at det er langt flere enslige i gruppe 1 enn i andre boligområder, noe som også gjenspeiles i de to undergruppene. Det er en meget sterk sammenheng mellom å være enslig og å føle seg ufrivillig alene[29]. Vi vil likevel fremholde, at det er svært få i alle gruppene i tabellen, som mener, at de ofte er ufrivillig alene. Det, som skiller, er således, at et større antall personer mener, de er ufrivillig alene en gang i mellem. Så selv om omfanget av ensomhet i noen grad varierer med hvor en bor, vil vi konkludere med, at det ikke er store forskjeller mellom gruppene på dette området, og at boligområde spiller en begrenset rolle, når det gjelder de nære sosiale relasjonene. De aller fleste i alle gruppene har f.eks.venner, de kan snakke med om sine problemer.

De nære sosiale relasjonene sier noe om de utvalgte gruppenes sosiale grunnberedskap. Ut fra våre problemstillinger vil det likevel være vel så interessant å se på, hvordan ulike sider ved nabolaget og boligområdet vurderes.

Spørsmålene i tabellen er, om man i den siste tid har vært nervøs for å bli utsatt for vold eller trusler om vold, når man går "alene her omkring om afte-

[29] Gammakoeffisient 0.52 (sig. < .000)

Tabell 4. Vurdering av naboskap/boligområde fordelt etter boforhold, manglende erhvervsutdannelse og arbeidsledighe, samt fordelingen for befolkningen som helhet (Prosent).

	Leieboere i presumtivt utsatte byområder. (Gruppe 1)**	Uten erhvervsutdannelse		Arbeidsledig		Bor i eierbolig i byområde	Befolkn. som helhet
		Bosatt som gr.1	Bosatt på andre måter	Bosatt som gr.1	Bosatt på andre måter		
Meget/noe nervøs for vold	16	23	9	22	7	7	8
Genert av støy fra naboer	20	19	6	20	7	4	7
Kan ikke låne av omkringboende	13	11	11	25	10	5	7
Synes området er så godt at en nødig vil flytte fra det	52	55	69	50	75	77	71
Prosentgrunnlag	404-405	783-784	160	44-45	196-198	1084-1085	3768

** Leieboere som bor i etage-/høyhus i etage-/høyhuskvarterer i byområder.

nen eller om natten" (tabellen inkluderer de som svarer meget eller noe nervøs), om man er genert av støy fra naboene (de som svarer ja, sterkt eller noe genert), og om man kan låne hos noen av de omkringboende dersom man mangler noe f.eks. til husholdningen (inkluderer de som svarer nei). Det siste spørsmålet skiller seg fra de andre (som er negativt definerte) ved, at det fanger opp en sterk positiv identifikasjon med boligområdet – at man synes, det er så godt, at man nødig vil flytte derfra.

Spørsmålet om den enkelte i den siste tid har vært nervøs for å bli utsatt for vold eller trusler om vold, er interessant, fordi vi nettopp skulle forvente, at slike forhold er særlig fremtredende i utsatte boligområdene, dersom de har 'stedets' karaktertrekk. Tabellen viser, at andelen, som er nervøs for vold i boligområdet, stiger fra 7 prosent for eierboligsegmentet i byene til 16 prosent for leieboere i de presumtivt utsatte områdene. Dette må likevel betraktes som relativt få. Andelen stiger imidlertid til vel en femtedel for personer uten erhvervsutdannelse og arbeidsledige i den siste type områder. De to gruppene skiller seg også klart fra tilsvarende grupper i andre boligområder, noe som samlet kan tyde på, at mange av disse bor i de mest utsatte boligområdene. Det er imidlertid svært få i alle gruppene, som oppgir, at de er meget nervøs for denne type vold (5 prosent eller mindre), slik at forskjellene i hovedsak må knyttes til andelene, som svarer at de er noe nervøs for dette. Samtidig oppgir et stort flertall i alle gruppene, at de ikke er nervøs for vold i boligområdet. Funnene viser således, at nervøsitet for vold/trusler om vold i boligområdet er sterkt romlig differensiert, men likevel ikke særlig omfattende. Byudvalgsundersøkelsen viser dog, at det finnes enkelte områder, hvor relativt mange beboere opplever en viss utrygghet ved å ferdes i bebyggelsen (Munk 1999). Det er især unge, innvandrere/flykninger, alkoholikere og kriminelle, som oppleves å skape uttrygghet i disse boligområdene.

Det andre området, hvor det er relativt store forskjeller mellom boligområdenne, er, hvorvidt beboerne er plaget av støy fra naboer. Her stiger andelen fra 4 prosent i eiersegmentet til 20 prosent i gruppe 1. Dette gir likevel ikke noen sterk indikasjon på større "sosiale problemer" i disse boligområdene. For det første dreier det seg bare om en femtedel av respondentene i denne gruppen. Og for det andre må det forventes, at støy fra naboer vil være mer fremtredende, når folk bor tett på hverandre i etasje-/høyhus, enn når de bor i selveiende boliger, som også inkluderer parcelhus/ parcelhusområder. Tabellen viser også, at de aller fleste, uansett boligområde, kan låne ting hos naboer, dersom de mangler noe i husholdningen.

Vi har tidligere sett, at det er en tendens i de utsatte deler av den almennyttige boligsektor til, at de mest ressurssterke pesonene ofte velger å flytte fra disse områdene, når de får mulighet til det (Skifter Andersen 1999a), Hummelgaard et.al 1997). Levekårsundersøkelsen viser også at det bare er 24 prosent av leieboerne i gruppe 1, som ikke tror, de kommer til å flytte fra

området i løpet av de neste fem årene, mens tilsvarende tall for eierboligsegmentet er 71 prosent. Dette behøver imidlertid ikke å være uttrrykk for en manglende identitet i forhold til boligområdet. Spørsmålet om man synes området, man bor, i er så godt, at man nødig vil flytte fra det, kan betraktes som et sterkt uttrykk for geografisk tilhørighet. Det er ikke særlig overraskende, at langt færre av leieboerne i de presumtivt utsatte områdene gir uttrykk for at de nødig vil flytte (52 prosent) sammenlignet med de som bor i eierboligsegmentet (77 prosent). Vi vil likevel fremheve, at ca. halvparten av lejeboerne, som bor i etage-/høyhusleiligheter i kvarterer preget av denne type boliger, faktisk gir uttrykk for en slik sterk identifikasjon med sitt boligområde. Her spiller det liten rolle, om man f.eks. er arbeidsledig eller ikke.

Samlet kan vi si at de som bor i de byområder, som er identifisert gjennom gruppe 1 i analysen, oftere enn andre (særlig de som bor i eierboligsegmentet) er noe nervøse for vold i boligområdet og opplever generende støy fra naboer. Færre mener også, at de nødig vil flytte fra boligområdet. De aller fleste, som bor i disse områdene, gir imidlertid ikke uttrykk for de overnevnte problemer, og de har et forhold til omkringboende, som gjør, at de kan låne ting de mangler til husholdningen. Mange har også en sterk tilhørighet til boligområdet. Så selv om det er klare forskjeller mellom ulike boligområder i byene, er disse ikke så omfattende, at vi kan snakke om noen form for sosial erodering. En slik tolkning styrkes, som vi har sett, også av funnene fra Byudvalgsundersøkelsen.

Avslutningsvis skal vi se nærmere på en mer omfattende samfunnsmessig integrering i forhold til politiske aktiviteter og deltagelse i foreningslivet. Vi kan her tenke oss, at sosial integrering i forhold til venner, naboskap og boligområde (sub-sosialt nivå) også godt kan gå sammen med en marginalisering i forhold til en større politisk og sosial offentlighet.

Tabell 5. Politisk deltagelse og medlemskap i foreninger, fordelt etter boforhold, manglende erhvervsutdannelse og arbeidsledighet, samt fordelingen for befolkningen som helhet (Prosent).

	Leieboere i presumtivt utsatte byområder. (Gruppe 1)**	Uten erhvervsutdannelse		Arbeidsledig		Bor i eierbolig i byområde	Befolkn. som helhet
		Bosatt som gr.1	Bosatt på andre måter	Bosatt som gr.1	Bosatt på andre måter		
Har ikke stemt (ved folke.-, kom-, eller EU valg)	11	16	8	18	9	3	5
Har ikke været utenomsparlamentarisk aktiv	30	31	39	34	36	28	31
Er ikke medlem av foreninger	44	50	51	41	51	32	40
Prosentgrunnlag	403-404	159-160	782-783	44	197	1084-1085	3768

** Leieboere som bor i etage-/høyhus i etage-/høyhuskvarterer i byområder.

Det første spørsmålet omfatter dem, som hverken har deltatt ved siste folketingsvalg, kommunevalg eller valg til EU-parlament. Det andre innkretser dem, som ikke har deltatt i ulike politiske aktiviteter ut fra en liste på i alt ni forskjellige aktiviteter[30], og det tredje dem som ikke er medlem av noen av en rekke forskjellige foreninger/organisasjoner (arbeidslivsorganisasjonene ikke inkludert)[31].

[30] Skrevet under på underskriftsinnsamlinger, støttet politiske formål med penger; deltatt i offentlige møter, protestmøter, høringer; deltatt i demonstrasjoner, deltatt i streiker; vært på møte i politiske bevegelser utenfor partiene; av politiske/miljømessige grunner latt være å køpe bestemte varer; kontaktet en politiker, embedsmann eller en forening for å påvirke en sak; kontaktet mediene eller innsendt artikler eller lesebrev til aviser eller tidsskrifter.

[31] Det gjelder foreninger som utfører frivillig sosialt arbeide; idrettsforeninger; politiske eller religiøse ungdomsorganisasjoner, speiderkorps; kulturelle foreninger, pensjonistforeninger eller klubber; menneskerettighetsorganisasjoner, organisasjoner til fremme for internasjonal solidaritet; miljøorganisasjon, naturbeskyttelse; andre foreninger.

Vi ser av tabellen, at personer, som bor i eierboligområdet, har den laveste andelen, som ikke har deltatt i de siste valgene, og som ikke er medlem av noen forening. Men det er i hovedsak for deltagelse i valg, at vi finner systematiske forskjeller ut fra boligområde. Her er det de i gruppe 1, som ikke har erhvervsutdannelse eller er arbeidsledige, som deltar minst. De fleste i disse gruppene har imidlertid deltatt i minst ett av valgene, og over 60 prosent har deltatt i alle tre (her er det ingen interne forskjeller i gruppene ut fra boligområde). Når det gjelder utenomparlamentarisk politisk virksomhet er det ingen nevneverdige forskjeller mellom gruppene i tabellen. Ut fra denne type grove mål for politisk og sosial deltagelse finner vi ingen tegn til en romlig situert marginalisering.

Selv om lite tyder på, at de fremmedkulturelle (innvandrere og flyktninger fra mindre utviklede land) er mindre sosialt integrert i boligområdet (i alle fall i forhold til egen etnisk/kulturelle gruppe) enn andre, er det mye som tyder på at den bredere politiske/samfunnsmessige deltagelsen er lav sammenlignet med danske borgere. Undersøkelser viser f.eks., at valgdeltagelsen i kommunevalg er langt lavere for etniske minoriteter (med valgrett) enn for dansker, og at de deltar mindre i f.eks. fagforeninger, selv om det også er store forskjeller mellom første og andre generasjons innvandrere og mellom de forskjellige etniske minoritetene (Togeby 2002; Andersen et.al. 1993). Som nevnt er gruppen av innvandrere i levekårsmaterialet så liten, at vi ikke har funnet det riktig å ta den med i analysene. Vi vil her bare fremheve, at selv om vi ikke finner sterke indikasjoner på en romlig situert marginalisering på dette området i våre analyser, kan en slik marginalisering godt gjøre seg gjeldende i områder preget av en høy konsentrasjon av fremmedkulturelle grupper.

Avslutning

Det gjennomgåtte materialet synes å bekrefte, at det også i Danmark finner sted en romlig konsentrasjon av borgere, som kan betegnes som marginaliserte i forhold til arbeidsmarkedet. Både i det almennyttige boligsegmentet generelt og spesielt i utsatte boligområder finner vi en sterk overrepresentasjon av personer med en svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Selv om det danske arbeidsmarkedet er dynamisk, og antallet marginaliserte på dette området har blitt mindre i løpet av 90-årenes høykonjunktur, står vi i den paradoksale situasjon, at dette ser ut til å ha forsterket marginaliseringens romlige konstruksjon i utsatte byområder. Noe av forklaringen må søkes i den danske velferdspolitikken selv, dvs i en spatial konsentrasjon av økonomisk ressurssvake grupper i bestemte boligområder. Den almennyttige boligsektor og staten har gjort det mulig for mange mindre bemidlede å skaffe seg en menneskeverdig bolig, samtidig som denne boligformen over tid har resultert i en romlig samling av grupper som innvandrere/flyktninger, arbeidsløse og bistandsklienter i noen byområder (Uggerhøy 1996). Dette må imidlertid ikke tolkes slik, at velferdspolitikken i seg selv er hovedårsaken til romlig segregering – i land, som f.eks. USA, med større sosial ulikhet og mindre utbygde velferdsordninger (herunder sosial boligbygging) enn i Danmark, er segregasjonen langt større (Skifter Andersen, i denne bok).

I løpet av 90-årene har det også skjedd en økt integrasjon i arbeidslivet i Danmark, noe som har ført til, at de, som har råd, flytter fra de utsatte boligområdene, mens de, som blir værende igjen/kommer til, er de, som i utgangspunktet har de største problemene i forhold til arbeidsmarkedet. Flyttemønstre påvirkes av en rekke forskjellige faktorer som bebyggelsens beliggenhet i forhold til byen, størrelse, fysiske utforming og husleienivå, byens størrelse og beliggenhet, karakteren av det lokale boligmarkedet og ikke minst boligområdets omdømme og etniske sammensetning (se Skifter Andersen, i denne bok). Selv om vi ikke kan hevde, at en bestemt adresse i

seg selv fører til marginalisering, kan vi teoretisk tenke oss, at konsentrasjonen av personer med lav selvforsørgelsesgrad medfører, at visse boligområder kommer inn i en negativ spiral og således får "stedets" kjennetegn, dvs. at de fremstår som et spatialt uttrykk for sosial eksklusjon.

Hvis den danske velferdspolitikken kan sies å bidra til en romlig opphopning av arbeidsmarketsmarginaliserte, bidrar den samtidig til å hindre, at dette i neste omgang medfører en etablering av fattigdomslommer. De offentlige omfordelingsordninger, herunder boligstøtten, sikrer beboerne i disse områdene en disponibel inntekt som gir en relativt god materiell grunntrygghet. Dette er selvfølgelig ikke ensbetydende med, at det ikke finnes spor av materiell ulikhet mellom ulike boligområder. Levekårsmaterialet viser en systematisk forskjell i ulike gruppers vurdering av egen økonomisk situasjon, hvor boligområde spiller en viktig differensierende rolle. Arbeidsledige, som bor i leieboliger i etasje-/høyhusområder (gruppe 1), kommer klart dårligere ut enn f.eks. tilsvarende gruppe i andre boligområder (noe som bl.a. skyldes en langt høyere andel enslige i disse områdene). Men også innenfor denne gruppen er det et klart flertall, som ikke opplever at de har økonomiske vanskeligheter.

Det er rimelig å tro, at den velferdsstatlige grunntrygghet også er viktig i forhold til den sosiale integrasjonen i utsatte boligområder. Vi finner således få spor av "stedets" sosiale erodering. På et sub-sosialt nivå synes de utsatte boligområdene å ha en relativt godt utviklet sosial struktur. Det er lite, som tyder på, at de gjennomgående kjennetegnes av utrygghet, individuell tilbaketrekning og mangel på romlig identitet. Selv om vi har sett at levekårene nok vil variere mellom de gruppene, som er særlig overrepresenterte i de utsatte boligområdene, står vi ikke overfor en gjennomgående sosial eksklusjon. Det kan likevel være viktig å påpeke, at sosial integrasjon i forhold til boligområdet ikke nødvendigvis medfører sosial integrasjon i et større samfunnsmessig perspektiv (Healey 1998). Dersom man f.eks. primært har kontakt med beboere fra sin egen etniske/kulturelle gruppe, kan den romlige konsentrasjonen i praksis svekke en større integrasjon. Dette gjelder i særlig grad, men ikke utelukkende, i forhold til innvandrere og flyktninger. En områdebasert homogenisering vil mer generelt kunne føre til en sub-sosial (eller multi-sosial) integrering i boligområdene, som i stor grad følger ulike sosiale gruppeskillelinjer (f.eks. etniske). Ser vi bort fra innvandrere/flyktninger, er det likevel lite som tyder på en omfattende tilbaketrekning fra en bredere samfunnsmessig deltagelse i de studerte boligområdene.

Hovedkonklusjonen får imidlertid være, at vi gjennom å fokusere på ulike sosiale og materielle levekår ikke finner særlig sterke spor av "stedets" grunnleggende karakteristika innenfor det boligsosiale området, noe som ikke betyr, at det ikke kan eksistere enkelte boligområder med større problemer enn andre (f.eks. når det gjelder kriminalitet og utrygghet). Generelt vil vi hevde, at det finnes klare trekk av "community" (eller kanskje multi-communities) i disse områdene, selv om den sosiale strukturen og den lokale identiteten ikke alltid er like sterk som f.eks. i eierboligområder. Vi vil likevel avslutningsvis fremheve, at de utsatte boligområdene vil være særlig sårbare for innstramninger i offentlige velferdsordninger, siden mange beboere er avhengig av dem på grunn av svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Dette gjelder ikke minst grupper av innvandrere og flyktninger, men vi har sett, at mange uten erhvervsutdannelse, og/eller som befinner seg utenfor arbeidslivet i disse områdene, oppgir å ha økonomiske problemer. Dersom eventuelle innstramninger (herunder salg av almennboliger, jfr Rasmussen (2002) av ulike årsaker viser seg ikke å gå sammen med en sterkere integrering i arbeidsmarkedet (eventuelt erstattes av andre tiltak), forsterkes risikoen for, at det kan etableres fattigdomslommer på det boligsosiale området, og dermed at en partiell marginalisering utvikles i retning av en mer omfattende sosial eksklusjon.

Litteratur

Andersen J, Christensen A-D, Langberg, K, Siim B, Torpe L. (1993). Medborgerskab, Demokrati og Politisk Deltagelse. Herning: Systime

Bauman Z. (1998). Work, consumerism and the new poor. Buckingham: Open University Press

Boligselskabernes Landsforening (2001). Analyser af situationen på boligmarkedet.

Clasen J., Gould A., Vincent J. (1997). Long-term unempolyment and the threat of social exclusion. A cross-national analysis of the postion of long-term unemployed in Germany, Sweden and Britain. Bristol: The Policy Press.

Danmarks Statistikk (1998), Innvandrere I Danmark

Finansministeriet 2000, Finansredegørelse 2000.

Germani G. (1980). Marginality. New York: Transaction Books

Gilroy R., Speak S. (1998). "Barriers, boxes and catapults: social exclusion and everyday life" in Mandanipour A, Cars G and Allen J (eds) Social Exclusion in European Cities. Processes, Experiences and Responses. London: Jessica Kingsley Publishers Ltd.

Goul Andersen J. (1996). "Marginalization, Citizenship and the Economy" i Eriksen E O og Loftager J, The Rationality of the Welfare State. Scandinavian University Press.

Goul Andersen J. (2001). "Den økonomiske usikkerhed er det største problem. Nogle resultater fra en dansk panelundersøgelse af lengrevarende ledige" i Goul Andersen J og Jensen P H. (red), Marginalisering, integrasjon, velfærd. Aalborg: AalborgUniversitetsforlag.

Granovetter M. (1973). "The strength of Weak Ties" in American Journal of Sociology, Vol. 78 Issue 6, p 1360-1380

Healey P. (1998). "Institutionalist theory, social exclusion and governance" in Mandanipour A, Cars G and Allen J (eds) Social Exclusion in European Cities. London: Jessica Kingsley Publishers Ltd.

Hansen K. H. (1990). Materielle og sociale afsavn i befolkningen. SFI-rapport 90:4. Socialforskningsinstituttet København.

Hummelgaard H., Graversen B. K., Lemmich D., Nielsen J. B. (1997). Udsatte boligområder i Danmark, København: AKF Forlaget

Hummelgaard H., Husted L. (2001). Social og etnisk bestemt bosætning. København: AKF Forlaget

Juul S. (2002). Modernitet, velfærd og solidaritet. København: Hans Reitzels Forlag

Mandanipour A. (1998). "Social exclusion and space" in Madanipour, A, Cars, G and Allen, J (eds), Social Exclusion in European Cities. London: Jessica Kingsley Publishers Ltd.

Munk A. (1998). Forfalds- og fornyelsesprocesser i ældre bykvarterer. En undersøgelse af ni københavnske boligkvarterer. SBI-rapport 305. Statens Byggeforskningsinstitut. Hørsholm.

Munk A. (1999). Byudvalgets boligsociale indsats. SFI-rapport 99:3 Socialforskningsinstituttet København, SBI-rapport 311. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Putnam R. D. (1993). "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", The American Prospect 4 (13) 21 March (internettversjon)

Rasmussen M. (2002). Salg af almene boliger og boligsituation for lavindkomstgrupper. København: Socialforskningsinstituttet, Arbejdspapir 16:2002

Room G. (ed) (1995). Beyond the Treshold: the Measurement and Analysis of Social Exclusion. Bristol: Policy Press

Skifter Andersen H. (1999a), Virkninger av Byudvalgets indsats i almene boligafdelinger 1994-1997. SBI-Rapport 321. Hørsholm: Statens Byggeforskninsinstitut.

Skifter Andersen H. (1999b), Sammenfattende evalueringsrapport for byudvalgets initiativer 1993 – 1998. SBI-Rapport 320. Statens Byggeforskningsinstitut. Hørsholm.

Skifter Andersen H. (2003). Urban Sores. On the Interaction between Segregation, Urban Decay and Deprived Neighbourhoods.Aldershot: Ashgate.

Togeby L. (2002). Etniske minoriteters deltagelse i demokratiske processer, herunder politiske partier, valg og offentlig debat. AMID Working Paper Series 20/2002

Uggerhøy L. (1996). Lokal organisering af social integration – en undersøgelse af boligsocial indsats. Center for Forskning i Socialt Arbejde 1996:2

Vestergaard H., Benjaminsen L., Christensen G., Mazanti B., Munk A., Rasmussen I. Ø. (1999). Byudvalgets boligsociale aktiviteter – 20 eksempler. SBI-Rapport 311. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Wacquant L. J. D. (1997). "Marginalitet i storbyerne i det kommende årtusind." i Social Kritik 52-53, p. 40 – 49.

Wacquant L. J. D. (1996). "The Rise of Advanced Marginality: Notes on its Nature and Implications" in Acta Sociologica Vol. 39, no. 2 p. 121 – 141.

Wessel T. (1999). Levekår og ulikheter i norske storbyer. Norges byggforskningsinstitutt; 258:1999

Wilson W. J. (1987). The Truly Disadvantaged: The Inner-City, the Underclass, and Public Policy. Chicago: University of Chicago Press.

Wilson W. J. (1996). When Work Dissapears: The New World of the Urban Poor. New York: Knopf Press.

Stedsidentitet og bypolitik

Birgitte Mazanti

I den politiske forståelse af socialt belastede boligområder dukker begreber som stedsidentitet og stedstilknytning oftere og oftere op. Begreberne bliver både anvendt til at beskrive, hvordan nogle boligområder mangler identitet og eller har en negativ identitet, og hvordan de mennesker, som bor i de socialt belastede boligområder, identificerer sig med det sted det bor. Det er, hvad der kan kaldes for en udefra forståelse af de socialt belastede boligområder. Spørgsmålet er, hvordan en indefra forståelse af de socialt belastede boligområder ser ud? Hvordan oplever beboerne deres boligområde? Disse spørgsmål vil i denne artikel blive belyst ved at diskutere udefra og indefra forståelsen af de socialt belastede boligområder, samt de konsekvenser de respektive forståelser har set i et planlægningsperspektiv.

Socialt belastede boligområder

Det, som man kan sige leder op til definitionen på socialt belastede boligområder, er blandt andet diskussionerne af især marginaliserings- og segregeringsproblematikker, som i løbet af 80'erne begynder at dukke op i især den forskningsmæssige debat. Således lyder det for eksempel i et nordisk projekt om storbypolitik fra 1985: "En betydelig del af storbyproblemerne har at gøre med skævheder internt i de enkelte regioner. Der er først og fremmest tale om segregationstendenser af forskellig art mellem kommuner og bydele internt i storbyregionerne: socioøkonomisk segregation, demografisk segregation, etnisk segregation. Segregationen slår især igennem i form af en koncentration af socialt og økonomisk vanskeligt stillede befolkningsgrupper i centralkommunernes ældre og dårligt vedligeholdte boligmasse, samt i visse forstadskommuner med en stor andel almennyttigt byggeri fra 1960'erne og 1970'erne" (Grønlund & Larsen, 1985, p. 8).

I 1994 fremkom Regeringens Byudvalg med det, man kan kalde den politiske definition på, hvornår og hvordan boligområder kan kategoriseres som socialt belastede: "Det er byggeri med en række fællestræk: høj husleje, mange arbejdsløse og bistandsklienter, stor nedslidning af byggeriet, misbrugsproblemer, vold og hærværk m.m. Samtidig er det karakteristisk med en stor procentdel fremmedsprogede indvandrere og flygtninge, som i praksis ofte kun har adgang til denne begrænsede del af boligmarkedet " (Byudvalget, 1994a, p. 1). På baggrund af disse definitioner af socialt belastede boligområder er der inden for de sidste syv til otte år kanaliseret mange offentlige midler til såvel forskning om de socialt belastede boligområder som igangsat forskellige projekter i disse boligområder.

Byudvalgets definition på, hvornår og hvordan boligområder hører ind under kategorien 'socialt belastede', er skabt på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse til alle landets kommuner i 1993, hvor målet var at tegne et 'boligsocialt Danmarkskort'. I en af Byudvalgets rapporter skrives der om formålet med undersøgelsen "at bidrage til at tilvejebringe et socialt Danmarkskort, det vil sige at give et (politisk) troværdigt og aktuelt billede af koncentrationen af socialt truede danskere og udlændinge i bestemte boligområder eller bebyggelser" (Byudvalget, 1994b, p. 3). Om tilrettelæggelsen af spørgeskemaundersøgelsen skrives der: "Ved udsendelsen af Byudvalgets spørgeskema har man ikke fra centralt hold defineret, hvad der skal

forstås ved begrebet socialt belastet boligområde, der er således ikke udmeldt faste kriterier for, hvornår et boligområde kan karakteriseres som særligt socialt belastet" (Byudvalget, 1994b p. 4/5).

Man kan dog komme lidt i tvivl om, hvorvidt man fra Byudvalgets side ikke allerede inden spørgeskemaundersøgelsen havde en bestemt forståelse af, hvornår et boligområde kan kaldes for socialt belastet. Således lyder spørgsmål fire i spørgeskemaet til kommunerne for eksempel: "Hvilke problemer i det socialt belastede boligområde er efter kommunens skøn mest almindelige hos de beboere, socialforvaltningen får kontakt med?" Her kan der vælges følgende svarkategorier: "Lav indkomst, arbejdsløshed, familieproblemer, misbrug, kriminalitet, hærværk og vold, prostitution, sindslidelse, anden sygdom, handicap, etniske, sproglige problemer" (Byudvalg, 1994b bilag 3b).

Resultatet af spørgeskemaundersøgelsen blev - ikke særlig overraskende -, at "de oftest forekommende typer af sociale problemer, som kommunerne har peget på i spørgeskemaundersøgelsen, er arbejdsløshed, lavindkomst, familiemæssige problemer, misbrug, kriminalitet samt etniske og sproglige problemer" (Byudvalget, 1994b, p. 6).

Som sagt bygger Byudvalgets definition på resultater fra en spørgeskemaundersøgelse til landets kommuner. Nu er det midlertidig sådan, at mennesker som oftest ikke reagerer på facts, som Beauregard (1993) formulerer det, men på mening. Sagt med andre ord er den betydning, stedet har for de beboere, som bor og lever på stedet, ikke nødvendigvis lig med Byudvalgets (en udefra kommende) forståelse af det samme sted. Det er netop dette spændingsfelt mellem 'facts' og 'mening' – eller mellem en udefra og indefra forståelse – som er interessant at undersøge. Dette blandt andet fordi begrebet 'socialt belastede boligområder' primært hviler på en efterhånden meget veldokumenteret udefra forståelse, hvilket primært vil sige Byudvalgets definition, hvorimod beboernes hverdagslige relation til deres (socialt belastede) boligområde ikke synes at være tilstrækkelig dækket og undersøgt.

En undersøgelse af en indefra forståelse af socialt belastede steder var hvad jeg satte mig for at foretage i forbindelse med min ph.d. afhandling 'Fortællinger fra et sted' (Mazanti 2002). I afhandlingen diskuteres således sammenhænge og modsætninger mellem en planpolitisk udefra forståelse af de socialt belastede boligområder og en indefra forståelse af et udpeget socialt belastet boligområde – Avedøre Stationsby[32]. Det vil sige hvordan udvalgte beboere i Avedøre Stationsby opfatter deres bosted som betydnings- og meningsfuldt i relation til det hverdagsliv, de lever.

Udefra forståelsen af stedet

En indkredsning af stedets betydning og mening åbner op for et mangefold af tilgange, hvilket blandt andet kan ses i sammenhæng med, at stedet ikke selv kan fortælle om sin tilstand, som Beauregrad siger:

> *The city, of course, cannot tell us of its problems or its prospects, its successes or its failures. The city is not a speaking subject. Rather, it is object of our discourse. We speak for the city; it is spoken about. We say what is good and what is bad, what should be done, when, and by whom. The city is represented; it does not represent itself" (Beauregard, 1995, p. 60).*

[32] Avedøre Stationsby er et almennyttigt boligområde beliggende i Hvidovre Kommune. Avedøre Stationsby har været kendt og udpeget som et socialt belastede boligområde siden midten af 80'erne og såvel Byudvalgets første indsats som kvarterløftindsatsen har været og er i gang i Stationsbyen.

Byen som et socialt fænomen er således i følge Beauregard et objekt for diskurser, som repræsenterer byens mening på en bestemt måde. Denne fortolkning kommer til udtryk gennem sproget, som udgør det primære tolkningsredskab, når vi som mennesker skal tilkendegive vores mening om et givent socialt fænomen.

Gennem sproget ordner og inddeler vi vores fortolkning af verden og sociale fænomener i overskuelige enheder, som fx kan være bestemte fortolkninger af steder. Ligesom vi gennem sproget bliver i stand til at videregive vores fortolkning og repræsentation af verden og af sociale fænomener til andre mennesker.

Et eksempel på sådanne fortolkninger og repræsentationer er Byudvalgets definition på, hvornår og hvordan nogle boligområder kan kaldes for socialt belastede. Her bliver boligområdernes karakteristika på baggrund af fortolkning af statistiske opgørelser og undersøgelser samlet til én fælles og officiel definition på socialt belastede boligområder. Med andre ord indsættes boligområderne i en fikseret betydningsramme, som repræsenterer boligområderne på en bestemt (negativ) måde. Denne betydningsramme danner udgangspunkt for Byudvalgets problemdefinition og de løsningsstrategier, som implementeres i de socialt belastede boligområder.

Byudvalgets indsatsformer

De projekter, som er igangsat i udpegede socialt belastede boligområder, kan overordnet inddeles i to indsatsformer begge initieret af Byudvalget: den første runde af Byudvalgsprojekter, som strækker sig fra 1994 - 1999, og den første kvarterløftindsats, som blev igangsat i de først boligområder i 1996 og formelt afsluttet i 2001[33].

For at få midler til at igangsætte den ene eller den anden indsatsform i udpegede socialt belastede boligområder, skulle man som kommune i samarbejde med den/de administrerende boligselskaber søge Byudvalget om midler til igangsætning af indsatsen. Til dette formål udarbejdede Byudvalget ansøgningsvejledninger til henholdsvis den første runde af Byudvalgsprojekter og Kvarterløftindsatsen. Ser man nærmere på disse ansøgningsvejledninger, får man et mere nuanceret billede af, hvornår og hvordan man fra Byudvalgets side mener, at et boligområde kan defineres som socialt belastet, og hvilke løsningsstrategier man på denne baggrund mener, der skal igangsættes. Nedenstående figur søger at give en skematisk fremstilling af de to Byudvalgsindsatsers formulering og definitioner af problemer, løsninger og midler (Mazanti, 2002, p.110).

Problemdefinition

Ser man på henholdsvis lighedspunkter og forskelle mellem de to indsatsformer, hvad angår problemdefinitionen, handler det om, at arbejdsløshed anses som hovedproblemet i de belastede boligområder, herefter kommer stort gennemtræk af beboere, dårligt fungerende familier, misbrugsproblemer, vold og hærværk. På denne måde er begge indsatser rettet mod det hverdagsliv, der leves i de socialt belastede boligområder. Det, man kan kalde for nyt, er, at der i kvarterløftindsatsen ikke er det samme store fokus på flygtninge og indvandrereproblematikken, som det var tilfældet med den første Byudvalgsindsats (Mazanti, 2002).

[33] Senere er der kommet en ny generation af kvarterløftprojekter til, ligesom byudvalgsindsatsen er blevet forlænget i en række boligområder.

	Byudvalgsprojekter	Kvarterløftprojekter
Problemdefinition	Selve koncentrationen af problemer Høj husleje Høj flyttefrekvens Manglende stabile netværksrelationer Nedslidning Arbejdsløshed og mange på overførselsindkomster Vold og hærværk Misbrugsproblemer Dårligt fungerende familier Flygtninge og indvandrere Skæv fordeling i forhold til alder, køn og familiesituation Dårlig økonomi	Selve koncentrationen af problemer Høj flyttefrekvens Manglende stabile netværksrelationer Nedslidning Arbejdsløshed og mange på overførselsindkomster Vold og hærværk Misbrugsproblemer. Dårligt fungerende familier Negativ stedsidentifkation Fysisk og social ensformighed Behov for grønne områder og opholdssteder
Målsætning	Skabe et bedre hverdagsliv Bedre kontakt mellem beboerne Mindsket afhængighed af offentlige tilbud	Socialt, beskæftigelsesmæssigt, økologisk, kulturelt og bygningsmæssigt løft af kvarterer og byområder Skabelse af tilknytning, stolthed, tryghed, udfoldelsesmuligheder, medindflydelse og tværkulturelle kontakter og fællesskab Udgangspunkt i lokale demokratiske potentialer og lokale kræfter
Middel	Helhedspræget indsats, omfattende flere sider af hverdagslivet Forebyggelse: Projekter, der omfatter det fysiske miljø, beskæftigelse, uddannelse og fritidsaktiviteter Deltagelse og ansvar Fordeling, bosætning og beboersammensætning Forbedring af image	Helhedsorienteret indsats, som opdeles i dimensioner: En beskæftigelsesmæssig dimension: Brug af passive mennesker lokalt, forbedring af beskæftigelse En social dimension: Samvær, fællesskab og beboerstabilitet En arkitektonisk og økologisk dimension: Grøn byfornyelse, tilførelse af byfunktioner En bykulturel dimension: Positiv stedsidentifkation og image, blandet beboersammensætning, højnelse af attraktivitet En demokratisk dimension: Inddragelse af beboerne Succeskriterier og samarbejdskontrakter

Årsags- virkningseffekt

Ser man på den årsags- og virkningseffekt, der er indeholdt i begge projekter, kan der spores store lighedspunkter. Således ses for eksempel det store gennemtræk af beboere i sammenhæng med problemer vedrørende opbygning af stabile netværk. Ydermere forudsættes det også i begge projekttyper, at selve koncentrationen af beboere, som falder inden for de opstillede problemkategorier, i sig selv skaber og forstærker problemerne. Der, hvor man kan sige, at de to projekttyper adskiller sig er i forhold til fokuseringen på (negativ) stedsidentifikation som et socialt problem. I kvarterløftindsatsen taler man således om, at andelen af de nævnte typer af sociale problemer bevirker, at beboerne identificerer sig negativt med deres bosted, altså har en negativ stedsidentifikation (Byudvalget, 1996, Mazanti, 2002).

Målsætninger

Der er heller ikke de store forskelle at spore mellem de to projekter, når det gælder målsætninger. Dog er der i den første runde af projekter et større retorisk fokus på hverdagsliv. Men når man ser på kvarterløftprojekternes målsætningsformulering, så er denne også mere eller mindre direkte rettet mod hverdagslige forhold og betingelser. Således er der i begge projekttyper et stort fokus på forbedring af sociale kontakter mellem beboerne: Børn og voksne, danskere og ikke-danskere samt ressourcestærke og ressourcesvage. Sammenhængene mellem de to projekttypers målsætningsformulering ses også i forhold til den helhedsorienterede indsatsform, som dog er yderligere forstærket og pointeret i kvarterløftindsatsen. Et område, hvor de to projekttypers målsætningsformulering adskiller sig, er i forhold til kvarterløftprojekternes fokus på 'det lokale', især i form af en lokal (demokratisk) organisering af indsatsen. Det handler her primært om, at der skal tages udgangspunkt i beboernes opfattelse af deres bosted, og at kvarterløftet skal være indrettet på at inddrage de lokale interesser (Mazanti, 2002). Det er, hvad der kaldes en bottom-up tilgang. Et andet forhold, som adskiller de to projekttyper, er, at der i kvarterløftprojekterne er et stort fokus på de lokale ressourcer og muligheder.

Midler

Midlerne i de to projekttyper er på trods af en ny opdeling i forskellige helheds- og tværgående dimensioner i kvarterløftprojekterne, meget lig hinanden (Mazanti, 2002). Således skal den helhedsorienterede og integrerede indsats i begge projekttyper være medvirkende til at forbedre de sociale kontakter mellem beboerne. Forbedringen i begge projekttyper skal ske gennem fællesskabs- og samværsfremmende aktiviteter, hvor der lægges en stor vægt på deltagelse og ansvar for aktiviteterne. Beboerstabilitet og positiv stedsidentfikation ses især i kvarterløftprojekterne som en afledt effekt af sådanne deltagelsesformer. Også ændring af boligområdernes negative omdømme gennem kulturelle og sociale aktiviteter spiller en stor rolle som et middel til på den ene side at medvirke til, at beboerne identificerer sig positivt med området. På den anden side skal aktiviteterne også kunne ændre omgivelsernes negative syn på boligområdet og dermed kunne tiltrække 'andre' beboere.

Alt i alt er målsætningen for de to projekttyper, at skabe beboerstabilitet, at nedbringe kriminaliteten og at skabe en mere mangfoldig beboersammensætning i socio-økonomisk og socio-kulturel henseende.

Beboernes relation til deres bosted

Når man ser på denne gennemgang af Byudvalgets definition på henholdsvis problemer, målsætninger og midler i indsatsen over for de socialt belastede boligområder kan man sige, at byudvalgsindsatsen primært er rettet mod beboernes relation til og forståelse af deres boligområde. Det er en relation og forståelse, der i Byudvalgets optik som udgangspunktet er negativ eller problematisk, og som har beboernes hverdagsliv som omdrejningspunkt. På denne måde kan man sige, at den politiske/Byudvalgets forståelse af socialt belastede boligområder ikke handler om boligområdet som sådan, det vil sige 'det fysiske' forstået som en materialitet. Men sat på spidsen handler om, at størstedelen af de beboere, der bor i disse boligområder lever et dårligt hverdagsliv, som er præget af manglende stabilt fællesskab, manglende deltagelse og ansvar over for boligområdet, manglende lokale netværksrelationer og et ustabilt tilhørsforhold. Disse problemer resulterer

ifølge Byudvalget dels i at beboerne identificerer sig negativt med deres boligområde, dels i at boligområderne har et dårligt image[34] (Mazanti, 2002)

Midlet til at rette op på det dårlige hverdagsliv er som sagt at skabe fællesskabsfremmende aktiviteter, som kan forbedre og styrke netværksrelationerne mellem beboerne på tværs af socio-økonomiske og socio-kulturelle skel. Igennem aktiviteterne mener man fra Byudvalgets side, at beboernes deltagelse i og ansvarsfølelse over for deres bosted styrkes, at beboerstabiliteten øges, og sidst men ikke mindst at beboerne begynder, at identificere sig positivt med deres bosted. Dette fokus på fællesskabet er, som bl.a. Pløger (2002) mener, udgangspunktet for en kommunitaristisk opfattelse.

Denne tilgang til de socialt belastede boligområder som Byudvalget lancerer, indeholder en bestemt forståelse og fortolkning af det hverdagsliv, som udspiller sig i boligområderne. Spørgsmålet er så, om denne måde at forstå og fortolke det socialt belastede sted på er tilstrækkeligt, især når definitionen ikke indeholder en inddragelse af den måde, beboerne relaterer sig til og forstår deres socialt belastede (bo)sted?

Indefra forståelsen

Indefra forståelse eller fortolkning af stedet er i min ph.d-afhandling inspireret af en række humangeografiske tilgange til stedsbegrebet, primært Giddens (1884), Rob Shields (1999) og Doreen Massey (1995). Centralt i disse tilgange står tid, rum og socialitet/praksis. Ud fra disse tilgange udledes tre centrale begreber: Brug, oplevelse og erfaring, som bliver benyttet til en kvalitativ undersøgelse af, hvordan udvalgte beboere i Avedøre Stationsby forstår deres boligområde i relation til det hverdagsliv, som de lever[35].

Begrebet 'brug' refererer til Giddens forståelse af begrebet 'locales'. Giddens definerer sit locales-begreb på følgende måde: "*Locales refer to the use of space to provide the settings of interaction, the settings of interaction in turn being essential to specifying its contextuality*" (Giddens, 1984, p. 118). På denne måde er 'Locales' ikke kun relateret til deres fysiske egenskaber, men skal ses i sammenhæng med deres indhold af menneskelig aktivitet, og på denne måde konstitueres 'locales' af praksis. Det er altså via den sociale praksis, at rummets betydning enten forandres eller reproducers. For Giddens handler locales-begrebet således om, at det er det menneskelige og konkrete brug af rum, som skaber og forandrer den betydning, som et givent rum eller 'locales' har. Et eksempel kan være et soveværelse, som bliver lavet om til et arbejdsværelse, hvor det er den konkrete aktivitet 'at sove' eller 'at arbejde', som bestemmer, hvilken betydning rummet har. På denne måde får et sted (locales) betydning og mening gennem det hverdagslige brug af stedet[36]. Det er altså det konkrete brug, der bestemmer, hvad et sted 'er' for det enkelte individ. Set i dette perspektiv kan det hver-

[34] I ph.d. afhandlingen er det ikke kun Byudvalgets definition på socialt belastede boligområder, som undersøges, men også forudsætningerne for bl.a. Byudvalgets nedsættelse undersøges. Her inddrages andre centrale meningsdannende aktører som bl.a. Hvidovre Kommunes borgmesters ulovlige stop for tilflytning af flygtninge- og indvandrere til Avedøre Stationsby i 1993, mediernes rolle samt den generelle politiske og forskningsmæssige diskussion af årsager til segregation. Derudover foretages der også en diskussion af skiftet fra "den gode forstad" til "den dårlige forstad" ved at undersøge de planpolitiske og arkitektoniske forestillinger om det liv, der skulle udspilles i de nye forstadsbyggerier.

[35] Beboeren blev bl.a. udvalgt efter, hvorvidt de var aktive i en af Avedøre Stationsbys bestyrelser og/eller foreninger, længde på botid, køn, alder, familie- og arbejdssituation og etnisk tilhørsforhold. Interviewene var primært rettet mod beboernes oplevelse af Avedøre Stationsbys kvaliteter og problemer, hvor også spørgetemaer som firvillig og ufrivillig tilflytning, flytteplaner, deres deltagelse i sociale og kulturelle aktiviteter i Stationsbyen, deres oplevelse af relationer til medbeboere, blev inddraget.

[36] Ifølge Dansk Sprognævn kan man i videnskabelige tekster bruge et ord på en ny grammatisk måde for at markere en ny betydning af ordet. Jeg vælger således at bruge betegnelsen *et brug* som både indeholder aktivitet og benyttelse, mens betegnelsen *en brug* kun indeholder benyttelse.

dagslige brug af stedet indbefatte dels brug af urbane kvaliteter (institutioner, forretninger, kulturelle foreninger/aktiviteter m.v.), og dels 'brug af' socialt samvær og kontaktmønstre; hvordan og hvor man møder medbeboere, venner og bekendte. Samtidig kan dette brug også være et ikke-brug af stedet. Det vil sige, at det hverdagslige brug af såvel urbane kvaliteter som socialt samvær ikke (kun) er relateret til bostedet, men (også) til andre steder.

Begreberne 'oplevelse og erfaring' er inspireret af Rob Shields fortolkning af Lefebvres tre rumbegreber 'rumlig praktik', 'rummets repræsentationer' og 'repræsentationernes rum' samt af Doreen Masseys begreb 'sense of place'.

Lefebvre leverer med sine tre rumbegreber en dialektisk forståelse af rummets produktion. Denne begrebsliggørelse tager sit udgangspunkt i dialektikken mellem rum som socialt produceret gennem sociale relationer og rum som repræsenteret gennem diskurser og gennem brugernes/beboernes forståelse og tolkning. Rent metodisk er det i ph.d. afhandlingen begreberne 'rummets repræsentationer' og 'repræsentationernes rum', som benyttes til at indkredse en indefra forståelse af 'stedet'[37].

'Rummets repræsentationer' er konstrueret på baggrund af eksperternes (arkitekter og byplanlæggere m.fl.) forestillinger om rum. Disse forestillinger materialiseres gennem forskellige koder og brugsanvisninger, som så at sige lægges ned over rummet, og som dominerer og kontrollerer det liv, der skal leves i rummet. Der er ifølge Shields (1999) tale om diskurser om rum. Disse ekspertbaserede diskursive repræsentationer af rum er knyttet til den orden, som samfundets dominerende sociale relationer i en given periode gennemtvinger. Fx hvornår og hvordan nogle boligområder kan kategoriseres som socialt belastede.

'Repræsentationernes rum' handler om det refleksive aspekt af rumforståelse og rumopfattelse. Det er det 'det levede rum', som er skueplads for forskellige kampe om tilegnelse af rum og dermed for det første også et rum, som er kendetegnet ved engagement og tilstedeværelse. Og for det andet et rumbegreb, som er funderet i såvel befolkningsgruppers kollektive historie som i det enkelte individs historie. Det handler her ifølge Shields (1999) om diskurser i rum. Der er her tale om beboernes erfaringsbaserede oplevelser af deres sted, som er skabt gennem bl.a. beboernes deltagelse og engagement i forskellige aktiviteter og arrangementer i boligområderne. En vigtig pointe er, at beboernes oplevelse af deres boligområde vil være præget af 'udefrakommendes' holdning til deres bosted. Det kan for eksempel og meget nærliggende være Byudvalgets repræsentation af socialt belastede boligområder, der præger beboernes erfaringer, som danner udgangspunkt for forståelse af et konkret sted[38].

Set i forhold til en indkredsning af en indefra forståelse af stedet leverer Shields en forståelse af, at en sådan forståelse ud over brug skal findes inden for såvel de kollektive som individuelle erfaringersbaserede oplevelser, som brugerne/beboerne har med givne steder.

Doreen Masseys brug af begrebet 'sense of place' er rettet mod en forståelse af stedet som formet af forskellige og mangeartede sociale relationer mellem mennesker og (dermed steder), som er udstrakt i tid og rum. Med denne tilgang sætter Massey først og fremmest spørgsmålstegn ved, hvorvidt man kan tale om, at et sted har en fælles, 'lukket' og stedbundet identitet, da stedsidentitet såvel som en personlig identitet er formet af og gennem forskellige sociale relationer og kontakt med andre mennesker og steder.

---

[37] Denne afgrænsning skal ses i forhold til, at begrebet 'rumlig praktik' er ekstremt omfattende, idet begrebet som Simonsen (1993) siger, omfatter: " både rummets produktion og rummets brug i en dialektisk enhed, som på en gang indeholder samfundsmæssige institutionelle processer, dominansformer og dagligdags og de levede livs tilegnelse af rum" (Simonsen, 1993, p. 161). Begrebet handler således grundlæggende om, at vi som mennesker bruger og tilegner os rum og dermed skaber og producerer et menneskeligt rum. Den produktion ske dels gennem 'rummets repræsentationer', dels gennem 'repræsentationernes rum'.

[38] Det er bl.a. her, det dialektiske forhold mellem begreberne 'repræsentationernes rum' og 'rummets repræsentationer' kommer i spil.

Desuden er stederne - folks egen 'sense of place' - farvet af folks erindringer og erfaringer med stedet på baggrund af oplevelser. En 'sense of place', som både bygger på individets egen historie, eget forhold til stedet og på kollektive historier, som er skabt gennem sociale relationer mellem medbeboere og andre folk uden for bostedet.

Som det fremgår, dækker og favner begerebet 'sense of place' i Masseys forståelse bredt. I en direkte dansk oversættelse vil begrebet betyde 'stedsfølelse' eller 'stedsfornemmelse', hvilket ikke er tilstrækkeligt set i forhold til Masseys anvendelse. 'A sense of place' bygger hos Massey på den reflekterede som ureflekterede sansende og følende individuelle og kollektive omgang med og relation til stedet. Dermed handler 'a sense of place' om den erfaringsbaserede betydning og forståelse, som de mennesker, der lever på stedet, tillægger deres (bo)sted.

Sammen giver Shields og Masseys tilgang begreberne 'oplevelse' og 'erfaring', som benyttes til at undersøge, hvordan mennesker erkender, fortolker og tillægger steder betydning og mening. Oplevelser relateret til stedet er skabt på baggrund af dels brug af urbane kvaliteter og socialt samvær, som danner baggrund for positive og negative erfaringer relateret til stedet. Dels er oplevelserne også skabt på baggrund af andre steder, som beboerne er i konkret og mental kontakt med. Mental kontakt kan fx bestå en negativ udefra kommende forståelse af bostedet.

Eksempel på en indefra forståelse

Ph.d-afhandlingens undersøgelse og diskussioner af, hvordan udvalgte beboere i Avedøre Stationsby oplever deres bosted, kan opsummers på følgende måde:

Oplevelse af problemer

Undersøgelsen viser for det første, at beboerne ikke oplever de samme problemer, som man fra Byudvalgets side mener generelt er kendetegnende for socialt belastede boligområder som Avedøre Stationsby. Det er nogle helt andre problemer, der er på banen, som bl.a. manglende dagligvareforretninger og en for høj husleje. Beboerne er på godt og ondt generelt stolte af Avedøre Stationsby, som en beboer udtrykte det:

> *"[...] vi får, føler jeg, en dårligere behandling end det rige Hvidovre. Altså for eksempel er vores stoppesteder af en billigere kvalitet end resten af Hvidovres. Jeg føler virkelig nogle gange, at vi bliver forfordelt, og vi er jo ikke store nok…altså vi betyder ikke nok i et valg, og derfor er der ingen grund til at gøre noget ved os. Jeg tror nok efterhånden man siger: Skide være med de andre, så er det os mod Hvidovre. Hvidovre kunne ligeså godt være Frederiksberg eller København, jeg føler ikke vi hører til, ikke rigtig. Det er et sted, hvor du får skattebilletten fra. Egentlig er det meget godt, og måske er det også derfor, vi er kommet så godt igennem, selvom det har taget nogle år. Det er den der med at man får en meget stærk identitet, når man bor her: Jeg bor sku i Avedøre, jeg bor ikke i Hvidovre" (Mazanti, 2002, p. 148).*

Også Stationsbyens negative image blev ofte nævnt som et problem – og her kunne det umiddelbart se ud som om, der er en overensstemmelse mellem Byudvalgets problemdefinition og beboernes oplevelse. Men hvor man for Byudvalgets side ser det negative image som en afledt effekt af de politisk og statistisk definerede problemer, ser beboerne det negative image som et resultat af udefrakommendes negative holdning og forestillinger om deres by. I denne sammenhæng gav nogle beboere udtryk for, at det til tider opleves som belastende at skulle forsvare det sted, man bor:

"[...] jeg bruger meget tid på at snakke og fortælle, når man spørger om, hvor jeg bor. Så fortæller jeg, at jeg kommer fra Hvidovre, hvor i Hvidovre bor du? Jeg bor nede i Stationsbyen, og så går der lidt, og så spørger de: Du bor da ikke nede i det der Store Hus? Jo det gør jeg faktisk. Og så kan de ellers alle sammen en masse historier lige fra den med, at hvis man smider en cykel ud fra 5.sal, så er den simpelthen stjålet inden den når jorden. Og så har de åbenbart et billede af alle de fremmede, der bor i Store Hus, de har alle sammen problemer, og de er alle sammen meget voldelige, og de er tyveknægte. Der er de der billeder" (Mazanti, 2002, p. 147).

Man kan sige, at den negative udefrakommende forståelse af Avedøre Stationsby bevirker, at man som beboer i Avedøre Stationsby identificerer sig positiv med sit bosted. Det er en positivitet, som på mange måde kan siges at være skabt i 'trods': Det er 'os' imod 'dem'.

Oplevelse af kvaliteter

Undersøgelsen viser, at det var forhold som 'sammenhold og fællesskab' og 'kend- og venskab', der blev fremhævet, når beboerne fortalte om kvaliteter ved deres by - forhold som spiller en forskellig rolle for de forskellige beboere. Nogle nævnte sammenhold og fællesskab i forhold til forskellige konflikter mellem Avedøre Stationsby og Hvidovre Kommune. Og i forhold til at forsvare sin by mod negativ omtale. Mens andre forbandt sammenhold og fællesskab med etablering af et godt gårdmiljø, og at man hjælper hinanden i dagligdagen for eksempel med at kigge efter lejlighed i ferier.

Generelt viser undersøgelsen, at beboernes oplevelse af sammenhold og fællesskab ikke kan ses som en kontinuerlig proces. Sammenholdet og fællesskabsfølelsen kan nærmere ses i relation til en række forskellige tidsmæssige afgrænsede eksterne forhold. Det handler især om det, man kan kalde negative og konfliktfyldte eksterne forhold, hvor Avedøre Stationsbys beboere står sammen og forsvarer deres by mod for eksempel Hvidovre Kommunes beslutninger vedrørende deres bosted. Når konflikterne er løst eller udspillet, opløses eller usynliggøres fællesskabet. Fællesskabsfølelsen handler også mere indirekte om at forsvare sin by mod udefrakommendes negative forestillinger om Avedøre Stationsby. På denne måde kan man altså sige, at det fællesskab eller den fællesskabsfølelse, som kommer til udtryk i interviewene, ikke er et kontinuerlig én gang for alle defineret fællesskab, men mere et dynamisk og især processuelt fællesskab, som opløses, samles og gendannes på ny, når beboerne oplever, at der er behov for det.

'Kendskab og venskab' dækker over beboernes oplevelse af deres kontakter med medbeboere. En af de ting, der viste sig at være fælles her for beboerne, var, at de forbandt kendskab og venskab med deres medbeboere med tryghed. For nogle spiller trygheden og samværet med medbeboere en ret konkret rolle i deres hverdag. Mens kendskab og venskab for andre har en mere uforpligtigende natur, hvor det handler om, at det er rart og trygt, at man hilser på hinanden i gårdmiljøet, og trygt at man ved, at man kan henvende sig til sin nabo, hvis man af en eller anden grund har brug for det.

Tre former for brug

Med hensyn til brugen af Avedøre Stationsby, det vil sige, hvor det er beboerne lægger deres sociale og kulturelle engagement, viste det sig, at man kunne udskille tre geografisk og rumlige former for brug: et stedbundet, et mixet og et stedubundet brug.

Et stedbundet brug

En form kan man kalde stedbundet. Det er beboere, der ofte og på rimelige kontinuerlig basis bruger Avedøre Stationsbys forskellige sociale og kulturelle tilbud og projekter, og hvor deres netværksrelationer også er funderet i Stationsbyen. Fælles for de beboere, hvis kulturelle og sociale engagement

kan kaldes for stedbundet, er, at det primært er den lokale kontekst Avedøre Stationsby, som opfylder deres hverdagslige behov for aktiviteter og/eller socialt samvær. Dermed ikke sagt at dette behov ikke også opfyldes uden for Stationsbyen. Beboerne opfatter deres brug af blandt andet aktiviteter, som andre steder kan tilbyde, som sekundært i forhold til det, som Avedøre Stationsby kan tilbyde.

De beboere, som fortæller, at de bruger det meste af deres fritid i Stationsbyen, er blandt andet de beboere, som er eller har været aktive i en af Stationsbyens tre afdelingsbestyrelser, og beboere som er medlem af en af Stationsbyens mange klubber. En beboer, som har været aktivt medlem af afdelingsbestyrelserne, oplever, at hun bruger det meste af sin tid og energi i Stationsbyen. Hun bruger blandt andet jævnligt klubberne og svømmehallen. Også hendes sociale relationer og netværk er lokaliseret i Stationsbyen, og hun giver udtryk for, at relationerne er opdyrket gennem hendes mangeårige aktive liv i Stationsbyen:

> *"[...] jeg kan godt være længe om at gå i byen, hvis folk vil snakke, og så har jeg jo mit eget netværk, som jeg også ser - venner og bekendte - mange her fra Stationsbyen, og få udefra. Jeg ser dem oftest her i Stationsbyen. Dem jeg kender uden for Stationsbyen er lige så gode, men det er alligevel ikke det samme tætte som her, fordi man ser hinanden hver dag, eller bare vinker til hinanden hver dag" (Mazanti, 2002, p. 152).*

En anden aktiv beboer fortæller sådan om sit tidsforbrug i Stationsbyen:

> *"Hvis jeg skal være ærlig, så har det altså været Stationsbyen, jeg har brugt al min tid og energi på. Og venner og bekendte har der altså ikke været så meget tid til, mine egne voksne børn og børnebørn de har rystet på hovedet og tænkt: Kors. Men sådan har det været, når man har sagt ja til noget, er man også nødt til at gøre det [afdelingsbestyrelses arbejde]. Det har taget tid, og så har der været kvarterløft, man har rendt sig ihjel i møder. Afdelingsbestyrelsesarbejdet er blevet en del af mit liv på godt og ondt " (Mazanti, 2002, p. 153).*

Der er også en beboer, som fortæller en lidt anden historie. Selv om han ikke deltager i Stationsbyens aktiviteter, bruger han al sin tid i Stationsbyen og har sine tætte sociale relationer her. Denne beboers stedbundethed skal blandt andet ses i forhold til hans helbredsmæssige problemer:

> *"Jeg går ingen steder med mine dårlige knæ. Nu når jeg får bilen i oktober, så vil jeg selvfølgelig komme mere ud. Nu kan jeg ikke engang tage ned og hilse på min datter i Faxe. Jeg kan ikke gå herfra og til stationen. Mine venner bor her omkring, og de er førtidspensionister hele bundtet, så vi sidder rigtig og hygger os om dagen, og har det rigtig sjovt, rafler og fortæller løgnehistorier. Jeg deltager ikke i andre ting, ikke så længe jeg har det sådan i benene" (Mazanti, 2002, p. 153).*

Et stedbundet brug kan således siges at være kendetegnet ved, at beboernes netværksrelationer er lokaliseret i Stationsbyen, og/eller at de bruger det meste af deres (fri)tid i Stationsbyen blandt andet ved at være aktive i Stationsbyens kulturelle og sociale aktiviteter, foreninger og klubber. Dette stedbundne brug betyder ikke, at disse beboeres kontakt til omverden er fraværende, men at beboerne ud fra individuelle årsager har valgt at have et stedbundet brug af deres boligområde. Dette valg kan ses i forhold til længde på botid, hvor man gennem tiden har opdyrket venskaber med medbeboere, og hvor deltagelse i forskellige kulturelle og sociale aktiviteter er blevet en 'naturlig' del af hverdagslivet. Det kan samtidig også være en form for tvunget valg, hvor man på grund af helbredsmæssige problemer er nødt til at være stedbundet i længere perioder. For især den sidste type af beboere spiller

kend- og venskabet samt i det hele taget socialt samvær med medbeboere en konkret og vigtig rolle i beboernes hverdagsliv.

Et mixet brug

En anden gruppe af beboere har det, man kan kalde et mixet brug af Avedøre Stationsby og andre steder. Det er beboere, der ikke kontinuerligt deltager i Stationsbyens kulturelle tilbud og projekter, men vælger tilbudene til og fra alt efter behov. Beboere, som har et mixet brug af Stationsbyen, har nogle netværksrelationer, som både er funderet i og uden for Stationsbyen. Andre steder omfatter i denne forbindelse steder uden for Stationsbyen, for eksempel København, men også egen privatsfære, hvilket vil sige egen lejlighed. Fælles for disse beboere er også, at de ikke mener, at Avedøre Stationsby skal opfylde alle deres hverdagslige behov for aktiviteter og socialt samvær, som en af beboerne udtrykte det:

> *"Engang snakkede vi om, så kunne der ligge en biograf der, og så kunne der....og der så jeg i ånden, jamen når der er gået nogle år, så aner vi ikke, hvordan en busbillet ser ud. Den holder jo ikke, der må være noget nyt engang imellem at kigge på. Vi kan blive født her - vi kan føde hjemme - og så kan vi blive begravet i kirken, der er grundlæggende ingen grund til at bevæge sig ud af byen. Den tror jeg ikke på" (Mazanti, 2002, p. 154).*

En beboer fortæller, at hun på den ene side anser det som en kvalitet, at hun får dækket sit behov for samvær og kontakt med andre lokalt. På den anden side oplever hun sig selv som en person, der ikke har et stort behov for at være sammen med andre mennesker:

> *"Når jeg er hjemme, vil jeg helst bare være mig selv. Jeg har bare ikke behov for det [samvær med venner og bekendte], og det har da også noget at gøre med, at jeg er sammen med 150 børn om dagen. Jeg har nok altid været sådan lidt enspænder-agtig. Men når vi ser nogle, er det primært nogle herfra eller familien" (Mazanti, 200, p.154).*

Selv om mange af beboerne kan betegnes som aktive, fordi de er medlemmer af nogle af Stationsbyens bestyrelser, råd og klubber, er det ikke ensbetydende med, at de oplever, at de lægger det meste af deres tid og energi i Stationsbyen. En beboer, som er medlem af en af Stationsbyens tre afdelingsbestyrelser, fortæller for eksempel, at hun ikke bruger andre af Stationsbyens tilbud om aktiviteter. Selv om Stationsbyen har en svømmehal, foretrækker hun alligevel at tage til en anden del af Hvidovre, når hun vil svømme. Hun fortæller samtidig, at hun førhen, inden hun fik en kæreste, har brugt meget af sin tid i Stationsbyen:

> *" Jamen altså de sidste tre år har jeg jo brugt meget af min tid her. De kærester jeg før har haft, har jo været hos mig, så det har været sjældent, jeg har taget ud nogle steder, andet end lige besøge familie og venner og en tur ind til byen. Så jeg har brugt meget af min tid herude, det er fordi min kæreste bor i Valby, at jeg udvandrer" (Mazanti, 2002, p.154).*

En anden beboer ser sit brug af Avedøre Stationsbys aktiviteter som en form for supermarkedstilbud, og bruger således i perioder megen tid i Stationsbyen, mens han i andre perioder blandt andet bruger de aktiviteter, som København kan tilbyde. Det samme blandede billede gør sig gældende for denne beboers sociale relationer:

> *"Jeg har meget af mit sociale liv uden for Stationsbyen. Jeg bruger ikke foreningerne [i Stationsbyen], jeg har ligesom alle andre den der luksusvane, jeg tager ligesom det, jeg kan bruge. Og det jeg synes er godt hernede [i Stationsbyen], det bruger jeg tilgengæld også og deltager i det, og synes det er rart. Så det handler ikke om, at jeg har ta-*

get et bevidst valg, om at jeg ikke gider at deltage i Stationsbyen... det kan være sankthansfesten, eller ungdoms rock, eller det kan være et arrangement i kirken eller fri film ovre på kasernen. Jeg har da også nogle mennesker, som jeg har mødt her, som jeg er sammen med, men hovedparten er udenfor. Mine venner er spredt ud over det ganske land, så derfor har jeg ikke en stor venneskare i Stationsbyen, det er ikke herfra, at min verden udgår. Altså at bo her er jo også at være en del af København, som er et stort tag-selv-bord. Jeg tager sådan rundt omkring, hvad jeg kan bruge" (Mazanti, 2002, p.154/155).

De beboere, som har børn gør som udgangspunkt meget brug af Stationsbyens børneinstitutioner, hvor de deltager i de forskellige forældrerådsmøder, hvorigennem de møder og har kontakt med deres medbeboere. Denne deltagelse i institutionsaktiviteter kan også være medvirkende til, at der ikke er tid til at deltage i andre aktiviteter. Således fortæller en kvindelig beboer, at på grund af børn og arbejde har hun ikke overskud eller tid til at deltage i andre aktiviteter i Stationsbyen. Og heller ikke overskud til at tage særlig meget ud af Stationsbyen:

" Vi går faktisk ikke særlig mange steder, fordi at jeg har det sådan, at med vores stressede hverdag med arbejde … og det kan også være stressende for børn at gå i institution hver dag, det er jo ikke anderledes end, når vi andre går på arbejdet. Og der prioriterer jeg altså hjemlig hygge, jeg har slet ikke, heller ikke i ferien, lyst til at stresse rundt og prøve det ene og det andet. Men vi hygger og slapper af herhjemme. Og det tror jeg også børnene har det bedre med. Mit barn er træt, når han kommer hjem fra børnehave, så han gider heller ikke noget. Og vi skal også ordentlig tid i seng om aftenen, når vækkeuret ringer 5 - 5.30 om morgenen. Vennerne kommer her hjem. Selvfølgelig bevæger jeg mig udenfor, når jeg skal besøge familie, og hvis jeg skal besøge nogle venner, og når jeg skal til og fra arbejde, ørelæge og ind i mellem indkøb" (Mazanti, 2002, p. 155).

Et mixet brug er på denne måde kendetegnet ved, at beboernes netværksrelationer, deltagelse og engagement i kulturelle og sociale aktiviteter både foregår i Stationsbyen og andre steder. Det er et brug, som for det første kan karakteriseres som et fleksibelt behovsorienteret brug: Når Avedøre Stationsbys tilbud om aktiviteter stemmer overens med beboernes behov, benyttes de, såfremt behovene ikke tilfredsstilles andre steder. For det andet er det mixede brug også kendetegnet ved, at 'andre steder' også kan betyde egen privatsfære. I perioder kan det være, at det er privatsfæren, man har behov for at dyrke, det kan for eksempel være tilfældet for børnefamilier og/eller beboere med fuldtidsarbejde, mens ens behov i andre perioder er mere udadrettet. Et mixet brug kan også ses i sammenhæng med, at man som beboer er mere mobil set i forhold til helbredsmæssig situation. I forhold til beboere med et mixet brug af Avedøre Stationsby kan man sige, at kend- og venskab og i det hele taget samvær med medbeboere spiller en mindre betydningsfuld rolle set i forhold til beboere med et stedbundet brug. Og det samme kan siges om disse beboeres deltagelse i sociale og kulturelle aktiviteter i Stationsbyen.

Et stedubundet brug

Endeligt er der de beboere, som hverken bruger Stationsbyens sociale og kulturelle tilbud og projekter, og heller ikke oplever, at deres netværksrelationer er funderet i Stationsbyen. Disse beboeres brug kan kaldes for et stedubundet brug. Deres deltagelse i sociale og kulturelle arrangementer og deres netværksrelationer er lokaliseret uden for Stationsbyen.

En interviewet beboer fortæller således, at hun ikke deltager i Stationsbyens aktiviteter og tilbud, ligesom hun fortæller, at hun kun ser én person privat fra Stationsbyen og ellers er på 'hilse-fod' med andre. For hende betyder

Avedøre Stationsby primært et bo-sted, og for hende er det primært det, som Avedøre Stationsby skal opfylde:

> *"[...] Altså Avedøre Stationsby det er et sted, hvor jeg bor. Og en af årsagerne til, at jeg ikke opsøger de forskellige grupper og råd og aktiviteter herude [i Stationsbyen], er at mine venner og min familie, de bor udenfor Stationsbyen. Altså jeg har ikke noget at gøre med det dernede [Stationsbyen], det er sådan noget jeg kan kigge på oppe fra min altan. Jeg kommer jo aldrig ned ad i byen. Jeg bruger heller ikke de grønne områder, der er her - for eksempel Vestvolden" (Mazanti, 2002, p. 155).*

I interviewet fortæller hun, at grunden til, at hun ikke deltager i de forskellige aktiviteter, blandt andet er, at hun opfatter dem som perifere i forhold til hendes 'liv':

> *"Og der vil jeg sige, hvis der kom noget, der havde noget med Store Hus at gøre, så tror jeg nok jeg ville deltage. Men indtil videre har det været noget med at forskønne træmurerne nede i Bymuren eller sætte et eller andet kunstværk op nede på Børge Købmands plads, og det er jeg sådan set revnende ligeglad med. Det er mig fjernt det der nede [Stationsbyen], det må jeg indrømme. Det skal være meget nært, før jeg vil deltage. Det er også et spørgsmål om prioritering" (Mazanti, 2002, p. 155).*

Et stedubundne brug er kendetegnet ved, at beboernes netværksrelationer, deltagelse og engagement i aktiviteter alene opleves som værende relateret til andre steder. Stedet opleves primært som et bosted og ikke som et sted, der skal opfylde behov for socialt samvær og aktiviteter. Et stedubundet brug kan også ses i relation til, at man hverken har forventninger til eller erfaringer med, at bostedet skal eller kan opfylde behov for socialt samvær samt behov for deltagelse i sociale og kulturelle aktiviteter. Et sådant fravalg af boligområde kan også ses i forbindelse med dårlige erfaringer med deltagelse i aktiviteter, enten fra nuværende bosted eller fra tidligere bosted. Derudover kan et stedubundet brug også hænge sammen med mobilitet. Det kan være, man er enlig og derfor ikke har familiære forpligtigelser, og dermed måske har større behov og mulighed for udadrettede aktiviteter. Især livet uden børn bevirker naturligt nok også, at man hverken har en interesse i eller bruger boligområdets børnefunktioner så som daginstitutionsforhold og legemuligheder. Som en konsekvens af fravalget af bostedskonteksten spiller kend- og venskab, samvær med medbeboere samt deltagelse i Stationsbyens sociale og kulturelle aktiviteter en mindre betydningsfuld rolle set både i forhold til beboere med et stedbundet og mixet brug af Avedøre Stationsby.

Den problematiske tilgang

Som det væsentligste viser undersøgelsen af en indefra forståelse af Avedøre Stationsby, at de problemer, som man fra Byudvalgets side mener, er de mest centrale, ikke opleves som betydningsfulde af beboerne. Dette skal blandt andet ses i sammenhæng med følgende forhold:

– I Avedøre Stationsby findes der fællesskaber, som der deltages i og udvises ansvar overfor. Men disse fællesskaber er ikke stabile, de dannes periodisk, når der er behov for det. Der er altså tale om flere forskellige fællesskabsformer, som kontinuerligt ændres og gendannes. Som en konsekvens er der også tale om periodisk deltagelse i og ansvarsfølelse overfor fællesskabsformerne.
– I Avedøre Stationsby findes der positiv stedsidentitet, men den kan ikke defineres i ental. I Avedøre Stationsby findes der således mindst tre for-

mer for brug som resulterer i forskellige måder at forstå og relatere sig til Stationsbyen på.

– I Avedøre Stationsby er der netværksrelationer mellem beboerne, men de antager forskellige former. Denne forskellighed skal ligesom fællesskabsfølelsen ses i relation til de givne behov, som beboerne har på givne tidspunkter i deres liv og skal ydermere igen ses i forhold til det generelle brug af Avedøre Stationsby. Der kan således udledes mindst tre former for brug: Et stedbundet brug, hvor netværksrelationerne med medbeboere har en stor betydning. Et mixet brug, hvor netværksrelationerne med medbeboere er lige så betydningsfuldt som netværksrelationer med andre mennesker andre steder. Et stedubundet brug, hvor netværksrelationer med medbeboere ikke anses for betydningsfuldt.
– Beboerne mener, at Avedøre Stationsby har et dårligt og negativt image. Men dette image ses som et resultat af udefrakommendes manglende kendskab til Avedøre Stationsby og altså ikke som et resultat af de problemer, som man fra planpolitisk hold mener, er skyld i et dårligt image[39].

Man kan på denne baggrund sige, at der eksisterer et misforhold mellem den måde Byudvalget generelt forstår og definerer socialt belastede boligområder på, og den måde udvalgte beboere i et kategoriseret socialt belastet boligområde oplever det samme boligområde på. Betyder det så, at man ikke kan tale om, at der er problemer i de socialt belastede boligområder? Og at man på den baggrund kan lade de socialt belastede boligområder 'sejle i deres egen sø'? Nej, det betyder dette misforhold ikke. Det, som denne undersøgelse af beboeres forståelse af deres sted viser, er, at der som sagt er lang vej fra facts til mening. Når (segregations)forskningen viser, at nogle boligområder har en høj koncentration af arbejdsløse, af misbrugsproblemer m.v. er det ikke ensbetydende med, at beboernes hverdagsliv og forhold til deres bosted er entydig negativt, idet beboerne ikke nødvendigvis anser disse problemtyper som relevante for det hverdagsliv, de lever.

Som udgangspunkt er det positivt, at der er en politisk bevågenhed og en politisk vilje til at følge udviklingen i by- og boligområder via blandt andet statistiske data. For ofte er de kategoriserede socialt belastede boligområder præget af en lang række sociale, miljømæssige og trafikale problemstillinger, som en integreret bypolitisk indsats kan løse op for. Men man skal være opmærksom på, at disse problemstillinger for det første ikke nødvendigvis resulterer i, at beboerne relaterer sig negativt til det sted, de bor. For det andet, at disse problemstillinger ikke nødvendigvis kan løses via de traditionelle planpolitiske redskaber, som har præget den nordiske nærmiljøplanlægning. Det vil sige det store fokus på lokalt baserede fællesskaber, netværksrelationer og ansvarsfølelse. Med andre ord er det problematisk at sætte lighedstegn mellem en udefra forståelse og en indefra forståelse af det socialt belastede bosted.

Konklusion

Som det fremgår, har artiklens (og ph.d-afhandlingens) ærinde ikke været at sige, at den ene forståelse af socialt belastede boligområder er bedre eller mere sand end den anden. Budskabet er, at det for det første er nødvendigt som forsker, politiker og planlægger at være bevidst om, 'hvor man taler fra, når man taler om de socialt belastede boligområder'. Det handler om at forholde sig refleksivt og kritisk til tolkningen af sociale fænomener på trods af,

[39] Mht. image problematikken kunne det i en anden sammenhæng være relevant og interessant at undersøge, hvordan andre beboere uden for et socialt belastede boligområde oplever området. Det er dog en vinkel, som ikke er relevant set i forhold til ph.d. afhandlingen, idet det centrale i denne har været at få afdækket beboernes oplevelse af deres boligområde set i forhold til Byudvalgets ditto. Dermed er afhandlingen ikke et forsøg på at give anvisninger på, hvordan socialt belastede boligområder kan gøres attraktive for "andre" beboere.

at tolkningerne fremstår som selvfølgelige, naturlige og sande. En måde at gøre dette på er at inddrage andre tolkninger af et givent socialt fænomen. Spørgsmålet om at lade andre tolkninger træde frem i lyset hviler på en forståelse af verden som foranderlig og forskellig afhængig af, hvem det er, som tolker. På denne måde vil et givent fænomen altid kunne forstås forskelligt, hvilket ikke siger noget om sandhedsværdien af de forskellige forståelser. Men det siger noget om, at det, som vi søger at fremstille som sandheden om et givent fænomen, også kan have andre sandheder. På denne måde må man som bl.a. forsker være bevidst om, at ens egen tolkning af et givent fænomen har sine naturlige begrænsninger i forhold til andre (for)forståelser og tolkninger. Det, som vi i dag lancerer som sandheder, kan i morgen blive udfordret af andre sandheder. Pointen er ikke, at der ikke eksisterer sandheder, men at vores sandhedsproduktion skal ses i forhold til, og dermed være kritisk over for, politiske interesser, forskellige magtkonstellationer, myter, fordomme og forestillinger.

For det andet er artiklens budskab, at der er behov for en nytænkning i forhold til planpolitiske løsningsstrategier. For selv om der inden for de sidste 10-12 år er sket forandringer i de planpolitiske og bypolitiske strategier, bl.a. integrationen af fysiske og sociale tiltag, borgerinddragelse og helhedsorientering, anses 'det nære', 'det lokale' og 'fællesskabet' stadig som løsningen på de socialt belastede boligområders problemer. Dette fokus gælder i øvrigt ikke kun den planpolitik, som er rettet mod de socialt belastede boligområder, men gælder også for by- og boligplanlægningen generelt (jf. bl.a. Pløger, 2002, Mazanti & Pløger, 2003). Grunden til, at bypolitikken stadig befinder sig i dette dødvande, som man måske lidt skarpt kan kalde det, er, at man rent faktisk ikke ved, hvordan hverdagslivet leves i nutidens boligområder, hvilket gælder for såvel socialt belastede som 'almindelige' boligområder. Man ved med andre ord ikke, hvordan man som beboer bruger, oplever og erfarer sit bosted som en del af det hverdagsliv, man lever. Det er et emne, som ikke kun er ringe diskuteret i politiske kredse, men også næsten fraværende i den nationale og internationale urbane forskningslitteratur. Hvis by- og boligplanlægningen skal kunne modsvare de fremtidig krav til bomiljøet i såvel socialt belastede boligområder som 'almindelige' boligområder, må der tænkes i forskellighed. Det skal være en forskellighed, som både anerkender og respekterer, at menneskers forhold til og forståelse af bostedet som en del af hverdagslivet afhænger af en række individuelle forhold, bl.a. hvor i livet man befinder sig, hvilke politiske interesser man har, selvforståelse, værdier, drømme, ønsker og begær m.v.

Litteratur

Beauregard, R. A. (1993). *Voices of decline*. Oxford: Blackwell.

Byudvalget. (1993). Første rapport fra Byudvalget. København.

Byudvalget. (1994a). Rapport 1 fra Byudvalget. København.

Byudvalget. (1994b). Rapport 2 fra Byudvalget. København.

Byudvalget. (1996*). Kravspecifikation vedrørende kvarterløft-modelprojekter*. København.

Giddens, A. (1984*). The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Oxford: Blackwell.

Grønlund, B. & Larsen, H. (1985) *Storbypolitik i Norden* (Nordisk Udredningsserie NU 1985:7). Stockholm: Nordisk Ministerråd.

Massey, D. (1995). The conceptualization of space. In D. Massey, & P. Jess (Eds.), *A place in the world* (pp.45-87). Oxford: University Press.

Mazanti, B (2002) *Fortællinger fra et sted*. Ph.d. afhandling. Hørsholm: By og Byg, Statens Byggeforskningsinstitut.

Mazanti, B., & Pløger, J. (2003) Community planning – from politicised places to lived spaces. Forthcoming in *Journal of Housing and the Built Environment*.

Pløger, J. (2002) *Den fragmentariske by og det "gode byliv". Essay*. Hørsholm: By og Byg, Statens Byggeforskningsinstitut.

Shields, R. (1999). *Lefebvre, love and struggle*. London: Routledge.

Strategier for den mangfoldige bys udvikling

Planlægning i en kompleks og plural verden – og for den meningsfulde by

John Pløger

Byplanlægning handler, ifølge Michel Foucault, om magt og kontrol gennem diagrammatisering af hverdagslivet. Byplanlægning skal skabe orden og forudsigelighed gennem den rumlige organisering af hverdagslivet og bylivet. Planlægningen er meget etisk og moralsk og bygger på den idé, at 'jo mere folk interagerer, jo mere vil de dele en fælles identitet' (Sennett, 1999). Byplanlæggerne selv taler om en nødvendig fornyelse af byplanlægningen, men denne fornyelse drejer sig om at styrke planlæggerens position og den eksisterende plantænkning ift. plansystemet og det politiske felt. Artiklen diskuterer de kritiske tærskler, som findes i dette, såfremt målet er at planlægge for gode byliv, og der argumenteres for, at det 'meningsfulde byliv' bør være afsættet for byplanlægningen.

Indledning

Er byplanlægningen i krise? De planfaglige aktører mener i alt fald, at byplanlægningen må forandres, og forslagene er bl.a. at styrke planlæggerens position over for bygherrer, og at politikerne må mere på banen gennem at vedtage nogle retningslinier og visioner, som planlæggerne kan arbejde ud fra. Planloven er god nok, og den faglige kapacitet stilles der heller ikke spørgsmålstegn ved (DBL, 2002).

De fleste planlæggere ser byplanlægning som et spørsmål om spatial eller fysisk planlægning, dvs. at forme byens fysiske strukturer, at bygge huse, at lægge spatialt til rette for 'livet mellem husene' og infrastrukturplanlægning. Borgerne mener måske, at byplanlægningens største problem er bureaukratiet og det politiske system, der omgiver den. Der er ikke mange, der fokuserer på, at byplanlægningen også handler om moral, fordomme og værdi-kampe, og derfor er der heller ikke nogen, der har forsøgt at kortlægge de betydningsskemaer, værdiorienteringer, vidensformationer, strategier eller de etiske diskurser, der er i spil i bypolitik og byplanlægning og hos aktørerne (se dog Flyvbjerg, 1991; Sehested, 2002).

Nogen af byplanlægningens kritiske tærskler er (1) det politiske systems herskende ideologier og byforståelse, (2) planlæggeres, dvs. primært arkitekters, hegemoniske faglige diskurser, byforståelse og hverdagslivsforståelse, og vil jeg hævde at ingen tager (3) den kritiske udfordring at forstå og planlægge for det meningsfulde byliv, som det defineres af de som bebor eller skal bebo byen.

Det er en vigtigt pointe i denne artikel, at byplanlægning handler om en *ethos*, en planlægningsånd, forståelseshorisonter og tænkemåder, der former praksis, hvad enten den er instrumentalistisk, en advokatplanlægning, xenofobisk, moralistisk, racistisk, traditionalistisk eller liberalistisk. Planlægningsforskningen har sjældent drejet sig om de tre nævnte punkter og specielt ikke planlæggerens personlige betydningsskemaer, men på alle niveuaer kan fordomme, myter, moralisme og ideologier herske mere end fornuft, refleksion, tolerance og viden m.m. herske.

Denne artikels position er, at byplanlægning før noget andet handler om "governing cities" (Isin, Osborne & Rose 1998) i betydningen at *administrere* byen på baggrund af specifikke *tankeskemaer* eller *diskursive hegemonier*.

Der har faktisk været få byplanlægningsstudier med dette persektiv (se dog Sennett, 1999; Rabinow, 1989; Østerberg, 1998), medens der har været en langt større interesse for at se planlæggernes praksis og kommunikationsmåder (Allmendinger & Tewdwr-Jones, 2001; Forester, 1999; Healey, 1997) og magt-rationaler (Flyvbjerg, 1991). Planlæggerne befinder sig i en vanskelig kommunitativ, kollaborativ og demokratisk position. De skal tolke politiske forventninger og mål til konkrete planer og projekter og forsvare dette overfor borgerne, og de skal i den offentlige kommunikation i princippet tage hensyn til borgernes forslag og kritik. Da er det nemt at forfalde til en bureaukratisk, instrumentel og konsensusorienteret praksis. I det spil følger planinstitutionerne og planlæggerne 'magten', dvs. politikere som beslutningsmyndighed og arbejdsgiver. Gennem Bent Flyvbjerg har vi fået en magt-analytik, som viser, hvordan planlægningen følger politikken og udøver vidensmagt. Flyvbjergs magt-analytik kan suppleres med en diskursanalytisk fokus på de faglige, politisk-ideologiske, normative og moralske betydningsskemaer, som bærer den aktuelle politiske og planfaglige praksis. Heroverfor står John Forester og Patsy Healey, som hævder, det handler om at udvikle "en kritisk pragmatist", som kan "arbejde-med-magten på flere måder, men som altid arbejder inden for en politisk-ideologisk ramme og med det pres 'at få noget gjort" (Forester, 1999:176). Byplanlaboratoriets møderække om "forandring af byplanlægningen"[40] abonnerer uden at vide det på denne tankegang, men diskussionen viser også, at man her ikke, som Forester fordrer, er interesseret i at tage et selv-kritisk blik på egen praksis og betydningsskemaer.

Magt og kommunikation er vigtige temaer i forståelsen af planlægning i praksis, men denne artikel argumenterer for, at et tilsvarende vigtigt tema er den bylivsforståelse, der behersker bypolitik og planlægning. Denne forforståelse er vigtig med hensyn til spørgsmålet om at planlægge for 'det gode liv'. I og med den fysiske planlægning, byformingen, dominerer byplanlægningen, sættes byliv lig det strukturerede, kollektive, serielle, gentagelige, familie- og nærmiljøorienterede hverdagsliv. Et andet problem er den nedarvede masse af idéer og idealer, som former stabiliteten i planlægningens ethos og de institutionelle diskurser, og et tredie problem er de formelle og uformelle indflydelseskanaler planlæggere må operere inden for og selv skaber (Allmendinger, 2001; Sehested, 2002).

Det er vanskeligt at få øje på en politisk vilje til at ændre planlægningens tænkemåder og funktion, og denne artikel bygger på, at byplanlægningen strider med en tre-fire problemer. Det kritiske perspektiv er at se byplanlægning som en rumorganisering, der også har etiske ambitioner, hvilket det argumenteres for i det følgende kapitel. Dernæst fremstilles og diskuteres nyere planlægningsteorier, der ser den aktuelle byplanlægning, kvarterløftplanlægningen, som eksempel på et politiske ønske om dels at udvikle nye 'governance-former' og dels 'empowerment-strategier'. Det følgende kapitel fremstiller i kontrast til disse teorier byplanlæggernes selv-fokusering, som bl.a. handler om at give planlæggerne mere autoritet og magt. Selv om f.eks. 'empowerment-planlægningen' og kvaterløftene siges at fokusere på hverdagslivet, vil det næste afsnit argumenterer for, at der kræves en planlægning for meningfulde byliv i en mere radikal form end det fokus, den nuværende byplanlægning har. Her opstilles der således nogle nye forståelseshorisonter – tænkemåder, betydningsskemaer, værdier og normer – som modspil til byplanlægningens aktuelle hegemoniske ethos.

Byplanlægning er rumorganisering

Byplanlægningens historie er som regel udlagt som et spørgsmål om rumorganisering og arkitektur-trender, og mere konkrete idéer om havebyen, funk-

[40] Besøg web-siden www.byplanlab.dk for at se møderefererater og debatnotater.

tionalismen, zonering og suburbanisering. Denne planlægning er med Finn Kjærsdams ord (1995:forord) påvirket af den "teknologiske, økonomiske, sociale og kulturelle udvikling", men så sandelig også af ideologier om "frihed, lighed, sundhed" og "forestillingen om social velfærd for alle" (Bech-Danielsen, 2002:1).

Byplanlægning har siden de første byorganiseringer handlet om at "*administrere byer*" med rumlige midler (Rose, Osborne, Isin 1998). Vi ser, hvordan det den dag i dag er byens sociale fysik som interesserer politikere og planlæggere, dvs. hvordan man gennem materielformer kan designe og lægge til rette for det sociale liv. Dag Østerberg (1998) illustrerer denne tankegang, når han argumenterer for, at de fysiske rammer omkring vores hverdagsliv dels skal danne nogle determinerende og strukturende systemer og strukturer for det sociale felt, og dels at de fysiske forhold har *signifikativitet*, dvs. signaliserer symbolsk betydning. Man kan således sige, at politikeres og planlæggernes egenforståelse er, at vore omgivelser signaliserer betydning og således disponerer for eller 'inviterer' til bestemte former for handling frem for andre. Man kunne derfor med Michel Foucault (1976) som inspiration præciserer, at planlæggere er overbevist om, at det findes et *spatialt dispositiv* som vil virke i kraft af materielforholdenes signifikativet (Pløger 2002b). Niels Albertsen har meget præcist beskrevet denne tankegang som, at professionen er overbevist om, at "man kan designe det sociale ved at forme det rumlige" (1993:181).

De fleste vil muligvis umiddelbart kunne acceptere 'det naturlige' i denne tankegang ('vi må jo alle følge de fysiske strukturer' og 'de gør hverdagslivet funktionelt og rationelt'), men man bør også indse, at det er en tankegang, som bygger på en idé om *immanens*, dvs. en tankegang om at rum i kraft af form, funktionalitet og materielle objekter skaber en immanent (i sig selv virkende) regulering, ordning og disciplinering af rummets sociale praksiser (Osborne & Rose, 1999). Denne tankegang kan føre til meget, bl.a. troen på at man kan forhindre kriminalitet gennem rumorganiseringen.[41]

Men det er ikke kritikken af denne dispositiv-tænkning, som er i centrum for den byplanfaglige debat. Her fremstår byplanlægning i praksis som en 'enkel' sag, der handler om:

– *Byformning*, dvs. om at etablere den fysiske by, infrastrukturen, den funktionelle zonering af byen og boligområderne, at producere funktionelle boliger, at sikre nødvendig og tilgængelige service og institutioner i nærområdet. Det handler socialt set om at lægge til rette for det vanemæssige og gentagelige hverdagsliv, tvangsmæssigt formet af arbejdets tid- og rumstrukturer. Det er at lægge til rette for byens rationelle rytmer, serialitet og homogene liv.

– At producere *socio-materielle handlingsfelter*: Det sociale perspektiv er, at planlægning drejer sig om at lægge til rette for interaktion, 'livet mellem husene', mødepladser for handel og rekreation eller fritidsaktiviteter. Formodningen er, at handlingsfelterne kan bidrage til at skabe inkluderende sociale relationer og fællesskaber, og at der dermed kan produceres en selvregulerende social orden, bl.a. baseret på den uformelle sociale kontrol i det offentlige rum.

Richard Sennett har meget malende beskrevet denne tænknings essens ved at skrive "*[the idea is that] the more people interact, the more they will share a common identity"* (Sennett, 1999:133), inkluderende en homogenitet i værdier og normer som netop kan opbygges gennem aktive fællesskaber.

Byplanlægningens diskurser og tænkemåder handler i princippet om, at der sættes tre forskellige perspektiver på byen, som alle er domineret af den spatiale diskurs, nemlig byen som objekt for strukturel formning, byen som et

[41] For en kritik af dette se Albertsen (1993). Han definerer den kriminalpræventive tankegang som "environmentalisme".

sted for funktionelle praksiser og byen som et sted for et levet liv, et hverdagsliv (se nedenstående figur).[42]

Byen som objekt	Byen som rum	Byen som hverdagsliv
En fysisk struktur	Organiserede rum	Funktionel (service)
Sted(sidentitet)	Et orienteringsrum	Et sted for hverdagslivets rytmer og byens cirkulation
Arkitektur	Et sanset rum	
Objekter og materialiteter	Arkitektur, form og rumorganisering som 'erindringsrum'	Stedstilhørighed (bl.a. gennem følelsen af stedsidentitet).
		Fællesskaber
		Bylivsformer

Byen som hverdagsliv anskues ikke fra socialteoriens side, det er det spatiale blik, som former forståelsen af det sociale felt.[43] Byer og steder, som er skabt af objekt- og rumforhold, former forståelsen af byen som hverdagsliv. Hvordan kan jeg nu påstå dette, når f.eks. Jan Gehl gang på gang hævder: ”Først livet, så rummene, og så, til slut, husene” (Politiken & Aftenposten 25.juli 2002). Gehl har i mere end 30 år insisterende hævdet, at det første, en byplanlægger må spørge sig om, er: Hvad slags liv ønsker vi her?

Men det er ikke livsverdener, livsfaser eller livsstil Gehl tænker på. Det er, hvad slags liv planlæggere og politikere ønsker, der skal leves inden for givne materielt strukturerede handlingsfelter. Det er, hvilke funktioner rummene skal have, det er hvilke adfærdsdiagrammer, der skal udvikles, og det er hvilke socio-rumlige strukturer, der skal dannes. Det, som er vigtig for Gehl, er at afgøre, om det er et sted, hvor der skal handles, et sted hvor man skal se på grønt, et sted hvor man skal kunne mødes uformelt eller samles, et sted som er smukt at se på, et sted for boliger eller et sted for fritidsaktiviteter. Det er funktionen og formen, som afgør formen for praksis, relationsformer og samhandlingformer[44], og Gehl er indifferent til de betydningsskemaer, kulturer, erfaringer, fordomme eller håb, som de, der skal bruge rummene, har. Gehl bekræfter Sennetts tese og tænker livet gennem formgivningen og interaktionen og ikke gennem de levede betydningsskemaer.

Nyorienteringer i byplanlægningen

Byplanlægning har traditionelt været tænkt rumligt, ikke mindst fordi det er arkitekturteorien, som har domineret feltet. Det er artiketurfagets ethos, dens diskurser og rumlige forståelse af det sociale liv, der behersker feltet. Det politiske felt har været enige, fordi det også her drejer sig om at producere funktionelle byrum, homogeniserende og disciplinerede hverdagsrum. En negativ udvikling i en del bymæssige boligområder (fortrinsvis suburbane) har imidlertid tvunget politikere til at udvikle revitaliseringsprogrammer for disse områder særlig mht. de sociale forhold.

De centrale bypolitiske spørgsmål gennem 1990’erne (Byudvalget, 1996) har været tendenser til forstærket segregering, negative boligsociale spiraler, frygt, isolation og ensomhed i byer og forstæder, og det er politisk vurderet til, at der er tale om processer, som har potentialer til dels at skabe stærke konflikter og dels at producere ’ghettoer’ for socialt udstødte eller etniske grupper. Byudvalget peger på, at levekårene til de svageste grupper i sam-

[42] Figuren er i hovedsag Claus Bech-Danielsens, og er inspireret af hans forskellige artikler om arkitekturens filosofi, vidensparadigmer og rumforståelse. Se for eksempel Bech-Danielsen (1998) og Kiib & Bech-Danielsen (1999).

[43] Arkitektur-filosofien er grundlæggende enten rumlig eller kropslig-fænomenologisk i sin tilgang til forståelse af det sociale. (se Bech-Danielsen, 1998; Pløger, 2001).

[44] Den funktionalistiske arv er at ”form follow function”, men den måde man tænker omkring rummets sociale virkning burde beskrives som ”use follow form and functionality’.

fundet skal forbedres, og samtidig skal der igangsættes processer, som kan forbedre integrationen i bomiljøerne.

Et af målene i den nye kvarterløftindsats er at få skabt en mere balanceret befolkningssammensætning i de belastede boligområder, hvilket konkret betyder, at få flere ressourcestærke beboere til området og få dem til at engagere sig i det lokale arbejde. Kvarterløftprojekterne[45] repræsenterer politisk en revitalisering af den helhedsorienterede planlægning baseret på en koordineret og integreret indsats, hvor indsatsområderne er både fysisk planlægning (herunder trafik), at skabe et socialt inkluderende og urbant nærmiljø og planlægning for lokal erhvervsudvikling (primært til gode for lokale lavt-uddannede beboere). Kvarterløftene skal engagere flere i de demokratiske processer (Munk, 1997).

Planlægningsstudier omkring kvarterløft viser, at de repræsenterer tendenser til en ny tænkning omkring planlægningens rolle, som betegnes som 'governance' og 'empowerment'.

Governance-teorierne forsøger at begribe en udvikling fra traditionel centraldirigeret styring til en netværksstyring. Dagens samfund er mere komplekst, og det planpolitiske felt består i dag af en pluralitet af interesser, som der må tages hensyn til på en måde, som det traditionelle hierarkiske system ikke kan håndtere (Sehested 2003). I dag møder det politiske system og byplaninstitutionerne i højere grad stærke, uformelle netværk, som har store vidensresourcer og økonomisk magt, og man møder lokale policy-netværk, som også repræsenterer stærke vidensresourcer og magtfulde handlingskapaciteter, f.eks. i form af deres lokale kundskab og indsigt i politik og planlægning.

Governance handler om, at det politiske system tager konsekvensen af denne situation og selv etablerer netværk med de centrale aktører i forhold til det givne projekt. Idealet er, at denne styring gennem netværk bygger på 'tillid, ligeværd og konsensus', og at processen eller samarbejdet fører til "fælles forståelse, konsensus og ligeværdighed" (Sehested 2003:30). Sehested (2003) giver mange eksempler på problemerne i dette ideal, og i dag diskuteres den nødvendige fremvækst af en ny planlæggerrolle betegnet som *meta-guvernør*. Det er en planlægger, som arbejder "faciliator, katalysator, mediator, netværksbygger, processtyrer osv" (Sehested 2003b:31). Det vigtige i den nye planlæggerrolle er at 'realisere projekter' gennem 'koordinering og formidling' inden for de politiske mål og visioner, som styrer projektet (Sehested 2003c:169&171). Planlæggeren skal både understøtte en udvikling, men samtidig 'angive en retning og sætte en grænse' og således arbejde ud fra, "hvad der kan lade sig gøre i praksis" (ibid:172). Bortset fra at der nu er tale om bypolitisk at satse på formaliserede og uformelle netværk, så minder denne planlæggerrolle meget om den velkendte 'inkrementelle' praksis eller 'skridt-for-skridt' planlægning. Men der bliver tale om en mere indirekte styring gennem netværksrelationerne fremfor f.eks. at referere til planloven eller den politisk vedtagne plan. Det betyder også, at planlæggernes kommunikative, sociale og interaktive kapaciteter kommer mere i centrum.

Procesplanlæggeren har en central rolle i kvarterløftene, og en af de roller, som kan indtages her, er den at 'empower' de resourcesvage stemmer i lokalmiljøet.

Fotel & Andersen (2003) taler om *empowerment-governance,* som de definerer som "politikudvikling og processer, der forbedrer underpriviligerede aktørers position" på en mere permanent basis (2003:69). Der skal ske dels en *mægtiggørelse*, dvs. etablering af "mulighedsrum for individer og fællesskabers faktiske muligheder for at sætte sig igennem i det politiske", dels en

[45] Artiklen beskriver ikke kvarterløftprojektets historie, projektindhold eller evalueringen af forsøgene. Her henvises det til evalueringerne fra Statens Byggeforskningsinstitutt (Skifter Andersen og Kielgast 2003), kvarterløftsekretariatets hjemmeside (kvarterloeft.dk), Mazanti & Pløger, 1999 og diverse artikler i Byplan (som også kan opspores på kvarterløftsektretariatets hjemmeside).

myndiggørelse af de svage aktører, der handler om at udvikle individer og fællesskaber, så de "bliver i stand til at udnytte de til rådighed stående muligheder for indflydelse på den tilsigtede måde" (begreberne er udviklet af bl.a. Henrik Bang, (Fotel & Andersen, 2003:76).

Denne radikale eller transformative planlæggerrolle handler om at bidrage til mægtig- og myndiggørelse på forskellig måde. Det kan ske gennem en 'borgerinddragelses-empowerment', hvor borgeren 'lærer spillets regler og at deltage i det', eller der kan være tale om en 'dagsordenudvidende empowerment', hvor borgeren udvikler kapaciteter til 'udvide spillets rammer'. Eller borgerens kapacitet udvikles til at blive en "kritisk og proaktiv dagsordensættende empowerment" (Mayo, fra Fotel & Andersen, 2003:79). Et centralt mål er således at bevidstgøre og opbygge selvtillid (Andersen & Nordgaard, 2002:35).

Andre hævder, at der primært er tale om en *top-down styret bottom-up proces* (Engberg, 2003), selv om målet er at skabe lokal *netværksopbygning* som et middel til at modvirke social ekskludering, ensomhed og isolation. Netværkene skal dannes gennem lokale aktiviteter, mødesteder og lokal beboerpolitisk aktivitet, og kvarterløftene skal inddrage de lokale kræfter mere aktivt og ansvarligt end tidligere, men forsøgene skal virke inden for det eksisterende politiske styringssystem. Politisk er der bl.a. indført 'kontrakter' i relation til de enkelte projekter, dvs. forsøgsområderne skal formulere klare tidsafgrænsede mål og opfylde disse for at få økonomiske midler til det videre arbejde. Den politiske tankegang bag dette er meget godt beskrevet af en lokalpolitiker (uden for kvarterløftforsøgene), som siger, at det i dag i bypolitik og planlægning drejer sig om "…at styrke de små fællesskaber og ejerskabet til både problemer og løsninger" (Aaberg, 1999:31).

De mål som sættes antyder også, at der er en større politisk erkendelse af, at der må arbejdes med lokaldemokratiet med den kommunikative del af planlægningen, med bomiljøernes etik og moral og med nye styringsmetoder. Kvarterløftprojekterne bygger på en overbevisning om, at (1) rumlig nærhed til og interaktion mellem mennesker skaber værdimæsige og normative fællesskaber, (2) at lokal deltagelse og kollaboration styrker de lokalpolitiske alliancer, og (3) at folk ønsker og efterstræber socio-kulturelt og etisk-normative homogene, forudsigelige, forpligtende og omsorgsfulde bomiljøer.

Byplanlæggernes selv-fokusering

Modsvarer planlægningsteorierne så planlæggernes selvforståelse af egen funktion? Kommunikativ planlægning og 'empowerment' har nok været vigtige temaer for de, som har været involveret i kvarterløftprojekterne, men tager man i stedet for Byplanlaboratoriets debatt (DBL, 2002) som udgangspunkt, så ser det ud til, at fagets egen diskussion handler om at forbedre planlæggerens magtposition ift. det politiske niveau og indenfor planlovens rammer. Der kan være gode grunde til dette, fordi det ofte viser sig, at der findes uformelle netværk og kræfter i spil, som udøver for stor indflydelse på den offentlige styring og regulering af planlægningen (Sehested, 2003). Byplanlaboratoriets møderække viste, at det var den rumlige planlægning, som blev anset som den vigtigste. Af debatnotaterne fremgår det, at byplanlægning først og fremmest handler om den funktionelle by, dvs. "planlægning skal sikre, at byen fungerer teknisk, æstetisk og socialt" (Byplanlaboratoriet 2002b:1). Andre har formuleret det på følgende måde:

> *Det socialt-kulturelle har været forstået som det samfundsmæssige, samfundslivet og hverdagslivet i bred forstand underlagt og formet af teknologiske, økonomiske, sociologiske, etiske etc. betingelser, og med bybygning som aktiv med og modspiller. I bybygningens selvfor-*

ståelse har opgaven været at forme de kanaler, hvori bylivet i alle dets aspekter flyder så gnidningsfrit som mulig (Hansen 2001).

Dette er skrevet i forbindelse med en arkitektkonkurrence om forstaden, og det viser en byplanlægningstankegang, hvor den rumlige organisering af hverdagslivets cirkulation og strømme inden for en streng funktionel og socio-rumlig orden dominerer. Hansen bekræfter på den ene side, at den spatiale tænkning behersker feltet teoretisk og praktisk, f.eks. ved at bylivet og hverdagslivet forstås som strømme af mennesker, deres (mere eller mindre rationelle og instrumentelle) bevægelser i rum, samhandlinger (tilfældige og nødvendige) og strukturerede interaktioner (tilfældige eller villede). På den anden side antyder han, at det måske ikke er her det vigtige problem ligger. Det handler om, at forstaden i dag er uden socio-kulturelle egenskaber og præget af en spænding mellem rodfæstedhed og fællesskab på den ene side og mobilitet blandt de resourcestærke på den anden side.

En enkelt debattant nævnte, at det for planlæggere er nødvendigt at vide noget om bylivet i sig selv:

Forståelsen af byen og den debat, der er omkring byen, tager udgangspunkt i noget helt andet, end vi planlæggere traditionelt har arbejdet med. Det handler i større grad om livet i byen og livsopfattelser og ikke om den fysiske planlægning (Holger Bisgaard, Byplanlaboatoriet 2002c:9).

Bisgaard mener, at byplanlægningen må indse, at bylivet er noget særligt, men hovedbudskabet var, at den nye 'plankultur' stadig handler om, hvordan man skal *forvalte* den tradtionelle byplanlægning. Bisgaard hævder nemlig, at "en afgørende forudsætning for en god plankultur er tradition" (ibid:7). Så når andre i debatten hævder, at "vi har brug for en diskussion af, hvad vi vil med vores byer" (Kirsten Vintersborg, ibid), så tænkes der næppe på bylivet som et levet liv, men hvordan den rumlige byformning kan tilpasses nye byudviklingsbehov. Byplanlæggerne har selv sat byplanlægningen til debat og mener den må forandres, men Byplanlaboratoriets debat viser, at de presserende opgaver for at forbedre byplanlægningen synes at være:[46]

– *Planprocessen.* Her ønskes der fra planlæggernes side en mere fleksibel planproces, der samtidig bygger på nogle overordnede politiske visioner, og som inkluderer og samler de berørte og relevante interessenter. Man bør også starte 'et andet sted' fra, nemlig med en grundig 'procesanalyse' som specificerer, hvad det er, 'man vil nå', og hvem der er de relevante interessenter, der må inviteres. Aktørene skal også ansvarliggøres mere, samtidig som de også skal have bedre viden om, hvilke forventninger de kan have til 'god' planlægning.

– *Plansystemet*. Det skal være enklere, mere effektivt og transparent. Det skal også være et system, der giver større mulighed for at foretage en selektiv borgerinddragelse fremfor det nuværende krav om almen offentlig høring. Og planlæggerne skal gives større frihed til at forhandle og udvikle planer ud fra frihed-under-ansvar princippet.

– *Plankulturen*, hvor der efterlyses en bedre dialog med politikere, og at politikere skaber visioner vedrørende by- og bydelsudviklingen fremfor at forlade sig på rigide (areal og bygge) planer. Endvidere er planlægningen alt for meget baseret på abstrakt tænkning og et abstrakt sprog, og man efterlyser en 'folkeliggørelse' af planbeskrivelser og diskussioner. Man efterlyser også en udvikling, hvor planlæggeren udvikles fra at være en 'systemtro bureaukrat' til at 'blive selvstændigt tænkende og kommunikerende fagperson'. Planlæggeren skal være både 'faciliator' og 'mediator'.

[46] Se DBL (2002) og www.byplanlab.dk om "projekter".

Byplanlæggerne ser i princippet ikke nogen forskel mellem byplanlægning og planlægning i almindelighed, hvilket betyder, at de mest interesserer sig for de politisk-institutionelle forudsætninger og ikke udvikler speciel viden om byens udviklingskræfter eller bylivet. Det, man efterlyser, er nogle nye arbejdsformer, nye strukturer, større manøvreringsfrihed for planlæggere, større ansvarliggørelse af 'de andre' aktører og større fleksibilitet i forhold til, hvem der kan regnes for relevante interessenter i forhold til den givne plan eller projektet. Man kan derfor sige, at debatten viser, at det er en *management- og governance-approach,* der behersker feltet, dvs. planlæggerne efterlyser en bedre styring af processen, udvikling af koncensus-strategier, og ønsker at skabe selvorganiserede netværk mellem planlægger og relevante interessenter (i betydningen relativt autonome ift. staten eller kommunen) (Rhodes, 1997:46-53).

Kvarterløftsekretariatets egen beskrivelse af projektet stadfæster dette.

> *"På kort form kan man sige, at det for det første vedrører en udvidelse af demokratiet. For det andet er det området, kvarteret, der er i fokus (i modsætning til de forskellige sektorer). For det tredje kendetegnes det af en helhedsorienteret indsats. For det fjerde er det en styret proces. Kvarterløftforsøget introducerer blandt andet kontraktstyring som forsøg" (Sekretariatsleder Asger Munk, Byplan 1/98:4).*

Ser man på kvarterløftpolitiken, kan man ikke ignorere, at bypolitisk repræsenterer den et forsøg på at udvikle nye governance-former (f.eks. kontraktstyring, succeskriterier). Det politiske mål er "at styre uden at styre" (Rose 1996:326) både gennem kontrakter og succeskriterier og gennem at tildele lokale netværk ansvaret for at nå de mål for projekterne, som er kontraktfastsatte. Men ikke mindst handler moderne politisk styring om at iscenesætte og italesætte de diskurser, indenfor hvilke projekterne kan diskuteres og udvikles, og her er planlæggernes kommunikative og diskursive kapaciteter et vigtigt politisk redskab.

Nogle af byplanlægningens kritiske tærskler

Spørgsmålet er, om det levede byliv og dets mening kan blive et orienteringspunkt i byplanlægningens ethos? Kan spørgsmålet om, hvilke byliv det er det, der skal planlægges for, besvares inden for diskursen og tænkningen? Kvarterløftene bygger på, at der kan være en årsagsrelation mellem nedslidte boligområder og boligsociale problemer, og målet er at forandre nogle negative lokale socio-strukturelle forhold for bedre at blive i stand til profylaktisk at administrere lokale sociale processer og områdernes sociale udvikling.

> *Grundideen [med kvarterløft] er, at man ved at investere tidligere i et kvarter, der er ved at gå i forfald og ved at inddrage andre aspekter end det rent bygningsmæssige, kan bryde en fysisk og social deroute med færre offentlige ressourcer end de, der skal bruges, når eller hvis området bliver et decideret byfornyelsesområde (Byudvalget, 1995:51).*

Jens Kramer Mikkelsen, Overborgmester i København, skriver da også, at kvarterløft skal "forebygge sociale problemer og fysisk nedslidning af kvarterene" (KKØ 2002:forord). De overordnede profylaktiske mål skal nåes gennem en integral, helhedsorienteret indsats.

> *Projektet indebærer: forbedring af kvarterets fysiske og funktionelle rammer, forbedring af den lokale beskæftigelse ved udvikling af nye og alternative produktions- og servicevirksomheder, udvikling og gennemførelse af praktiske forsøg med byøkologi og understøttelse af det*

lokale netværk ved at udvikle kultur-, forenings- og fritidslivet. (Byudvalget, 1995:51).

De beskrevne mål viser, at planlægningen skal arbejde med både fysiske og sociale sider af hverdagslivet, som ved deres indbyrdes relation skal bidrage til at øge livskvaliteten for beboerne. Med helhedsplanlægning menes mere præcist, at ethvert projekt i princippet skal sammetænkes med alle mulige andre planlægningsforhold (fysisk miljø, livskvalitet, levekår etc etc), og den dybere tankegang er, at kvartererne med tiden skal være selvregulerende som organiske enheder, hvor alle delelementer indvirker på og samspiller med hinanden i en gensidig afhængighed.

Kvarterløftpolitikken nærmer sig hele tiden primært det sociale felt gennem strukturer og materielle forhold som levekår, boligkvalitet, funktionel rumorganisering og organisering af netværk.[47]

Man kan således sige, at den nuværende planlægning arbejder med det 'byliv', som kan begribes (1) socio-rumligt, dvs. hvor den rumlige organisering og fysiske forhold er det, som afgør resultatet. Og det er primært det liv, der er præget af "hverdagens hverdagsagtighed" (Lefebvre, 1987), det hverdagsliv der er formet af vaner, rutiner, anvendelsen af kvarterets funktionelle zonering og bevægelses-diagrammer, og som er karakteriseret ved forusigelighed og gentagelige adfærd, der arbejdes med. Kvarteret ses som en social kontekst, der er (2) forholdsvis homogen, stabil og sammenhængende, dvs. formet af kollektive værdier og normer, lønarbejds- og/eller familielivsformen (inklusiv børn), og hvor den 'sociale bærekraft' skabes af mennesker med lang botid i området eller med en stærk følelse af stedstilhørighed.

Det hævdes af Byudvalget, at et vigtigt udgangspunkt for indsatserne bør være bylivet, og "et godt udgangspunkt [her] vil være kvarteret, således som det opleves af de lokale 'aktører', dvs. borgere, foreninger, det lokale erhvervsliv" (Byudvalget, 1996:5). Københavns kommune synes at have taget konsekvenserne af dette, idet man har besluttet, at debatten om den nye kommuneplan i 2005 skal bygge på en diskussion af, hvilke *livsformer* man skal planlægge for. Det er set som måden til at bringe mennesket i centrum for byplanlægningen. Målet er, at få "målsætningerne for byudviklingen forankret i københavnernes værdier og holdninger" og dermed "at kunne detaljere krav til forskellige byomdannelsesområder" (KKØ, 2003:4).

Resultatet afhænger helt af, hvad begrebet livsformer dækker, men man vil opdage, at livsformer er foranderlige, differentierede selv inden for samme kvarter og indholdsdefineret af refleksive individer. Undersøgelsen vil ikke give nogen strukturelt klare og specifikke livsformer, som kan anvendes til områdeplanlægning i praksis, men vil vise, at der findes et mangfold af betydningsskemaer i spil, som overskrider ethvert forsøg på systematisering i distinkte livsformer. Det, man kan få, er kendte variable som, at følelsen af tilknytning til bostedet f.eks. er relateret til deltagelse i lokale netværk eller brug af aktivitetstilbudene.

Men som Henning Bech (1999) viser, så er livsformer afhængige af livsbetingelser og livsudformninger, hvilket bl.a. inkluderer livshistoriske forhold, valg i livet og livsstrategier, men også den erfaring at måtte leve som en fremmed blandt fremmede i byen.

Byplanlægningens nye spor?

I det sidste årti er der internationalt produceret en række interessante diskussioner af byplanlægningens kritiske tærskler og problematikker i en mere global, plural og partikulariseret verden (se f.eks. Allmendinger & Chapman,

[47] Denne diskussion burde uddybes med den diskussion af "produktionen af rum", en diskussion der har stået centralt i bygeografien og bysociologien de sidste 10-15 år. Her kan henvises til Lefebvre (1991), Soja (1996) og Shields (1999).

1999; Allmendinger & Tewdwr-Jones, 2002), men planlægningsteorien interesserer sig generelt ikke meget for det levede byliv andet end på stukturniveauet. Man kan imidlertid ikke begribe bymæssigheden på generelt niveau, kun lokalt, på stedet, i tiden og rummet. Planlægningen tager udgangspunkt i, at der findes nogen underliggende systemer, kollektive betydningsskemaer og handlingsrationaler, som kan tages som udgangspunkt, når målet er at ordne det sociale liv i systemer og strukturer. Det er ikke forkert (alle lever inden for kollektive betydningsskemaer og handlingsrationaler), men det er heller ikke rigtigt (de tolkes og leves forskelligt). Hvordan kan man så i lyset af den fremførte analyse og kritik udvikle byplanlægningen?

Flere hævder (Amin & Thrift, 2002; Ascher, 2002) mere generelt, at en tidssvarende byplanlægning må blive grundlagt i en række anderledes tænke- og arbejdsmåder, som kan arbejde med byudviklingens mange forskellige kræfter, med hverdagslivets levede betydningsskemaer, bykulturens betydningsskemaer og sansningen af byen. Det må ske samtidig med, at den social retfærdige bypolitik og velfærdsplanlægningen for samfundets svageste fastholdes og udvikles. Hverdagslivsplanlægningen må både lade sig præge af den hastige forandring af byen og samtidig acceptere de sociokulturelle træghedsfelter, der ses som vaner og rutiner, common-sense og moralisme (’sådan gør vi her’). Denne byplanlægning kunne man definere som en planlægning for det individuelle-i-det-kollektive (Pløger, 2002a). En sådan ny tænkning kunne starte med at reflektere over Francois Aschér’s (2002) korte og koncise diagnose af forholdet mellem moderne byplanlægning og ’meta-urbanismen’. Hans artikel er en gentænkning af kendte begreber sat i forhold til en kompleks samtid, hvor begreber om fleksibilitet og kompleksitet må komme i centrum for byplanlægningen. Meta-urbanismen er Aschér’s begreb for at udvikle et nyt 'strategisk urbant management' (Aschér 2002:33-6), hvor:

– der må etableres en ny form for byplanlægning, der kan definere og arbejde med forskellige projekter i byen og prøve at få dem til at hænge sammen lokalt. Det er en planlægning, der tager hensyn til de uforudsete ting, der kan ske undervejs. I denne planlægning, i dette strategiske management findes der ikke, og kan der ikke findes, procedurer, der kan reducere denne usikkerhed. Denne planlægning må derfor ’leve med’ usikkerheden i praksis.

– meta-urbanismen stadig hylder effektivitet og prioriteringer, men det er både de offentlige og private aktører, som skal ”finde de realiseringsmåder, som er mest effektive for fællesskabet og alle de involverede parter”. Det er vigtigt at byplanlægningen ikke ”simplificerer komplicerede realiteter”, men arbejder med dem, fordi planlægningens ”effektivitet og holdbarhed opnås i højere grad igennem variation, fleksibilitet og reaktivitet” (ibid:34). Denne urbanisme, som den offentlige service generelt, konfronteres hele tiden med varierende og foranderlige behov og med en varig og hastig ”omskiftelig mangfoldighed af interesser” (ibid:35) og må lære at arbejde herfra og med denne omskiftelighed.

– meta-urbanismen således er lagt til rette for at prioritere koordinationen mellem de forskellige aktørers behov og ikke for at foretage 'valgene' af politisk strategiske grunde. Det er derfor en planlægning, der skal være i stand til at ”rådspørge og mobilisere stadig mere forskelligartede beboere, aktører og eksperter” (ibid:35) fremfor at lukke afgørelser inde i den for offentligheden mere eller mindre hermetisk lukkede politiske beslutningsproces.

Er dette ikke bare den moderne planlægning med andre begreber? Det er en planlægning, der ikke først og fremmest bygger på magt, men heller ikke på decentraliserede beslutningsstrukturer, og den bygger ikke (alene) på politisk vedtagne helhedsplaner. Planlægningen er set som projekter i sig selv

og er en planlægning, der gennem hele processen er lydhør over for feltet af aktører og reducerer ikke den offentlige samtale til specifikke tidspunkter i processen (høring, medvirkning giver offentligheden en 'konsultativ' rolle og ikke magt eller indflydelse). Frem for alt må denne planlægning være i stand til at sætte de politiske og planfaglige diskurser i spil og på en selvkritisk måde være åben for kritik og revision. Diskurserne skal være kontekstuelt relevante.

Ashérs meta-urbanisme vil antaste det nuværende politiske og institutionelle magtsystem, bl.a. fordi den, som jeg ser det, vil kræve, at den daglige byplanlægning primært bliver kontekstuel og lokaliseret', der hvor tingene sker', og således situeret i situationer og ikke i det politisk-institutionelle systems rammer. Den politisk centraliserede planlægning baseret på helhedsplanlægning, bureaukratisering og institutionel magt, som vi ser i dag, bliver erstattet med en åben, samtalende, (selv)kritisk, forandringsorienteret, mikro-politisk og stedsorienteret planlægning (se iøvrig Pløger & Storgaard, 1999).

For nylig har Patsy Healey (2002) opfordret til at få 'den meningsfulde by' ind i planlægningen. Hun mener, det er vigtigt at reflektere over, hvordan den kommunikative planlægning kan blive et bidrag til at "skabe 'byen' som en kollektiv ressource". Og det mener hun netop må ske ved at fokusere på "byens mening og kvaliteter" (2002:1778). Healey mener således, at det er gennem det kollektive "mentale arbejde", at 'byen' kan blive en aktiv kraft som kan influere politik og planlægning. Byen er 'mange byer', og man kan ikke, som det sker nu, betragte byen som en essens eller som et produkt af nogle objektive strukturer. Derfor må man i planlægningen "mobilisere byens imaginative form", dvs. aktivt få viden om byens mening som redskab til materielt at forme byen (ibid:1786). At få begreb om denne 'imaginære' by vil, som jeg læser Healey, udvikle den kollektive politiske og planfaglige kapacitet til at handle og udøve byplanlægning i et bylivsperspektiv, netop fordi denne by er den levede by, den forestillede by, og fordi det er den meningsfulde by, som afgør om folk føler sig godt eller dårligt situeret i byen og bylivet, og hvordan de ser sig selv som byboere, samt hvilke krav og forventninger de har til bylivet.

Vil man planlægge for det meningsfulde byliv, bør det inkludere en forståelse for bymæssigheden, dvs. de sociale former, mentaliteter og betydningskemaer, som skabes af det at leve i byen. Det betyder at forstå og acceptere:

– *Urbanitet*, dvs. bylivet som valgmuligheder og atmosfære, der stimulererer spændingen, erotikken og æstetikken, blikkets ekspropriation af rummet ('at blive set' og 'at se på'), attraktiviteten ved den uforudsigelige oplevelse, nydelsen og begæret, den fremmede og fremmedhed, fordi det er, hvad bylivet rummer.

– *Den imaginære by* som ligger i håbene, drømmene, forstillingerne (om 'det anderledes' liv), fremtiden, erfaringen og livshistorien, og forestillingen om sig selv i byen som bymenneske.

– *Foranderligheden*. Forandring er et vilkår i moderne samfund ikke mindst mht. forandringer i værdier, kulturelle betydningsskemaer og livsforventninger. Ydermere forandrer mennesker livsfaser gennem livet, og livsfaserne følger ikke de klassiske definitioner eller mønstre (ung-par-par med børn-par uden børn-pensionister). Livsfaser konstitueres af karriere, mobilitet og forandringer i ens betydningsskemaer (normer og værdier, f.eks. hvis man får børn eller går ind i et bestemt karriereforløb). Forandringer i de personlige værdier, normer og attityder sker bl.a. også i mødet med forskellighed, kulturel pluralisme, særlige erfaringer og oplevelser og kan være refleksivt begrundet gennem ny indsigt.

Det meningsfulde byliv er således generelt set et produkt af den refleksive og erfaringsrelatedere konfrontation mellem individuelle og kollektive betydningsskemaer, værdier og normer, som er i spil, og først og sidst den etisk-moralske, æstetiske og fornuftsbaserede meningsdannelse, som mennesker møder omverden med. Det meningsfulde byliv er - set subjektivt - et produkt af de specifikke konstellationer af værdier, erfaringer, livsfaser etc. ethvert individ repræsenterer, og konstellationen vil således være forskellig i Ishøj, Avedøre Stationsby, Brabrand, Højbjerg og Vollsmose. Det er således kun sekundært, dvs. for specifikke interesser, livsformer og livsfaser, man kan forvente, at adgangen til fritidsaktiviteter, funktionelle naboskaber og boliger eller lignende skaber det meningsfulde by- eller forstadsliv. Sporet til at kunne forstå det mangfoldige byliv kunne være:

> *Vi ønsker at opfatte byer som virtualiteter. Det vil sige, vi forstår byens spor, ikke som skabt gennem reproduktioner af nutiden, men som et sæt potentialiteter, der indeholder uforudsigelige elementer som et resultat af co-udviklingen af problemer og løsninger. Ethvert urbant moment kan igangsætte performative improvisationer, som hidtil ikke er set og dermed uforudsigelige …Vi accepterer, at urbane praksiser på mange måder er disciplinerede, men vi tror også, at disse praksiser konstant overskrider dette disciplinære hylster. Ethvert urbant møde (encounter) er et løfternes teater i et magtspil (Amin & Thrift, (egen oversættelse) 2002:4).*

Byens processer, planlægningen, byens forskellige magtfulde netværk og interaktionen mellem aktører er kræfter, som har potentialer, som måske ikke er kommet til udfoldelse og kun gør det under specifikke omstændigheder. Der findes ikke nogen deterministiske kræfter i absolut forstand, kun potentialiteter der virker i specifikke, men ofte tilfældige, konstellationer. Den planpolitiske praksis er nok indrammet af politik, planer og love, men den bymæssige 'virkelighed' er et resultat af agonien (striden) mellem kollektive betydningsskemaer, subjektive forståelser og tolkninger af byen og sig selv i byens serielle strukturer og 'løfternes teater'. Det er denne strid, der så igen former såvel bymæssighedens sociale felt såvel som planlægningsinitiativers problem- og samfundsforståelse som meningsfuld eller problematisk.

Hvad så?

Kvarterløftprojekterne skal, siges det politisk, forsøge at komme nærmere til folks hverdagsliv og deres selvformulerede behov samt give dem mere indflydelse over egen livssituation. Men projekterne er politisk set endt med at reproducere systemtænkningen og dets herskende forvaltningsdiskurser og er derfor som nævnt blevet beskrevet som en strategi, der startede som topstyret, men blev en variant af en 'top-down styret bottom-up proces'.[48] Beboerne fik ikke magt til at gennemsætte egne forslag, såfremt de var i modstrid med offentlig politik og vedtag. Beboerinitiativerne mødte f.eks. den velkendte 'mur' af bureaukrati og politiske beslutningstageres overstyring af lokale beslutninger, eller beboerne mødte pludselig politiske vedtag, de ikke havde hørt om. Der blev heller aldrig rigtigt arbejdet med, hvad der er urbane kvaliteter, og den nye 'kontrakt-planlægning' er kun et nyt middel til bedre styring med offentlige midler.

[48] Dette er en politisk-institutionel kritik, og ikke en kritik af de lokale kvarterløftsekretariaters arbejde i for eksempel Nordvestkvateret, Holmbladsgade, Kgs. Enghave eller lokale aktivister i Avedøre stationsby. Det er bemærkelsesværdigt hvor mange initiativer, aktivieter og inkluderingsprocesser der er sat i gang lokalt med deltagelse af forholdsvis få professionelle kræfter. Denne udvikling synes imidlertid at falde til jorden med den nye regering, men sekretariaterne ville næppe heller have fået "permanent" status med en Socialdemokratisk ledet regering. De såkaldte "exit-strategier" rummer ikke dette.

I de seneste to tiår har teorier om 'kommunikativ' og 'kollaborativ' planlægning som nævnt vundet en betydelig indflydelse også i den nordiske debat.[49] Man kan positiverende sige, at disse teorier opfordrer til, at fornuft, klogskab og kundskab skal komme til at styre planlægningsprocesserne. Hvordan kan der være et forskelligt syn på, men kritikkere mener, at disse teorier ignorerer magten som et relationelt forhold og ser det som et strukturelt forhold. Dagens byplanlægning udfoldes i en verden af forskellighed og kompleksitet. Planer, projekter og processer bør blive redskaber og kræfter, der vokser ud af striden, den stridige samtale, hvor man hele tiden må overbevise modparten og ikke (som nu) forlade sig på magtposition eller legaljuridiske strukturer. Det betyder, at planer altid er 'på vej' og aldrig må betragtes som afsluttede.

Jeg vil mene, at disse forhold er minimumsforhold for at kunne tage den megen politisk tale alvorlig om 'bottom-up' - strategier, decentralisering, borgerindflydelse og nødvendigheden af at høre på borgerne, for det er de, som ved 'hvor skoen trykker'. Hvis der ikke foretages skridt til at ændre byplanlægningen i den retning, bliver fremtidige forsøg og eksperimenter også alene forsøg på at udvikle nye neo-rationelle metoder for urban styring.

Det kan sikkert politisk og planfagligt være vanskeligt at acceptere, at byen ikke har nogen helhed, at byen intet centrum har, ingen fikserede dele; for hvordan skal man så styre udviklingen, markedskræfterne, boligmarkedet etc. etc.? Svaret er, at man skal finde nye former at styre på. Det er jo i og for sig ikke noget nyt og udtrykker vel indbegrebet af forvaltnings- og administrationsforskningens legitimitet. 'Urban governance' er et eksempel på nytænkning, men man taler ikke så meget om 'governmentality', dvs. de betydningsskemaer, de 'zombier' ("kategorier som på sin vis er døde, men som lever videre i vores hoveder og lærebøger, og som hindrer os i at iagttage de radikale forandringer" (Beck, 2002:133), de moraler og etikker eller de institutionaliserede og politiserede diskurser, som former planetaternes/-kontorernes tænke- og handlemåder.

Med hensyn til at skabe en forandrende praksis i kvarterløftområderne kunne man f.eks. have taget udgangspunkt i, at vi ved, der altid er mange meninger i spil vedrørende bylivets karakter, dynamikker, gode og dårlige sider, men vi ved også, at der findes kollektive betydningsskemaer og forståelsesrammer, der kan appelleres til og forhandles med. Vi ved, at særinteresser dominerer planfeltet (NIMBY'ismen), men vi ved også, at mennesker er ræsonnerende og reflekterede subjekter, der kan acceptere 'det bedre argument', om man forstår betydningen og konsekvensen af planerne for en selv og andre. Vi ved, at mening (inkluderende f.eks. myter, fordomme, begær, håb, erfaringer, livshistorie) har større betydning end 'fakta', og at 'fakta' (som regel) ikke er det samme som erfaring. Derfor har den fænomenologiske by større betydning for de mennesker, der er underlagt planlægningen, end den strukturelle, politiske eller statistiske 'by' eller den 'pæne' by med arkitektonisk stedsidentitet. Vi ved også, at folk engagerer sig, hvis de bliver del af åbne, dialogiske og gensidige processer og projekter.

Fremtidens byplanlægning må tænke offentlig deltagelse og demokrati som realt åbne processer og planlægningen som en kontingent planlægning, hvor striden og de diskursive spil må ind i planlægningen på en måde, som skal og vil antaste både det politiske systems traditionelle beslutningsposition og planlæggernes planformende, administrative og kontrollerende roller. Aschér signalerer, hvad det kræver af nye tænkemåder, men man kan også hente inspiration fra kommunikativ og kollaborativ planlægning for at se, hvad det kræver i praksis.

[49] Der findes i dag ufattelig meget litteratur (teoetisk og empirisk) om disse temaer, men se først og fremmest efter navne som John Forester, John Friedman og Patsy Healey. For en kritik se især Bent Flyvbjerg. Her vil jeg kun anbefale Allmendinger & Tewrwd-Jones 2001, Douglass & Friedman 1998, Healey 1997 & Mandelbaum et.al. 1996.

Der behøves en ny *ethos*, en værdivending, i bypolitik og planlægning. Det er selvfølgelig vigtigt at ændre magtens strukturer og få mere demokrati i planlægningen, men det vigtigste skridt er at udvikle en ny begrebsverden i bypolitik og byplanlægning, lære nye byrelevante betydningsskemaer at kende og respektfuldt kunne kommunikere med kulturer, man måske ikke forstår. Plurale samfund fordrer kommunikation og møde mellem mennesker og meninger, som er forskellige og ofte vedbliver at være forskellige. Politikere, planlæggere og planprocessen bør derfor lære at handskes med *striden*, selvom vi aktuelt mere ser en tendens til xenofobi i det politiske felt og i samfundet.

Den fremmede er ikke kun et menneske fra en fremmed kultur. Byens sociale felter konstitueres gennem at være møder mellem fremmede, der forbliver fremmede for hinanden (Simmel, 1981; Bech, 1999). Og det er møder mellem mennesker fra forskellige livsverdener, der udfolder og er bærere af forskellige værdier, normer, præferencer og fordomme (Bauman, 1993), der konstituerer byen som et socialt felt. Når den fremmede og striden ikke er opstillet som viktige temaer, er det nok fordi, der findes en angst for at arbejde *med* samfundets kompleksitet og kaos og en angst for at skulle arbejde med og for forandring.

At planlægge for forskellighed, og alle bør kunne være enig, at netop dét er et uomgængeligt krav til årtusindskiftets byplanlægning, fordrer opløsningen af permanente, formale og systemisk institutionaliserede og ikke-trancendente praksiser. Byplanlægningen skal være forandringsorienteret og have et bedre byanalytisk grundlag. Det bør være en selvkritisk tanke værd, at de herskende diskurser vedrørende planlægningen af nærmiljø-i-by og suburbanitet har været de samme de sidste 40 år (Pløger, 2002a). Planprocessen i sig selv – punktvis demokrati fremfor samtale – medfører også, at planlægningen mister en masse visdom ved ikke at kende de lokale fortællinger om stedet, hverdagslivet på stedet, måder at håndtere hverdagen på, de håb og drømme byborgeren har og bærer med sig. Fremtidens planlægning er fleksibel, transparant, et mobilt 'kontor', vandrende og kommunikerende, der hvor ting sker. Den arbejder lokalt på 'gadeniveau' og ikke centralt.

Byplanlægningens problem kan således ikke, som bl.a. Byplanlaboratoriet hævder, reduceres til system-strukturelle og processuelle problemer; men også det. Det politisk-institutionelle problem er de diskurser, de tænkemåder, de magtformer og de positioner, som plansystemet og processen skal beskytte. Jeg foreslår at fremtidens byplanlægning tænker byplanlægning et andet sted fra sagt med Patsy Healey:

> *Mit anliggende er muligheden for at generere byens mening, som kan være et bidrag til at skabe og vedligeholde en forestillelig, fælles ressource, som er både rigere og mere inklusiv. Kunne en kollektiv proces omkring 'at forestille sig byen' have et potentiale til at opbygge en styrings-kapacitet omkring en fælles debat om 'stedernes' multiple kvaliteter og de utallige måder, de er erfaret og oplevet på i en æra, hvor det urbane liv ofte bliver erfaret som fragmetneret, atomiseret, konfliktuelt og ukomfortabelt. Potentialet i dette fokus er, at det kunne omslutte et hverdagslivsperspektiv på byens betingelser og erfaringer med et økonomisk og miljømæssigt (Healey 2002:1778, egen oversættelse).*

Litteratur

Albertsen, Niels (1993): Byen, det sciale og retorikken (The City, the social and rhetoric), in: *Design Methodologies in the Urban Context*. TRITA-ARK-1995:4 forskningsrapport/redigeret af Reza Kazemian. Stockholm: Royal In-

stitute of Technology, Department of Architecture and Town Planning, 1995, pp. 61-71.

Allen, Ricky Lee (1999): The Socio-Spatial Making and Marking of 'Us': Toward a Critical Postmodern Spatial Theory of Difference and Community, *Social Identities*, Vol. 5, No.3 (pp.249-77).

Allmendinger, Philip & Chapman, Mike (ed)(2001): *Planning Beyond 2000*, Chicester, Wiley.

Allmendinger, Philip (2001): Planning in the Future: Trends, Problems and Possibilites, in Allmendinger, Philip & Twedwr-Jones, Mark (ed): *Planning Futures. New Directions for Planning Theory*, London, Routledge (pp.241-75).

Amin, Ash & Thrift, Nigel (2002): *Cities. Reimagining the Urban*, Cambridge, Polity Press.

Andersen J, Nordgaard, T. (2002). *Kampen om rummet - om trafikpolitik og kvarterløft i Kgs. Enghave. Rep. Research Paper no.3/02*, Department of Social Science, Roskilde University, Roskilde

Aschér, F. (2002). Urban Homogenisation and Diversification in Western Europe, in Hambleton, R. Savitch, H. V. & Stewart, M. (eds*.) Globalisation and local democracy*. Palgrave: Houndmills.

Bauman, Zygmunt (1993): *Postmodern Ethics*, Oford, Blackwell.

Bech, Henning (1999): *Fritidsverden. Studier i modernitet, mandighed, homoseksualitet og senmodernitet*, København, Forlaget Sociologi.

Beck, Ulrik (2002): Interview med Ulrik Beck (af Mads P. Sørensen), *Slagmark* Nr.34, Forår 2002 (pp.125-45).

Bech-Danielsen, Claus (1998): *Økologien tager form. Byøkologi, æstetik og arkitektur*, København, Chr. Ejler's Forlag.

BB Orientering 1997. By- og Boligministeriet

Byplan Nr. 1, 1998. Arkitektens Forlag.

Byudvalget (1995): *Status for Byudvalget. Rapport for opfølgningsgruppen til regeringens Byudvalg om afslutning af 1.etape af Byudvalgets arbejde*, København, April 1995.

Byudvalget (1996): *Kravspecifikation vedrørende "kvarterløft-modelprojekter"*, Byudvalget, Boligministeriet, København.

Daugaard, Morten (2002): Forstaden – den egentlige by, *Politikken* torsdag 6.juni 2002 (2.sektion, side 4).

DBL (2002): *Skal byer Planlægges? Debatoplæg*, Dansk Byplanlaboratorium, København, Juni 2002.

Douglas, M. & Friedman, J (ed)(1999): *Cities for Citizens*, New York, John Wiley.

Engberg, Lars A. (2003). "Konsensusstyring i kvarterløft." Pp. 129-165 in *Bypolitik mellem hierarki og netværk*, edited by K. Sehested. København: Akdademisk Forlag.

Flyvbjerg (1991): *Rationalitet og magt* (Rationality and Power), København, Akademisk Forlag.

Forester J. (1999). Reflections on the Future of Planning Practice. *International Planning Studies* 4: 175-93

Foucault, Michel (1978): *Microphysic der Macht*, Berlin, Merve Verlag.

Fotel, T. N., Andersen, J. (2003). "Social mobilisering og forhandlingsplanlægning - kvarterløfterfaringer fra Kgs. Enghave." Pp. 69-95 in *Bypolitik mellem hierarki og netværk*, edited by K. Sehested. København: Akademisk Forlag.

Healey, Patsy (1997): *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented societies*, Basingstoke, Macmillan.

Healey P (2002). On Creating the 'City' as a Collective Resource. *Urban Studies* 39: 1777-92

Hansen J.W. 2001. *Den nye forstad*, Arkitektskolen i Aarhus, Aarhus.

Kiib, Hans & Bech-Danielsen, Claus (1999): Byarkitektoniske analyser i et velfærdsperspektiv, i Jensen, Ole Michael & Bech-Danielsen, Claus (red): *Byøkologisk velfærdsudvikling. Livsstil, arkitektur og ressurcekredsløb*, Aalborg Universitet/Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitetsforlag (pp57-67).

Kjærsdam, Finn (1995): *Byplanlægningens historie*, Aalborg, Aalborg Universitetsforlag.

KKØ (2003): *Notat til Økonomiudvalget. Bilag a: Livsformsanalyser for København – formål, indhold og forventede resultater*, Københavns Kommunes Økonomiforvaltningen 8.kontor 18.08.03.

Lefebvre, Henri (1987): *The Everyday and Everydayness*, Yale French Studies, No.73, Yale University Press (pp.7-12).

Lefebvre, Henri (1991): *The Production of Space*, Oxford, Blackwell.

Lykke Chirstensen, C. & Thau, C. (ed) (1993): *Omgang med tingene. Ti essays om tingenes tilstand*, Kulturstudier nr.17, Aarhus, Aarhus Universitetsforlag.

Lyotard, Jean Francois (1995): *Zonen*, København, Det Kongelige Danske Kunstakademi.

Mandelbaum, Seymour J. Et.al. (ed)(1996): *Explorations in Planning Theory*, New Jersey, CUPR, Rutgers University.

Mazanti, Birgitte & Pløger, John (1999): Stedet i plural – den suburbane zone, *Sosiologi i dag Nr.4, 1999* (pp.53-77).

Mazanti, Birgitte (2002): *Fortællinger fra et sted*, Ph.d.-afhandling, Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut

Munk, Asger (1997): 2 ½ år med kvarterløft hvad har vi lært?, *Samfunds-økonomen* 1997:/ (pp.39-46).

Osborne, Thomas & Rose, Nikolas (1999): Governing Cities: notes on the spatialisation of virtue, *environment & Planning D: Society & Space*, Vol.17 (pp.737-60).

Pløger, John (2001): *Byens språk* (Urban Discourses), Oslo, Spartacus forlag.

Pløger (2002a): *Det senmoderne nærmiljø: Livsformer og bykultur*, Hørsholm/Oslo, Statens Byggeforskningsinstitut (By&Byg) & Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR).

Pløger, John (2002b): Byfællesskab – sprængningen af et spatialt dispositiv, *Distinktion Nr.4/2002* (pp.63-76).

Rabinow P. (1989). *French Modern. Norms and Forms of the Social Environment*. Chicago: Chicago University Press.

Rhodes. R.A.W. (1997): *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press.

Rose, Nikolas (1996): The Death of the social? Refiguring of Government, *Economy & Society*, Vol.25, No.3, August, 327-356.

Sehested K. (2002). *Netværksstyring i byer. Hvad med planlægningen og demokratiet?* København: Jurist- & Økonomforbundets Forlag.

Sehested, K. (red.) (2003). *"Bypolitik mellem hierarki og netværk*." København: Akademisk Forlag.

Sennett, Richard (1999): The Challenge of Urban Diversity, in Nyström, Louise (ed): *City and Culture. Cultural Processes and Urban Sustainability*, Kalmar, The Swedish Urban Environmeltal Council (pp.128-35).

Shields, Rob (1999): *Lefebvre, Love, and Struggle: Spatial Dialectics*, London, Routledge.

Simmel, Georg (1981): *Hur är samhället möjligt? Och andre essä..*, Göteborg, Forlaget Korpen.

Skifter Andersen, H. & Ærø, T. (1997): *Det boligsociale danmarkskort. Indikatorer på segregation og boligsociale problemer i kommunerne*, SBI-rapport 287. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen H. og L. Kielgast (2003). *De syv første kvarterløft. Sammenfattende evaluering af udviklingen 1997-2002*, By og Byg Resultater 028. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Soja, Edward W. (1996): *Thirdspace. Journeys to Los Angeles and Other Real-and-Imagined Places*, Oxford, Blackwell.

Østerberg, Dag (1998): *Arkitektur og sosiologi i Oslo. En sosio-materiell fortolkning*, Oslo, Pax-forlag.

Aaberg, Hjalte (1999): Kommuntarisme: Det civile samfund rolle i bypolitikken, *Samfundsøkonomen 1999:7* (pp.26-32).

Sociale indsatser i boligområder

Hedvig Vestergaard

Fokus for offentlige initiativer til forbedring af boligområder er siden 1980'erne flyttet fra fysisk-tekniske foranstaltninger vedrørende bygninger og udearealer til også at omfatte sociale indsatser vedrørende beboernes bolig- og hverdagsliv. Ligeledes er samarbejde og ledelse i by- og boligområder – governance – kommet på dagsordenen. Erfaringen er, at forbedring af boligområder ikke nås ved korte, isolerede projekter. Der er behov for en vedvarende indsats, som skal sikre, at elementære og nære ting fungerer. Det gælder fx tryghed, renovation, rengøring, lege- og sportsfaciliteter samt mulighed for at kommunikere med myndigheder og driftspersonale. Dernæst skal der mere fokus på sociale forhold i boligområder. Det forudsætter et lokalt ejerskab til opgaven, som medinddrager alle lokale parter, herunder kommunen. Målrettede sociale indsatser i boligområder, via en relancering af bypolitikken som en ny socialpolitik, kunne fremme denne proces. De fremførte synspunkter og fortolkninger er forfatterens egne.

Indledning

Socialt arbejde i boligområder er ikke et nyt fænomen. Der har altid været fokus på at forbedre levevilkår og hverdagsliv for beboere i de ringeste boligområder og bykvarterer. Direkte og geografisk målrettede sociale indsatser var oprindeligt velgørenhed i privat regi og selvorganisering. Senere kom, med afsæt i Befolkningskommissionens Betænkning (Befolkningskommissionen, 1937), velfærdsstatens indsats, som efter 2. verdenskrig udfoldede sig til en generel statslig boligpolitik med det sigte at skabe gode og sunde boligforhold for alle. Hovedinstrumenterne herfor var i første række opførelse af nyt socialt boligbyggeri, men også saneringer og senere byfornyelse var midler i velfærdspolitikken. Billiggørelse af byggeriet sås som et væsentligt middel for at nå målet: gode, billige boliger til alle, dvs. at afskaffe den kvantitative boligmangel. Billiggørelsen blev søgt realiseret via fremme af industrialisering og øget produktivitet i byggeriet gennem statens samarbejde med større entreprenører om etablering af betonelementfabrikker og faste kvoter for opførelse af store almene boligbebyggelser.

Det sociale boligbyggeri i Danmark var oprindelig især beboet af de organiserede faglærte arbejdere. Senere, da lønarbejderne begyndte at skaffe sig egen bolig i 1960'erne, blev navnet ændret til almennyttigt boligbyggeri. Og senest i slutningen af 1990'erne, hvor dette byggeri i udstrakt grad var blevet befolket med grupper, som lever af overførselsindkomster og har ringe tilknytning til arbejdsmarkedet, fik det navneforandring til alment boligbyggeri. Den almene bolig er i dag en lejebolig opført som offentligt støttet boligbyggeri af en godkendt almen boligorganisation.

Der kan i dag stilles spørgsmålstegn ved, om velfærdspolitikken på boligområdet er lykkedes. Testen på, i hvilken grad det er tilfældet, kunne fx være, i hvor høj grad det samfundsmæssige ansvar for dem, der ikke kan klare sig selv, bliver løftet, og om det sker på en politisk acceptabel måde.

I praksis er det lykkedes at øge boligforsyningen, således at der i dag er et gennemsnitligt boligareal på over 50 m^2 per indbygger (Statens Byggeforskningsinstitut & Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut, 2001). Men det er næppe acceptabelt, at boligmarkedet bliver så fastlåst, at fx unge

mennesker og nye husstande ikke kan etablere sig, at mobiliteten hæmmes, og at det er vanskeligt at skaffe boliger til de udstødte, som ikke kan rummes i boligområderne.

Der er derfor øget opmærksomhed på et stigende at der er et misforhold mellem et fortsat rigere samfund og en politik og nogle normer, der på boligområdet stadig er tilpasset efterkrigssamfundets behov for rationering. Hertil kommer, at et nyt kvalitativt boligproblem stadig står tilbage her ved indgangen til det 21. århundrede. Det drejer sig om, at visse, ofte teknisk set velfungerende, boligområder i stigende grad befolkes af socialt svage grupper, der ikke er integreret i samfundet.

Den kvalitative boligmangel

Fokus på den her nævnte nye kvalitative bolignød kom i begyndelsen af 1980'erne, hvor et stigende antal lejligheder i det nyere almennyttige boligbyggeri stod tomme. En række offentlige indsatser har siden søgt at imødegå problemet. Disse indsatser blev etableret på baggrund af henholdsvis Lov nr. 248 af den 6. juni 1985 om omprioritering m.m. af visse almennyttige boligafdelinger og lov om boligbyggeri (Lov nr. 248, 1985), samt udmøntningen af den handleplan, som Regeringens Byudvalg formulerede i 1993 (det såkaldte Byudvalgsinitiativ) og gennemførte i problemramte boligområder i perioden 1994-1998 (Byudvalget, 1994a).

Især Byudvalgsinitiativet fra 1993 var omfattende, og resultater fra to case-baserede undersøgelser af indsatser, gennemført som led i Byudvalgsinitiativet, bliver præsenteret senere i denne artikel. Initiativet rettede sig mod et meget bredt udsnit af boligområder og søgte at etablere et forpligtende samarbejde mellem boligorganisationer og kommuner, idet et sådant samarbejde var en forudsætning for at få bevilget statslige midler. Men allerede i 1996 – to år før den første byudvalgsperiode udløb i 1998 – blev der taget initiativ til det såkaldte Kvarterløftprogram. Kvarterløft skulle imødekomme behov for mere koncentrerede og længerevarende indsatser og større lokalt engagement, ligesom der var ønsker om i højere grad at inddrage den private erhvervssektor (Munk, 1998). Problem- og indsatsbilledet vedrørende problemramte boligområder i Danmark har paralleller i de fleste andre vesteuropæiske lande (Vestergaard, 1999b), ligesom lignende problemer siden begyndelsen af 1990'erne har vist sig i østeuropæiske lande og i Rusland, se fx (Turkington, van Kempen & Wassenberg, in press).

Udviklingen i prioriteringen af de sociale indsatser i boligområder

I 1982 bidrog jeg som konsulent til et britisk forskningsprojekt om ejerboligmarkedet og socialt boligbyggeri i en række europæiske lande og USA (Harloe, 1995). Her blev jeg spurgt, om der var problembebyggelser i det sociale boligbyggeri i Danmark. Det var et spørgsmål, som overraskede mig, idet det problem, der især var fokus på i Danmark dengang, var 'den gamle kvalitative bolignød' i byfornyelsesområderne i de større byer. Min forudfattede mening var derfor, at koncentrationer af sociale problemer såvel som fysisk nedslidning stort set kun fandtes i det private og det kommunale udlejningsbyggeri i Danmark, se fx (Vestergaard, 1977, p. 34; Boligministeriet, 1978, p.116).

På det tidspunkt havde jeg ingen erfaring med forholdene i det sociale boligbyggeri. Jeg kunne ganske enkelt ikke svare på spørgsmålet. Men mindre end et år senere var jeg i gang med at formulere projektprogrammet: Forbedring af nyere problemramte etageboligbyggerier. Det blev et forskningprojekt, som Statens Byggeforskningsinstitut iværksatte i 1983 for at afdække problemerne og pege på løsninger i almennyttige boligbyggerier opført i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne, hvor et stigende

antal lejligheder stod tomme. Det var det første projekt, hvor jeg kom ud i almennyttige boligområder og undersøgte, hvad det handlede om og interviewede ansatte i boligorganisationer og kommuner og de daværende beboerrådgivere, som ofte var socialrådgivere. Udgangssituationen blev beskrevet i rapporten: Organisation og økonomi i den almennyttige boligsektor - med særligt henblik på forbedringer af nyere etageboligområder (Vestergaard, 1985).

Det stod hurtigt klart, at nok var der tomme lejligheder og fysiske problemer, men der var også en koncentration af sociale problemer. Allerede i slutningen af 1970'erne havde nogle større almennyttige boligafdelinger ansat egne socialrådgivere for at imødegå denne udvikling. Fokus var fra begyndelsen på driftstab som følge af uudlejede lejligheder og fysisk forfald. Begrundelsen for at ansætte socialrådgiverne var netop, at de selv kunne indtjene deres løn ved at forebygge huslejetab i boligafdelingerne som følge af, at folk blev sat ud af deres lejlighed på grund af en huslejerestance. Rådgivernes funktion var bl.a. at sikre, at folk fik den offentlige hjælp, de havde ret til, i tide, så de kunne fastholde deres bolig, samtidig med at boligafdelingen ikke blev påført et huslejetab og yderligere en tom lejlighed, som var vanskelig at udleje. Beboerne havde en økonomisk interesse i at ansætte beboerrådgivere, da huslejetab i afdelingen skulle dækkes ind via huslejeforhøjelser.

Der var dengang i boligorganisationerne en forventning om, at boligafdelingernes situation ville stabilisere sig, når bebyggelserne havde nået en vis alder. Denne forventning var baseret på, at man tidligere havde haft såkaldt 'urolige' nye boligafdelinger, hvor tingene faldt til ro, når beboerne faldt til, og afdelingen ikke længere var den nyeste og huslejemæssigt dyreste på det lokale boligmarked. Indtil begyndelsen af 1980'erne var der heller ikke stor vilje til at gøre noget, da der ingen penge var i systemet. Og de driftsmidler til sociale aktiviteter og indsatser, beboerrådgivere dengang rådede over, beroede ofte på fondsstøtte og lignende.

Situationen i de store almennyttige bebyggelser stabiliserede sig imidlertid ikke. Udover de fortsatte udlejningsvanskeligheder var bebyggelserne vedvarende præget af byggeskader, fysisk forfald og sociale problemer. Beboere, som ikke kunne få del i den individuelle boligstøtte, flyttede i ejerboliger i bl.a. forstædernes mere attraktive boligområder, hvor det var mere økonomisk fordelagtigt for dem at bo. Andre flyttede til de nye, mindre, tætlave almennyttige boligbebyggelser, som i stigende grad blev opført fra midten af 1970'erne og frem. Her var den enkelte bolig ofte mindre og huslejerne derfor lavere end i de store byggerier. De store almene bebyggelser med relativt mange store og veludstyrede lejligheder, som var opført i byernes periferi i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne, blev i udstrakt grad eksponent for den segregering på boligmarkedet, som kom til at præge udviklingen fra 1970 og frem. Husstande med lave indkomster – ofte enlige med og uden børn – kom i stigende grad til at bo i de store almennyttige byggerier sammen med socialt belastede personer og flygtninge og indvandrere, samtidig med at arbejdsløsheden steg. Denne segregering havde også yderligere konsekvenser for fx de lokale skoler og børneinstitutioner, som ikke havde ressourcer til at imødekomme de særlige behov for undervisning, omsorg og integration, disse befolkningsgrupper havde.

Omprioriteringsloven af 1985

I første omgang blev der sat ind over for byggeskader, fysisk forfald og boligafdelingernes skrantende økonomi. Statens Byggeforskningsinstitut udarbejdede som led i det ovennævnte forskningsprojekt et katalog over ideer til forbedring af nyere boligbebyggelser, hvor inspirationen blev hentet bl.a. i Sverige (Kirkegaard, Kristensen & Varming, 1988). Lov nr. 248 af den 6. juni 1985 om omprioritering m.m. af visse almennyttige boligafdelinger og om ændring af lov om realkreditinstitutter og lov om boligbyggeri (Lov nr. 248, 1985) blev rettet mod visse almennyttige boligafdelinger, som var i fare for at

gå konkurs og tidligere havde fået driftsstøtte. Loven skabte mulighed for at afskrive opsamlede driftsunderskud og gennemføre fysiske forbedringer i perioden frem til 1992, uden at huslejen af den grund steg i de første år. Indsatsen omfattede i første omgang 81 boligafdelinger, men flere afdelinger blev senere inddraget. Indsatsen blev gennemført og evalueret i perioden 1988-1992 (Christiansen, Kristensen, Prag & Vestergaard, 1991; Christiansen et al., 1993).

Med omprioriteringsloven af 1985 var der fra centralt hold taget fat på at vende udviklingen i de boligområder, der netop var ramt at et samspil af fysiske, økonomiske, sociale og organisatoriske problemer. Indsatsen bestod i, via ekstraordinær kapitaltilførsel og omprioritering af eksisterende lån, at skaffe midler til at afskrive driftstab, udbedre byggeskader, ombygge store lejligheder til små lejligheder, forbedre udearealer og opføre beboerhuse.

I omprioriteringsloven fra 1985 var der imidlertid kun bevilget midler til fysiske og økonomiske foranstaltninger. Der var ikke afsat midler til at løse de sociale problemer, som også prægede boligområderne. Men der var en forventning om, at de sociale problemer ville blive indirekte påvirket i positiv retning. Dette skete imidlertid kun få steder, hvor særlige forhold gjorde sig gældende. De fleste boligområder, der fik midler via omprioriteringsloven af 1985, var derfor stadig præget af sociale problemer efter indsatsen (Vestergaard, 1999a). Årsagen til, at der ikke var prioriteret målrettede sociale indsatser i forbindelse med omprioriteringsloven, var dels, at det var de lokale kommuners opgave at løse sociale problemer, dels at boligafdelingerne og deres beboere ikke kunne pålægges at løse sociale problemer, der måtte forekomme i boligområdet, herunder at afholde udgifter til sociale indsatser via huslejen.

De midler, som blev stillet til rådighed, var stort set reserveret til fysiske foranstaltninger vedrørende bygninger og udearealer, samt økonomisk sanering af afdelingernes økonomi. Hertil kom, at beslutningstagerne på alle niveauer var fokuseret på de fysiske problemer og på at få de opsamlede underskud på driften afskrevet. Beslutningstagerne tog (som antydet) for givet, at fysiske forbedringer og ændringer ville skabe mere tilfredse beboere, tiltrække ressourcestærke familier og dermed forbedre udlejningssituationen og reducere de sociale problemer.

Denne forudsætning eller forventning kom også til at præge tilrettelæggelsen og gennemførelsen af evalueringen af effekterne af omprioriteringsloven fra 1985, som startede i 1988. Således handlede evalueringen i begyndelsen især om de fysiske indsatser, hvilket også afspejlede sig i titlen på den første evalueringsrapport: Blev bebyggelserne bedre? Foreløbige erfaringer fra forbedringen af 5 nyere etageboligbebyggelse (Christiansen et al.,1991). Men efterhånden som evalueringen skred frem, blev det mere og mere klart, at på trods af de mange fysiske ændringer i bebyggelserne, som beboerne også vurderede positivt, og en bedre udlejningssituation – færre tomme lejligheder – var de sociale problemer fortsat massive. Derfor satte den endelige evalueringsrapport: Bedre bebyggelser – bedre liv? (Christiansen et al., 1993) fokus på sociale og organisatoriske forhold og behov for målrettede indsatser. Der blev bl.a. peget på, at der lokalt i boligområderne manglede en overordnet prioritering af og ledelsesmæssig kompetence på det sociale område, som kunne spille sammen med den tekniske og administrative del af boligorganisationen og sikre relevante kontakter til det lokale kommunale system. Kort sagt: forudsætningen for at få mere fokus på de sociale forhold i boligområderne var lokalt ledelsesmæssigt ejerskab til opgaven, som kunne medinddrage andre lokale parter, herunder kommunen.

Byudvalgets initiativ i 1993

Krisen på ejerboligmarkedet fra midten af 1980'erne bidrog til en øget søgning til de store almennyttige boligbebyggelser. De udlejningsvanskeligheder, som prægede bebyggelserne i begyndelsen af 1980'erne, var næsten væk i begyndelsen af 1990'erne (Christiansen et al., 1993; Vestergaard,

1993). Det stod imidlertid hurtigt klart, at det var nødvendigt med yderligere foranstaltninger i de problemramte boligområder. Beboersammensætningen var skæv, og bebyggelserne bar præg af sociale problemer, og der blev klaget over uro og kriminalitet. Det var en udvikling, som yderligere accelererede ved, at ressourcestærke beboere brugte oprykningssystemet via interne ventelister i boligorganisationerne til at flytte til ældre, roligere og ofte billigere boligafdelinger, samtidig med at nye beboere kom ind via kommunernes boligsociale anvisning. Et tværministerielt regeringsudvalg – Byudvalget – spillede i 1993 ud med en handleplan på 30 punkter, som på én gang skulle sætte ind over for økonomiske, fysiske og sociale problemer i mere end 500 boligafdelinger i perioden frem til 1998. Den daværende socialdemokratisk ledede regerings initiativ blev især fremprovokeret af, at borgmestre i en række kommuner på Københavns vestegn klagede over for stor indvandrerkoncentration i lokale bebyggelser. Man var for alvor begyndt at tale om en ny kvalitativ bolignød, karakteriseret ved, at en række større boligbebyggelser var præget af social og fysisk forarmning og uro, stor fraflytning, etniske konflikter og ophobning af restgrupper, der som følge af arbejdsløshed og social udstødelse ikke havde andre alternativer (Vestergaard, 2000).

Målrettede sociale indsatser, som forudsatte en vis kommunal medfinansiering, blev en vigtig del af handleplanen. Og da Byudvalget var et ministerudvalg, hvor by- og boligministeren, finansministeren, indenrigsministeren, socialministeren, kulturministeren og undervisnings- og kirkeministeren deltog, skulle et tværministerielt embedsmandsudvalg sikre en faglig koordinering. Udvalget igangsatte i løbet af 1994 og især 1995 en række indsatser med henblik på at løse de problemer, som fortsat prægede mange – især nyere almene – boligområder.

De væsentligste direkte målsætninger for Byudvalget var at igangsætte en samlet indsats over for sociale problemer og kriminalitet m.v. i boligområderne og at mindske koncentrationen af socialt truede danskere og indvandrere i bestemte bebyggelser. Desuden ønskede man at fremme integration af indvandrere og flygtninge i boligområder og i samfundet som helhed. Indsatserne var planlagt til at foregå i perioden frem til og med 1997. Hovedelementerne var huslejenedsættelser, fysisk renovering af bebyggelser og udearealer, sociale indsatser og særlige integrationsindsatser i lokale skoler. De sociale indsatser var: sociale aktivitetstilbud, ansættelse af beboerrådgivere i almennyttigt boligbyggeri, målrettede dagtilbud til indvandrer- og flygtningemødre, initiativer i forhold til indvandrer- og flygtningebørn, fritidstilbud til unge og en særlig indsats i otte såkaldte modelområder. Hovedvægten i Byudvalgets initiativ lå imidlertid på fysiske indsatser og huslejenedsættelser, mens den sociale del af initiativet, herunder indsatser i skoler, var mere spredt, både hvad angår bevillinger og den geografiske spredning.

Hovedkonklusionen på evalueringen af den samlede byudvalgsindsats var, at en negativ udvikling i de støttede boligområder var standset. Indsatsen havde forhindret, at mange af problemerne i områderne var blevet værre, og havde betydet at nogle af dem var mindsket. Men indsatsen havde ikke fjernet problemerne. Endvidere blev det konkluderet, at de bedste resultater var nået i de boligområder, hvor der havde været tale om en integreret indsats omfattende både huslejenedsættelser, fysiske forbedringer og sociale indsatser (Skifter Andersen, 1999).

To case-baserede evalueringer: Modelområder og Boligsociale aktiviteter

Som led i evalueringen af det samlede byudvalgsinitiativ blev der gennemført to kvalitative, case-baserede evalueringer. Det drejede sig om evaluering af de otte modelområder, som forløb over to år fra 1995 til 1997, dels 20 sociale aktiviteter, der var igangværende i efteråret 1997 og/eller foråret

1998 (Vestergaard et al., 1997; Vestergaard et al., 1999). Hvert af de otte modelområder fik midler til at opfylde en særlig forpligtelse til at deltage i erfaringsudveksling og -opsamling. I det følgende sammenfattes kort, hvilke kritiske erfaringer der kan uddrages fra de to evalueringer.

Modelområder

De oprindelige ansøgninger om at få del i de midler, som blev stillet til rådighed af Byudvalget, skulle udarbejdes og underskrives af både kommune og boligorganisation. Mål og planer for de lokale byudvalgsindsatser, som var indeholdt i ansøgningerne, blev de fleste steder udarbejdet på et forhastet og ofte ufuldstændigt grundlag. Det skete fordi, der var en meget kort ansøgningsfrist, placeret lige efter skolernes sommerferie i 1994. Kun i få kommuner, hvor der var tradition for et nært samarbejde mellem kommune og boligorganisation, lykkedes det efterfølgende at arbejde ud fra de oprindeligt formulerede mål og planer og effektivt at udnytte de muligheder, byudvalgsindsatsen åbnede op for inden for de to år, som den særlige status som modelområde varede. Her er det også vigtigt at nævne, at der i disse boligområder ofte allerede var ansat en beboerrådgiver eller lignende, inden ansøgning om at få byudvalgsmidler blev udarbejdet.

I de fleste områder måtte målsætninger og planer derfor revideres og omdefineres, inden arbejdet kunne gå i gang, da bevillingen blev givet. Det tog endvidere lang tid at ansætte personale og etablere et samarbejde om den lokale indsats mellem boligorganisation og kommune. I flere tilfælde var der desuden problemer med beboerinvolveringen, da planer og ansøgninger ikke var blevet accepteret og godkendt af beboerne. Dette skabte stor modstand, som især beboerrådgivere og de kommunalt ansatte tovholdere for modelområderne fik vanskeligheder med at overvinde. Der var endvidere uklarhed om kompetencedelingen mellem de involverede parter, som bremsede for konstruktivt samarbejde mellem fx beboerrådgiver og tovholder. Startfasen blev således mange steder meget lang, idet det tog lang tid at ansætte folk, få dem sporet ind på opgaverne og komme i gang med at bruge de midler, som var bevilget. Også lokale styregruppers manglende erfaring med at samarbejde og skabe enighed bidrog til dette billede.

Den særlige status som modelområde varede kun i to år, og der kunne ikke med rimelighed konkluderes noget om, at de otte lokale indsatser inklusive den medfølgende formidling havde sat sig varige spor ved evalueringen i 1997 (Vestergaard et al., 1997). Mange steder var man fx endnu ikke i praksis kommet i gang med de planlagte sociale aktiviteter, hvilket afspejlede sig i, at trækket på midlerne afsat hertil var svagt. Endelig viste det sig, at områder, der havde haft vanskeligheder med at få gang i de sociale aktiviteter og derfor skød bevillingerne foran sig, mindre end et år senere kun havde én enkelt igangværende social aktivitet, da de sociale aktiviteter skulle evalueres (se næste afsnit). Det forhold, at der var kommunalvalg i efteråret 1997, kan have spillet en rolle her. Kommunalpolitikerene havde formentlig ikke stor lyst til at profilere sig på at bruge ressourcer på sociale aktiviteter for beboere i bestemte boligområder i et valgår. Vælgerne i boligområderne kunne være kritiske over for den stigmatisering, sådanne aktiviteter kunne medføre, samtidig med at flertallet af vælgere, der boede i andre kvarterer, kunne blive provokeret af, at kommunale midler blev brugt i et belastet boligområde. Byudvalgsarbejdet var ikke et tema i den kommunale valgkamp, og mange steder kom det til at køre på vågeblus indtil en ny kommunalbestyrelse tiltrådte i 1998.

Boligsociale aktiviteter

I slutningen af 1997 og begyndelsen af 1998 blev der gennemført casestudier af 20 igangværende sociale aktiviteter i forskellige boligområder beliggende over hele landet (Vestergaard et al., 1999). Fælles for boligområderne var, at de sammen med de lokale kommuner havde søgt og fået støtte

via byudvalgsinitiativet til at ansætte beboerrådgivere og til at igangsætte sociale initiativer. Det overordnede sigte med indsatsen var at fremme den lokale velfærd i boligområderne: skabe bedre hverdagsbetingelser, skabe rum for socialt samvær og fremme den sociale integration i boligområderne.

De undersøgte aktiviteter var primært rettet mod truede børn og unge, flygtninge/indvandrere, langtidsledige og førtidspensionister og mod beboerne som helhed. Aktiviteterne blev grupperet inden for fire typer:

– Aktiviteter rettet mod børn og unge
– Aktiviteter rettet mod integration af flygtninge og indvandrere
– Aktiviteter rettet mod arbejdsmarkedsrelateret aktivering af områdets beboere
– Aktiviteter med et bredt socialt sigte.

Aktiviteter for særlige målgrupper

For børn og unges vedkommende pegede undersøgelsen på, at de organiserede aktiviteter medvirkede til, at de unge ikke 'hang' rundt om i boligområdet til gene for andre beboere. Desuden havde aktiviteterne i visse tilfælde en præventiv effekt i forhold til kriminalitet og hærværk. Det var vigtigt, at der var ansat professionelle medarbejdere i aktiviteterne/tilbudene dels for at løse konflikter mellem børn/unge, dels for at etablere kontakt til voksne. De aktiviteter, som var begrænset til sommerferie-aktiviteter, afdækkede et behov for flere kontinuerlige aktiviteter og tilbud. Samlet set var aktiviteterne ofte meget begrænsede i forhold til de lokale behov.

For flygtninge og indvandrere pegede undersøgelsen på, at tid og trygge vilkår var nødvendige forudsætninger for at inddrage gruppen i beboeraktiviteter. Det viste sig vigtigt at etablere nogle trygge mødesteder for indvandrere alene, før de 'store' integrationsmæssige resultater kunne opnås. Der var imidlertid ikke stor forståelse for eller villighed til at stille egnede lokaler og ressourcer til rådighed herfor.

For de aktiviteter, som havde et beskæftigelsesmæssigt sigte, var det indtrykket, at der var behov for at styrke samarbejdet mellem AF-systemet, de kommunale beskæftigelsesafdelinger og beboerrådgiverne. Der var bl.a. ressourceproblemer i form af manglende materialer og opkvalificerende kurser. Samtidig bar aktiviteterne præg af problemer med projektstyring og organisering. Dette skabte utryghed og mistillid blandt de involverede/berørte beboere.

Aktiviteter med et bredt socialt sigte

Byudvalgsindsatsen havde både et overordnet bredt sigte og et mere målgruppespecificeret sigte. Det brede sigte handlede bl.a. om at skabe bedre trivsel i boligområderne via beboerengagement og medansvar, mens det mere specificerede sigte var rettet mod specifikke beboergrupper, som de tre førstnævnte af de fire undersøgte aktivitetstyper omhandlede.

Undersøgelsen viste, at det var svært at inddrage 'alle' beboergrupper i en aktivitet. Det var som regel de beboere, som i forvejen deltog i boligområdets aktiviteter, bl.a. det beboerdemokratiske arbejde, som deltog i de nye, brede aktiviteter, som byudvalgsindsatsen udløste. Det krævede et meget stort arbejde at få kontakt til de 'svage' beboergrupper, et arbejde som beboerrådgiverne havde svært ved på grund af utilstrækkelige tids- og arbejdsmæssige ressourcer. Konsekvensen var i visse tilfælde, at de såkaldte svage grupper ikke blev inddraget i aktiviteterne. Blandt de 20 udvalgte eksempler viste det sig, at især være- og mødesteder havde en positiv effekt i forhold til etablering af sociale netværksrelationer og integration mellem forskellige beboergrupper. Det generelle indtryk var, at de 'bedste' resultater blev opnået, når der både blev arbejdet med brede og målrettede indsatser, således at der blev etableret aktiviteter for 'alle' beboere, og mere specifikke aktiviteter for bestemte målgrupper. Herved blev der samtidig dæmmet op for den latente konflikt, der kan opstå mellem forskellige beboergrupper, når

der etableres aktiviteter for en bestemt gruppe af beboere. I nogle boligområder ønskede man ikke at etablere aktiviteter for på forhånd udpegede særligt belastede eller svage grupper, idet man ikke ønskede den stigmatisering, det kunne medføre både for området og de personer, det drejede sig om. Der blev også peget på, at det burde overvejes, om ansvaret for at inddrage og etablere aktiviteter for såkaldt 'svage' beboergrupper ikke i højere grad burde være et kommunalt ansvar. I et af områderne var der netop gode erfaringer med at etablere en 'arbejdsdeling' mellem beboerrådgiverne og kommunen, således at kommunen varetog aktiviteter for de svage grupper, og beboerrådgiverne varetog de mere brede aktiviteter for 'alle' beboere.

Alt i alt viste erfaringerne fra de 20 eksempler, at det nytter at lave boligsocialt arbejde, og dermed at byudvalgsindsatsen ofte for små midler medvirkede til at sætte en ny og positiv udvikling i gang. Men erfaringerne tydede også på, at der var brug for mere tid og flere ressourcer for at forankre udviklingen og på længere sigt skabe socialt bæredygtige boligområder. Erfaringen var, at en tidshorisont på fem år er for snæver. Startfasen blev mange steder langvarig, indsatsen nåede ikke at bundfælde sig, og der var fare for, at de opnåede resultater blev tabt på gulvet. Et langsigtet kommunalt engagement blev ikke sikret i forbindelse med det lokale byudvalgsarbejde. Der blev ikke etableret en platform for et forpligtende og konstruktivt samarbejde mellem beboerrådgiveren, boligorganisationen og kommunen om fortsat at styrke og udvikle en lokal boligsocial indsats.En overbevisende forankring skete næsten kun i de tilfælde, hvor der inden byudvalgsinitiativet allerede var en sådan platform. Hertil kom, at de kommuner, som havde de mest belastede boligområder, ofte også var kommuner med et meget lille økonomisk råderum, som tilmed af politiske grunde havde svært ved at prioritere området, hvis der ikke var mulighed eller sikkerhed for supplerende midler udefra.

Boligpolitik, bypolitik eller en ny socialpolitik!

Byudvalgsindsatsen, som blev initieret af regeringen i 1993, blev forløberen for formuleringen af en mere generel bypolitik, som blev lanceret af boligministeren i slutningen af 1990'erne. Næsten samtidig blev Boligministeriets navn ændret til By- og Boligministeriet. Mens byudvalgsindsatsen var rettet mod at løse problemer, som gjorde sig gældende i en række boligområder allerede i begyndelsen af 1980'erne, rettede bypolitikken sig mere mod byvækst, byomdannelse og visioner for byernes fremtidige erhvervsudvikling og funktion.

Den samlede byudvalgsindsats kan, ud fra det perspektiv at situationen i de berørte boligområder sandsynligvis ville have været ringere uden indsatsen, vurderes at have været en nødvendig indsats med et positivt resultat; men indsatsen var som nævnt ikke i stand til at vende en negativ udvikling, kun bremse den (Skifter Andersen, 1999). En undersøgelse af centrale nøglepersoners vurdering af de boligpolitiske problemer og udfordringer, gennemført i år 2000 (Vestergaard, 2001), viste, at der var bred enighed om, at belastede boligområder og segregation fortsat ville være et problem de næste fem år. Flere vurderede endvidere, at der var kommet flere belastede boligområder, siden Byudvalget blev nedsat i 1993, og påpegede, at alle de boligafdelinger, som havde fået del i de første såkaldte Trojkalån (Lån garanteret af kreditforening, kommune og Landsbyggefonden) i 1977, siden havde været med i alle senere omprioriteringsordninger. Der fremkom også en række vurderinger af, hvad der kunne eller burde gøres i relation til de belastede boligområder. Der blev dels peget på behovet for generelle boligpolitiske tiltag, dels på tiltag målrettet problemerne i de belastede boligområder.

Generelle boligpolitiske tiltag

Vedrørende de generelle boligpolitiske forhold blev der peget på, at de belastede boligområder er i en spændetrøje, skabt af reguleringerne på markedet for udlejningsboliger, navnlig af reglerne om omkostningsbestemt husleje i den almene boligsektor. Reglerne medfører, at huslejerne i de belastede afdelinger ikke er konkurrencedygtige i forhold til boligudgiften på andre dele af boligmarkedet. Et misforhold mellem pris og kvalitet vil nemlig altid medføre, at boliger i disse afdelinger bliver valgt fra af boligsøgende, når der er andre, mere konkurrencedygtige, ledige boligalternativer på det lokale marked. Set i dette perspektiv vil virkningen af særlige initiativer i de belastede afdelinger altid på sigt blive neutraliseret af de underliggende markedskræfter på boligmarkedet. En åben markedsregulering af hele udlejningsmarkedet kan derfor være at foretrække, selv om det måtte medføre kapitaltab på ejendomme, der er for højt belånt i forhold til markedsværdien.

Hertil kan føjes, at en afskaffelse af den omkostningsbestemte husleje og afskrivning af kapitaltab, fx i forbindelse med konkurser vil komme de lejere, der bor i afdelinger, hvor huslejen er for høj i forhold til markedsniveauet (negativt huslejespænd), til gode, mens de parter (stat, kommuner og Landsbyggefonden), der har stillet garanti for lån, der ikke kan dækkes ind ved en konkurs, må afskrive et tab. Set i dette lys har de hidtidige indsatser (omprioritering og sociale initiativer) alene midlertidigt tilsløret en uholdbar økonomisk situation i de belastede afdelinger, som formentlig i højere grad har tjent lånegaranternes interesser end beboernes.

Tiltag målrettet problemerne i de belastede boligområder

Vedrørende muligheder og behov for målrettede indsatser blev der i den ovennævnte interviewbaserede undersøgelse peget på perspektiverne i at se på de belastede boligområder ud fra en socialpolitisk såvel som en bypolitisk synsvinkel (Vestergaard, 2001, pp. 50-53). Bypolitikken kunne potentielt bruges som en ny socialpolitik, der målrettet kunne sættes ind i de områder, hvor behovet for sociale indsatser er størst, idet de svage, der er socialpolitikkens vigtigste målgruppe, stort set er koncentreret i de belastede byområder, dvs. i en meget lille del af den almene sektor.

En indsigt i, hvordan beboerne opfatter deres situation, hvorfor de bor i boligområdet, hvorfor de ikke vil flytte ud og hvordan de kunne nås, der hvor de er, ville også ifølge denne vurdering kunne afdække de væsentligste midler i socialpolitikken. Ressourcer til socialpolitik kunne nemlig få langt større effekt via bypolitikken end ved bare at blive udbetalt via ukoordinerede ordninger. I stedet for at se koncentrationen af såkaldt svage som et problem, burde den udnyttes til at finde ud af, hvordan et belastet bolig- eller byområde hænger sammen. Der kunne så ret præcist, via bypolitikken, sættes ind over for målgruppen, således at de fleste sociale problemer kunne blive løst. Hvis det blev klart, hvor mange ressourcer (penge) der kunne omdisponeres som led i en sådan omlægning, kunne man endvidere begynde at tænke i ændringer i ressortområder og i nedbrydning af barrierer mellem sektorforvaltninger både på det statslige og det kommunale niveau. En sådan ændring ville forudsætte en grundlæggende forståelse for, at den traditionelle sektoropdelte forvaltning er ineffektiv. Uden denne forståelse ville byudvalgs- og kvarterløftindsatser ifølge denne vurdering være nogle af de 'sekteriske' moderne forsøg. Det blev endvidere påpeget, at så længe indsatserne bare fremstod som en krusning på overfladen uden varige spor, var der ingen i det etablerede system, der ville afgive ressort – der er nemlig nogen, der skal opgive 'velerhvervede rettigheder' i organisationer og den offentlige sektor, hvis der virkelig skal flyttes noget. Men ressort er noget, systemerne forsvarer til sidste mand.

En model, hvor ressourcerne i form af bevillinger sendes direkte ud i boligområderne, som selv forvalter indsatsen, kunne sammenlignes med forslag om at demontere den kommunalt organiserede hjemmehjælp, børne-

pasning mv. for i stedet at sende pengene direkte til målgruppen og lade dem selv disponere og få de ydelser, de selv prioriterer. Der er dog den forskel, at ressourcer, der allokeres til fx et boligområde, vil blive forvaltet under en eller anden form for demokratisk eller organiseret beslutningsproces, der ligger over individniveauet.

Åbenhed over for sådanne løsninger ville kræve, at målgruppen blev anskuet som myndige borgere og ikke betragtet som klienter. Borgernes oplevelse af at få leveret en ydelse, som ikke imødekommer de primære behov, kan netop bidrage til en fortsat umyndiggørelse og følelse af at være uden for samfundet.

Borgernes rolle i forbindelse med styring af indsatser i bolig- og byområder er et tema i forskningen i en række lande. Forskningen handler om, hvordan sociale eksklusionsprocesser hindres, og hvordan governanceprocesser kan inddrage borgerne og sikre, at de har indflydelse på egne forhold. Senest har europæiske forskningsprogrammer således i højere grad haft fokus på sociale eksklusionsprocesser og på governance end på de rene fysiske forhold i bolig- og byområder (se fx Allen, Cars & Madanipour, 2000). Det handler her om at analysere vilkår, muligheder og barrierer for, at lokale parter, herunder borgerne, kan samarbejde om at forbedre bolig- og levevilkår og fremme integration, og hvordan dynamikken mellem det lokale niveau og det politiske niveau fungerer.

Fra forskningens side peges der på, at de hidtidige indsatser i en række lande ikke har imødekommet borgernes behov. De centralt initierede forbedringsprojekter har i for høj grad fokuseret på at tilpasse områderne til at opfylde overordnede mål, uden at der på overbevisende måde er blevet taget hensyn til borgernes behov for at få helt elementære og nære ting i boligområdet til at fungere. Forhold som fx tryghed, renovation, rengøring, udearealer og lege- og sportsfaciliteter samt mulighed for at kommunikere med myndigheder og driftspersonale er vigtige i hverdagen. Mangler her kan ikke erstattes af eller kompenseres med store investeringer i at ændre bygningernes udseende eller etablering af faciliteter som servicecentre, ridehaller, misbrugsbehandling, kulturhuse o.l. Hvis de første trin på behovsstigen ikke er opfyldt, værdsættes sådanne initiativer ikke. Studier af forholdene i boligområder i ni forskellige europæiske lande konkluderede, at de respektive programmers ressourceallokering ganske enkelt var ineffektiv:

> *"This ineffectiveness can be addressed in relation to different specific issues, e.g. needs versus actual delivery, stigma, and dependence versus independence. However, in conclusion we would like to argue that overcoming these deficiencies calls for a more 'open' approach to urban regeneration. Regardless of quality of specific services or activities they will not be effective unless they are integrated in a development process that fully recognises all stakeholders and issues at stake. Our conclusion is that the ineffectiveness described in the case studies must be recognised as causes of deficiencies in the local governance structures, which are not adequate for addressing the problems in disadvantaged neighbourhoods in contemporary Europe." (Allen et al., 2000, p. 114)*.

Afsluttende diskussion og perspektivering

I Danmark har de problemramte eller belastede boligområder nu i knap en generation været en kilde til mere eller mindre vedvarende bekymring for boligpolitikere, almene boligorganisationer, kommuner, kreditinstitutioner, socialarbejdere mv. De tilbagevendende indsatser for at afhjælpe eller løse de problemer, der manifesterer sig i boligområderne, har hidtil ikke på overbevisende måde bragt dem ud af mediernes negative fokus. De berørte boligafdelinger er vedblivende i fare for at få tomme lejligheder og en deraf følgen-

de dårlig økonomi. En fare, der bliver aktuel, den dag det lokale boligmarked igen måtte blive mindre presset, og de boligsøgende derfor får mulighed for at vælge. Til den tid vil der igen være brug for et særligt program for at afhjælpe problemerne, som atter vil være driftsunderskud som følge af tomme lejligheder og en koncentration af socialt dårligt stillede, som stadig vil bo der, når de beboere, som har et incitament og overskud, er flyttet et andet sted hen. Boligafdelingerne vil vedvarende være præget af sociale problemer og behov for særlige sociale indsatser.

Det er et politisk spørgsmål, om der skal ændres på denne situation. Og en ændring vil påvirke alle dele af boligmarkedet og arbejdsdelingen mellem bolig-, social- og bypolitik plus en række andre politikområder.

Litteratur

Allen, J., Cars, G., & Madanipour, A. (2000). *Social exclusion in European neighbourhoods: Processes, experiences and responses*. Final report of project ERB-SOE2-CT97-3057 funded under the Targeted Socio-Economic Research (TSER) Progamme. Brussels: EU, DGXII.

Befolkningskommissionen. (1937*). Betænkning afgivet af Befolkningskommissionen af 1935 angående Laan til Boligbyggeri og Huslejefradrag for Mindrebemidlede, Børnerige Familier* (Befolkningskommissionens betænkninger nr. 2). København: Schultz.

Boligministeriet. (1978*). Byfornyelsesrapporten: Redegørelse om by- og boligforbedring.* København.

Byudvalget. (1994a). Rapport 1 fra Byudvalget. København: Indenrigsministeren, et al.

Byudvalget. (1994b). Rapport 2 fra Byudvalget. København: Indenrigsministeren, et al.

Christiansen, U., Kristensen, H., Prag, S., & Vestergaard, H. (1991*). Blev bebyggelserne bedre? Foreløbige erfaringer fra forbedringen af 5 nyere etageboligområder* (SBI-meddelelse 88). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Christiansen, U., et al. (1993*). Bedre bebyggelser - bedre liv?* SBI-byplanlægning 65. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Harloe, M. (1995*). The people's home: Social rented housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell.

Kirkegaard, O., Kristensen, H., & Varming, M. (1988). *Sådan forbedres etageboligområder: Katalog over ideer til forbedring af nyere boligbebyggelser* (SBI- byplanlægning 54). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Lov nr. 248 af 6. juni 1985 om omprioritering m.m. af visse almennyttige boligafdelinger og om ændring af lov om realkreditinstitutter *og lov om boligbyggeri.* (1985). [med tilhørende ændringer]. København: Boligministeriet.

Munk, A. (1998). Kvarterløft - perspektiver og praksis. *Byplan 50(1), 2-8*.

Skifter Andersen, H. (1999*). Byudvalgets indsats 1993-1998: Sammenfattende evaluering* (SBI-rapport 320). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Statens Byggeforskningsinstitut, & Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut. (2001). *Det danske boligmarked - udvikling i boligforsyning og boligønsker + Bilag*. København: Byforum.

Turkington, R., van Kempen, R., & Wassenberg, F. (in press*). High-rise housing in Europe: Current trends and future prospects*. Delft: Delft University Press.

Vestergaard, H. (1977*). By- og boligforbedring i samfundsøkonomisk belysning.* SBI-rapport 102. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Vestergaard, H. (1985). *Organisation og økonomi i den almennyttige boligsektor - med særligt henblik på forbedring af nyere etageboligområder* (SBI-meddelelse 53). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Vestergaard, H. (1993). Renovering af de store bebyggelser – kan det betale sig? *Byplan 45(5), 208-213*.

Vestergaard, H., Gottschalk, G., Trærup, T., Gruber, T., & Rasmussen, I. Ø. (1997). *De 8 modelområder: Evaluering af et Byudvalgsinitiativ.* SBI-rapport 288. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Vestergaard, H. (1999a). Did general improvement programmes change social conditions at problematic housing estates? – Nine Danish examples. In B. Krantz, E. Öresjö, & H. Priemus (Eds.), *Large scale housing estates in Northwest Europe: Problems, interventions and experiences*. Housing and Urban Policy Studies 17 (pp. 47-64). Delft: Delft University Press.

Vestergaard, H. (1999b). Erfaringerne fra 'Kvarterløft' eller andre tilsvarende virkemidler i udvalgte lande. In H. Kristensen (red.), *Bypolitik, kvarterløft og velfærd: En antologi*. SBI-rapport 312 (pp. 105-120). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Vestergaard, H., et al.(1999). *Byudvalgets boligsociale indsats – 20 eksempler.* SBI-rapport 311. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Vestergaard, H. (2000). *Vapnagård, Helsingor: A changing urban neighbourhood in Denmark: Social exclusion in European neighbourhoods* (CREUE Occasional Paper Series No. 3). Newcastle: University of Newcastle upon Tyne, Centre for Research on European Urban Environments, CREUE.

Vestergaard, H. (2001). *Boligpolitiske problemer og udfordringer: Interview med nøglepersoner på boligmarkedet.* By og Byg Dokumentation 002. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Forebyggelse af normbrud og konflikter i boligområder

Thorkild Ærø

Vores byer rummer vækst og rigdom, men også en lang række spændingsfelter og konflikter af social, kulturel, fysisk og funktionel karakter. Opmærksomheden er i den sammenhæng ofte rettet mod forekomsten af kriminalitet, indbrud og tyverier, omfanget af hærværk, og mod overfald og vold. Der er ligeledes ofte fokus på graden af subjektiv tryghed ved at færdes på offentlige steder, på frygt og utryghed i mødet med andre medborgere, på bandedannelser og anden subkulturel fraktionering. Listen af konfliktfelter er lang, og en del af emnerne har det tilfælles, at problemstillingerne koncentreres til bestemte bydele og til bestemte grupper af ofre og gerningsmænd.

Målet med det forskningsprojekt (Christensen og Ærø, 2003), der ligger til grund for denne artikel, har været at søge svar på, hvilke forhold der kan forklare, hvorfor folk er utrygge i et boligområde og hvilke tiltag, der virker, når man ønsker at gøre noget ved disse forhold. Som det vil fremgå af artiklen, er tiltag i praksis gennemført ud fra et bredt spekter af metoder.
170 almene boligbebyggelser indgår i denne undersøgelse og heraf har 10 bebyggelser været genstand for en nærmere granskning af situationen. Med undersøgelsen fandt man en række nye forklaringer på folks tryghed i disse områder og herunder, hvilke forhold omkring beboersammensætningen og de boligsociale forhold, der i særlig grad har betydning. Undersøgelsen viste også hvilke tiltag, der har været effektive, når trygheden skal øges. Opgørelserne har siden været anvendt til at ændre på fordommene om situationen i disse boligområder[50].

Introduktion

Hvorvidt man færdes henholdsvis trygt eller utrygt i by- og boligområder afhænger blandt andet af områdets udformning og funktion, hvem man møder, og hvilke sociale netværk der udfoldes. Andre forklaringer kan være ens personlige baggrund. Områdets generelle omdømme kan ligeledes antages at spille ind, og det samme kan forestillinger om kriminalitetens omfang.

Den faktiske kriminalitet i et område er imidlertid sjældent særligt velkendt. Fra kriminologiske undersøgelser ved vi, at kriminalitetsniveauet i Danmark ligger omkring det gennemsnitlige niveau i Europa, men at alvorlighedsgraden er lavere. Vi ved også at anmeldelsestilbøjeligheden til gengæld er usædvanlig høj. Endelig ved vi, at angsten for kriminalitet ligger på et lavere niveau end i noget andet europæisk land (Balvig, 2001; Kyvsgaard, 2003).

Mange bekymrer sig om kriminaliteten i by- og boligområder, og det slår fx igennem som et krav om tryghed og sikkerhed i og omkring boligen, når man skal vælge bolig. Når danskerne vælger bolig, er forestillingen om tryghed og sikkerhed således af afgørende betydning. Det ved vi fra gentagede præferenceundersøgelser, der viser, at forvisningen om, at man kan færdes

[50] I undersøgelsen indgik der desuden en opgørelse af den faktiske kriminalitet i området, opgjort ved antallet af politianmeldelser. Opgørelserne viste, at antallet af anmeldelser var få – et relativt overraskende resultat set i lyset af at disse områder ofte forbindes med kriminalitet (Se Christensen og Ærø, 2003, Ærø og Christensen, 2003).

trygt og sikkert i et boligområde, er afgørende for, hvor vi føler os hjemme og vælger at bo (Statens Byggeforskningsinstitut & AKF, 2001; Ærø, 2002). Ved valg af bolig og boligområde er det af afgørende betydning, at man ikke behøver at frygte indbrud, at man kan nyde og opholde sig sikkert i de rekreative områder og færdes uden bekymringer i byens shopping- og indkøbssteder.

Udover et stærkt ønske om at bo i et område uden kriminalitet, lægger majoriteten vægt på at bo i et boligområde, hvor der hersker en vis enighed om de uskrevne regler og normer Det gælder fx spørgsmålet om, hvordan man omgås og hilser på hinanden, hvor det 'gode naboskab' er højt præfereret. Det ses også som et ønske om at bo nær andre med samme alder og i samme livssituation (Ærø, 2002).

Tryghed, sikkerhed og byplan

Boligen og boligområdet – og byplanen bag - har til alle tider søgt at indfri et ønske om tryghed. Byer er oprindeligt indrettet og placeret med henblik på beskyttelse af korn og dyr. Langt senere - i forbindelse med velfærdssamfundet opbygning - handler det om forbedring af industrialiseringens usunde slumbyer. Her handler det om retten til en sund bolig, om sikkerheden når man begiver sig ud i trafikken, om sikre opholdsarealer og fritidsfaciliteter. Frem for strategisk beliggenhed og en solid ringmur i det førmoderne samfund, bliver midlerne til den trygge by i det moderne samfund en hævelse af hygiejnesystemet og et plansystem baseret på spredte bebyggelser (Kjærsdam, 2003).

Spredningen reguleres gennem en differentiering af arealbrugen. Her sondres der mellem boliger, forskellige typer af offentlige formål, liberale erhverv, detailhandel, forskellige typer af produktion kategoriseret efter graden af miljøbelastning (Kjærsdam, 2003).

Udbygningen af den moderne forstad igangsættes parallelt med en storstilet offentlig sanerings- og byfornyelsesindsats, der har til formål at reducere antallet af usunde boliger i den tætte by. Men slumboligerne påførte ikke alene befolkningen problemer med helbredet, boligtypen medførte også en udvikling, hvor normative betragtninger blev en del af politikken[51]. Og tætbyens negative indflydelse, blev bestemt ikke undervurderet fra det offentliges side, som det fremgår af citatet herunder. Citatet stammer fra en betænkning fra 1938 – i øvrigt det samme år landets første byplanlov vedtages.

> *"Den indirekte Betydning af Boliger og Bebyggelse for Sundheden er langt større end den direkte. Utiltalende og overfyldte Boliger frister til at søge bort til Værtshuse og modarbejder Familieliv, men begunstiger løse forbindelser. Både Alkoholisme og Udbredelse af Kønssygdomme kommer derved i Forbindelse med Boligspørgsmålet."*
> *(Betænkning afgivet af Indenrigsministeriets Saneringsudvalg 1938)*

I kontrast til midtbyernes usunde, tætte, utrygge, kaotiske – og altså også umoralske boligmiljø, opførte man fra 1950'erme og frem sunde, lyse, store og velindrettede boliger i ditto omgivelser i forstæderne. Der kom orden på boligsituationen – ingen mørke baggårde med lyssky affærer, men overskuelige, velbelyste friarealer og et trafiksystem planlagt ud fra princippet om differentiering. Boliger adskilt fra erhverv og dermed fra de gener og risici i form af støj og røg, man kendte så godt fra industribyens produktionsvirksomhed.

I de nye bebyggelser var der ikke tænkt så meget i naboskab, og enhederne selv i den danske udgave, var større end landsbyen. Den næste bølge af forstadsboliger - de store 60'er planer med montageelementbyggeriet, parcelhusene og tæt-lav bebyggelsen - var tænkt som selvbærende lokal-

[51] Se også Simonsens arbejder om kvinders position i det offentlige rum.

samfund. Her var målet selvbærende enheder med et serviceniveau, og en social og kulturel sammensætning svarende til 'det store samfund'. Målet om social integration var indskrevet i planen (Bertelsen, 2001).

Disse idealer og mål er siden relanceret i nutidige programmer på det boligsociale område og herunder i forbindelse med byudvalgsindsatsen. Samfundet ville ikke tolerere segregation i form af social ulighed eller markante kulturelle forskelle imellem forskellige områder i byen. Men navnlig i 1960'erne og 1970'ernes store etageboligplaner koncentreres beboere med sociale problemer, de såkaldt socialt udsatte. Områderne fungerede ikke som de lokalsamfund, de var tiltænkt, og balancerede ikke i socioøkonomisk henseende. I forsøgene på rehabilitering fokuseres der igen på at skabe social integration, og ofte var det igen det 'lokale fællesskab', der var ledetråden (Pløger, 2002).

I nogle tilfælde var der meget lokale forklaringer på forstadsbyggeriets dårlige omdømme:

> *Østbyen kom dårlig fra start – fik dårligt ry lige med det samme. De dårligt stillede familier flyttede fra midtbyen og ud i østbyen. Man kendte godt de familier. Nogle af dem fik af og til besøg af politiet. Derfor har området altid haft et skidt ry. Der har altid været en 3-4 familier, som er særlig belastede og som regel lavede balladen. (Pensioneret nærbetjent).*

Citatet stammer fra det forskningsprojekt, der senere omtales i denne artikel, hvor vi stødte på den citerede, meget plausible forklaring på disse forstadsområders dårlige omdømme. At sanering og byfornyelse løste nogle af midtbyens sociale problemer med en udflytning til forstaden er velkendt og dokumenteret i sanerings- og byfornyelsesforskning (Plovsing, 1979; Andersen og Ærø, 1998), mens det kan overraske, at visse konkrete familiers personlige renommé blev synonym med hele forstadsbydele.

Gennem årene blev disse bebyggelsers image værre og værre, fraflytningen af velfungerende familier tog til og efterlod stadig flere tomme lejligheder til familier med anden etnisk baggrund end dansk og socialt belastede danskere, der havde svært ved at finde boliger andre steder. Forstæderne blev ikke så trygge, som det var tiltænkt, men udviklede sig i en noget anden retning. Flere hævder, at en del af disse bebyggelser fra først dag blev synonym med vold, misbrug, elendighed og kriminalitet (Roleder, 1999).

Denne stigmatisering har betydet, at mange er utrygge ved at færdes og bo i disse områder. Med Byudvalgets indsatser og for mange andre projektmidler har man derfor gentagne gange forsøgt at øget trygheden.

Spørgsmålet er, hvad man mener med tryghed og hvilken sammenhæng, der er mellem bydeles dårlige omdømme og graden af subjektiv tryghed? Og hvis der ikke objektivt er grundlag for at være bange for kriminalitet, hvad er det så, der giver utryghed – i relation til et boligområde.

Problemfeltet tryghed og utryghed i boligområder - fra lovbrud til krænkelser af uskrevne regler

Til de forhold der skaber utryghed for beboere i et boligområde hører for det første oplevelsen af deciderede lovbrud i form af indbrud, tyverier eller grove chikanerier og overfald, og dermed brud på de lovfæstede normer, der gælder for alle i samfundet. Brud med disse normer vil ofte være dybt krænkende, og fx indbrud i boligen kan gøre beboere utrygge længe efter. I tillæg til disse normer, kan der gælde særskilte ordensregler for en boligbebyggelse. Sådanne ordensregler kan være optaget i den lokale politivedtægt, og her er politiet også myndighed ved brud med disse normer.

Et lag under de formelle bestemmelser og vedtagne ordensregler gælder der et lag af uskrevne regler. De handler om, hvordan man omgås, og brud med disse normer kan også være kilde til konflikter og utryghed. De uskrevne regler handler fx om, hvordan eller om man hilser på hinanden, hvor me-

get man kan tillade sig at 'fylde' i en bebyggelse, når det gælder fx støj fra egen bolig, i forbindelse med ophold på de fælles arealer og i fælleslokaler. Hvilke typer af aktiviteter man kan tillade sig at udfolde. Disse kan være knyttet til vedtagne og diskuterede forhold, men meget hviler på kultur, herunder traditioner og institutioner. Kultur kan i den forbindelse opfattes som skikke og opfattelser, socialt etablerede meningsstrukturer vi tilegner os som medlemmer af et samfund.

Kulturer og normer formidles blandt andet gennem de traditioner og institutioner, man har i området, og det er da også ofte her, man tager fat, når målet er at forbedre situationen i et område, selvom det er strukturer, der er træge og svære at ændre. Hvor der er konflikter og normbrud, tales der ofte også om tabet af traditioner. Indstiftelse af traditioner og arbejdet i institutioner kan begge virke trygheds- og tillidsskabene eller det modsatte – alt afhængig af deres ekskluderende eller inkluderende effekt.

Tradition kommer af det latinske 'tradere' eller 'traditio', der betyder at række noget over, at overføre og videregive et eller andet (Schanz, 2003). Traditioner indstiftes over tid, og deres permanens afhænger af graden af enighed derom. En tradition er noget, man forholder sig til, idet man enten holder den i hævd eller forkaster den. Men traditioner indfinder sig ikke på baggrund af beslutninger og bevidste handlinger. Traditioner er ikke blevet til som traditioner, men er skænket – ikke planlagt eller skabt – blot videregivet (Schanz, 2003).

I Bourdieus terminologi sidestilles begrebet tradition på det personlige plan med begrebet *disposition.* Det dækker i denne sammenhæng over indlejrede, habituelle forhold, der blandt andet dækker evnen til at opføre sig 'normalt' i en given kontekst – eller på et *felt,* som Bourdieu kalder de sociale sammenhænge, vi som mennesker indgår i. Vores habitus udvikles og ændres over tid, men er samtidig en generator af kodeks for værdier og adfærd af grundlæggende, relativ uforanderlig karakter (Bourdieu, 1998).

Institutioner er som traditioner kollektive, men skabt til at løse bestemte opgaver (Schanz, 2003). Det betyder også, at løsningen kan vurderes, og derfor skal institutioner kunne legitimere sig. Kan de ikke det, eller bliver det hele til gentagelse, er der tale om bureaukrati. Undertrykkes legitimiteten er der tale om magtanvendelse (Schanz, 2003). Institutioner vil ofte fungere som tryghedens vogter i et boligområde – men de kan være domineret af en bestemt synsvinkel. De vil hævde et bestemt sæt normer. For igen at drage nytte af Bourdieu vil der her være tale om forskellige positioner.

Folk med forskellige kulturer, og dermed forskellige sæt af normer, sameksisterer ofte helt problemfrit i boligområder. Men i nogle områder opstår der jævnligt konflikter mellem beboere med forskellige normer. Grunden kan være mødet mellem forskellige traditioner eller uenighed om lokale institutioners virke. I den kamp er alle sjældent ligeværdige parter. Konflikt kan også skyldes uvidenhed om, at man med sin adfærd krænker andres normer.

En reaktion på konflikter, der skyldes, at nogle beboere med deres adfærd, krænker andre i et boligområde, kan være et forsøg på at danne et stærkere sæt af fælles normer - at tilstræbe en højere grad af rummelighed over for andre. En måde at gøre det på, er at eksplicitere og formalisere tabte normer, der tidligere fungerede på basis af det uskrevne. Det sker i håbet om, at de tabte normer med tiden vil internaliseres. Et eksempel herpå er forsøgene med indførelsen af hilsepligt og alsang i Vollsmose, som omtalt i citatet herunder.

”Hilsepligt og alsang
Det fremgår af et udkast til idékatalog fra Vollsmosesekretariatet, at der bør indføres hilsepligt og alsang som led i en kampagne for større tryghed i Odense-bydelen. Desuden foreslås bedre gadebelysning, beskæring af træer og buske, videoovervågning på udsatte steder og en koordineret indsats mod hærværk og ødelæggelser. Der vil blive fremsat forslag om en fælles holdning til, hvad der er acceptabel ad-

færd i centret i bydelen og temaundervisning om tryghed og kultur". (Jyllands Posten, 19. september 2001).

Undersøgelsens design

I det følgende refereres der til resultater fra en ny undersøgelse af erfaringer med forebyggelse af kriminalitet i boligområder (Christensen og Ærø, 2003).

Undersøgelsen er gennemført som to delundersøgelser.

Den ene er en kvantitativ analyse af sammenhængen mellem boligsociale indsatser og den oplevede kriminalitet. I denne del omfatter analyserne 170 bebyggelser, og de oplysninger, der indgår, blev tilvejebragt i forbindelse med den samlede evaluering af den såkaldte Byudvalgsindsats (Skifter Andersen, 1999).

Den anden del af undersøgelsen er gennemført som en caseundersøgelse. Her indgår der ti udvalgte boligområder – en delmængde af de 170 –, og denne del af undersøgelsen har til formål at opsamle de mere lokale erfaringer med forskellige former for forebyggelse af kriminalitet og etablering af trygge boligområder.

Tryghed og kriminalitet kvalitativt analyseret

Første del af undersøgelsen tog udgangspunkt i 170 bebyggelser ud af de omkring 500 forstadsområder, der i perioden fra 1994 til 1998 modtog støtte fra regeringens såkaldte Byudvalg. I mange af disse bebyggelser havde man i den forbindelse et erklæret mål om at bekæmpe kriminalitet og øge trygheden. I lidt over halvdelen af de 170 bebyggelser angav lokale nøglepersoner[52], at man havde væsentlige problemer med kriminalitet og hærværk før Byudvalgsindsatsen blev iværksat. I de resterende bebyggelser angav man, at denne type af problemer var mindre væsentlige. I de bebyggelser, hvor man havde væsentlige problemer med kriminalitet, havde man tillige typisk andre væsentlige sociale og fysiske problemer som fx dårlige udearealer og nedslidte fællesfaciliteter.

Med henblik på at finde de karakteristika ved en bebyggelse eller situationen i bebyggelsen, der bedst forklarer graden af tryghed, er der gjort brug af en logistisk regressionsanalyse. Den afhængige variabel der søges forklaret er i første omgang de subjektive vurderinger af graden af problemer med utryghed og kriminalitet. I anden omgang søges forklaringer på, at situationen forbedres.

De forklarende variable er søgt i oplysninger om bebyggelsens beboersammensætning (demografi og socioøkonomi), bebyggelsestype (størrelse, plan, højde), generelle trivsel i bebyggelsen (subjektive vurderinger), bebyggelsens omdømme (subjektive vurdering), indsatsformer (type af aktiviteter gennemført i regi af byudvalget).

Resultater

Undersøgelsen viste for det første en tydelig sammenhæng mellem vurderingen af kriminalitets- og hærværksproblemer i den enkelte bebyggelse og områdets beboersammensætning, beboernes sociale relationer samt områdernes fysiske standard, karakter og omdømme i det omgivende samfund.

Analysen viste således, at følgende demografiske forhold bedst forklarede problemerne med kriminalitet.

[52] Forretningsførere og medlemmer af afdelingsbestyrelsers vurderinger af situationen i deres boligområde og deres udsagn i et spørgeskema er brugt som indikatorer for beboeres oplevede tryghed, samt den betydning, kriminalitet tillægges deres hverdag. Det er således deres subjektive skøn og oplevelser af kriminalitet og hærværk, der er grundlaget for vurderingen af situationen i en bebyggelse. Undersøgelsens resultater skal ses med forbehold for den bias, disse nøglepersoners interesser måtte indebære .

– Andelen af børn og unge
– Andelen af beboere, der har boet i boligområdet i mere end fem år (typisk ældre beboere)
– Hyppig beboerudskiftning
– Andelen af beboere uden beskæftigelse
– En lav andel af par i beskæftigelse.

Tolkningen af resultaterne er, at når omfanget af problemer med kriminalitet vurderes højt de steder, hvor der er en stor andel af børn og unge, og/eller en stor andel ældre beboere, der har boet i bebyggelsen i mere end fem år, er der tale om generationskonflikter.

Disse to grupper har ikke de samme normer og forstår ikke hinanden. Problemer med kriminalitet vurderes da også til at være mindre, når andelen af midaldrende i beskæftigelse bliver større. Det giver områderne en bredere og mindre polariseret beboersammensætning.

Når det gælder de sociale forhold i bebyggelsen, viste analysen, at utryghed og problemer med kriminalitet før en indsats kunne forklares med følgende sociale forhold:

– Tilstedeværelsen af beboere med støjende og generende adfærd
– Et højt omfang af konflikter mellem beboere
– At bebyggelsen havde et dårligt omdømme

Og følgende fysiske forhold:

– Graffiti i opgange samt andre problemer med kriminalitet og hærværk.

Når analysen påviste en sammenhæng mellem omfanget af graffiti og den generelle vurdering af problemer med utryghed, kunne det hænge sammen med, at de mange 'tags' og graffiti-malerier i nogles øjne signalerer lovløshed.

Den selvforståelse, der kommer af at bo i en bebyggelse med et dårligt image, kan forklares med, at et dårligt omdømme ofte bygger på historier i pressen, der omtaler områderne som problemområder og gerne bringer historier om kriminalitet under overskrifter, hvor områdets navn indgår. Et dårligt omdømme kan betyde, at nogle trækker sig væk fra et muligt fællesskab, og at det forstærker den negative selvforståelse.

Forklaringer på situationen efter en indsats

Analysen viste, at problemerne med kriminalitet og hærværk blev reduceret med Byudvalgsindsatsen. Det vurderede nøglepersonerne i hovedparten af bebyggelserne, uanset det oplevede omfang af kriminalitet og hærværk før indsatsen. Blandt de bebyggelser, der havde væsentlige problemer med kriminalitet, vurderede man i lidt over halvdelen, at der var sket markante reduktioner. I bebyggelser, hvor kriminalitetsproblemer vurderedes små, havde ni ud af ti oplevet reduktioner.

Analysens resultater viser, at indsatsen i særlig grad havde betydet øget tryghed:

– Ved en kombineret bred boligsocial indsats: både social og fysisk
– Hvor indsatsen var rettet mod børn og unge
– Hvor der var tale om deciderede kriminalpræventive indsatser.

De gennemførte aktiviteter var både af social og fysisk karakter, og denne kombination af forskellige typer af indsatser viste sig at give den væsentligste nedgang af kriminalitetsproblemer – en øget tryghed – sammenlignet med indsatser, der udelukkende havde fysisk karakter. Analysen viste endvidere, at de sociale tiltag i højere grad øgede trygheden i boligområdet end

de rent fysiske, men at de største effekter blev opnået med en kombination[53].

Analysen viste endvidere, at også andre forhold havde betydning for beboernes oplevelse af problemer med kriminalitet. Øget tryghed kunne således forklares med:

– Et fald i andelen af beboere, der har boet i bebyggelsen i mere end fem år (typisk ældre beboere)
– Et fald i andelen af beboere, der kommer fra 3. verdenslande
– En stigning i andelen af midaldrende par i beskæftigelse.

Tolkningen af disse resultater var, at områderne med disse ændringer havde opnået en mere heterogen beboersammensætning til erstatning for polariserede befolkningsgrupper – aldersmæssigt, etnisk og socioøkonomisk.

Når det gælde de fysiske forhold var det disse forhold, der bedst kunne forklare en øget tryghed:

– Integration af gående og kørende trafik
– Synlige og overskuelige indgange til boliger.

Resultater fra 10 casestudier

Undersøgelsens anden del var baseret på interview med nøglepersoner[54] fra 10 udvalgte caseområder[55]. Her var alle enige om, at de gennemførte tiltag havde haft en forebyggende effekt. De ønskede ikke at fremhæve et enkelt tiltag frem for andre, når det gjaldt de kriminalpræventive aspekter i indsatserne. Det var der flere forklaringer på. De fleste påpegede, at der var tale om en flerhed af faktorer, der hver især havde bidraget til en positiv udvikling i retning af en større grad af tryghed i boligområdet. Mange fremhævede, at den kriminalpræventive effekt i sagens natur ikke kunne opgøres direkte, ligesom en effektvurdering af de gennemførte aktiviteter ikke var mulig.

De påpegede samtidig, at de aldrig havde omtalt indsatsen som kriminalpræventiv - eller kun havde gjort det i ansøgningssammenhæng. Derefter havde indsatsen været omtalt i mere generelle vendinger som en indsats til at fremme beboernes trivsel og tryghed. Begrundelsen var, at man fandt det urimeligt - endnu en gang - at forbinde boligområdet og dermed dets beboere med kriminalitet og kriminel adfærd.

Nøglepersonernes erfaringer præsenteres i det følgende i tematiseret form, præsenteret i form af fem indsatstyper, der gennem analysen viste sig at have haft en særlig kriminalitetsforebyggende og tryghedsskabende effekt i et eller flere af de undersøgte områder.

Konfrontation og konsekvens (Indsats 1)

»Det er vigtigt at kende alle børn og unge i området; deres historie, baggrund, sociale situation og deres familierelationer. Alle grupperinger – både de tosprogede og dem med dansk baggrund. I de første år som nærbetjent gjorde jeg derfor alt for at se og blive genkendt af de unge, der var problemer med«.
(Nærbetjent)

»Vi indkaldte forældre, borgmesteren, politikere, politi og kommunaldirektøren til et møde, hvor vi diskuterede, hvad vi hver især kunne gøre

[53] Med disse resultater kan en parallel drages til konklusionen i den samlede evaluering af Byudvalgsindsatsen, hvori det blev det fremhævet, at en såkaldt 'tripelvaccine' var mest effektfuld (fysiske forbedringer, boligsociale aktiviteter og en reduktion af huslejen) (Skifter Andersen, 1999).

[54] Nøglepersonerne er eksempelvis klubmedarbejdere, beboerrådgivere, ansatte i institutioner, nærpoliti, fritidskonsulenter, kommunale embedsfolk og SSP-konsulenter, som har kontakt til områdets beboere i det daglige.

[55] Caseområder: Avedøre Syd (Hvidovre), Bispehaven (Århus), Egedalsvænge (Karlebo), Eskebjerggård (Ballerup), Kongevænget (Hillerød), Løget (Vejle), Maglehøj (Frederikssund), Remisevænget (Kbh.), Varbergparken (Haderslev), Vejlby Vest (Århus).

for at ændre på tingene. Mødet skulle bruges til at fortælle forældrene, at der var problemer med deres børn og til at indgå aftaler med de unge, forældre og andre om at finde en løsning. Samtidigt begyndte jeg at indlede en række politisager mod de unge. Det betød, at drengene fik at mærke, at deres handlinger havde konsekvenser også for dem selv, og vi fik forældrene til at tage et medansvar«.
(SSP-konsulent)

Undersøgelsen viste flere eksempler på, at personlig konfrontation og kontant praksis – i specielle situationer og over for en specifik type af unge – havde vist sig at have en positiv virkning for trygheden i det samlede boligområde. Her var der tale om situationer med kriminelle unge, der groft tilsidesatte både de formelle og mindre formelle sociale regler. Gennem en skærpet formel kontrol og dermed en vis afkriminalisering, begyndte beboerne i boligområdet igen at færdes trygt i nogle af disse områder. Eksemplerne på denne type af indsats viste, at det med personlig kontakt til de unge i flere tilfælde var lykkedes at få dem ud af en kriminel løbebane.

Den lokale nærbetjent, en opsøgende medarbejder eller en SSP-konsulent var de aktører, der var udførende i denne type af indsats. Deres opgave var at stoppe de unge og at 'sige fra' på det omgivende samfunds vegne. At sætte grænser, formidle samfundets fælles normer og samtidig lære de unge at respektere autoriteter som politi, skoler og institutioner.

Målgruppen var relativt groft normbrydende unge. De var typisk karakteriseret ved at falde uden for det etablerede institutions-, forenings- og arbejdsliv. De havde igennem store dele af deres liv været overladt til sig selv. Normbrudene spændte fra chikanerier af bebyggelsens øvrige beboere, til indbrud, tyverier, handel med narkotika, vold og trusler om vold. Grupper af unge var således i konflikt med samfundets autoriteter, andre grupper af unge i byen og med de øvrige beboere i boligområdet. Resultatet var ifølge de interviewede usikkerhed, utryghed og en udtalt fornemmelse af social opløsning blandt beboerne i området.

Erfaringerne fra undersøgelsen viste, at nogle unges indtryk af hvilke aktiviteter, der var acceptable i boligområdet, adskilte sig væsentligt fra de øvrige beboeres normer. Og at det var og havde været kilde til mange konflikter. Det handlede både om, hvor meget man kan tillade sig at støje i fællesrum, hvordan klubber og fælleslokaler behandles og efterlades, og hvordan man tiltaler hinanden. Nogle beboere var tidligere blevet krænket af tilråb og forulempet af knallertkørsel på 45 km/t knallerter internt i bebyggelsen. Selvom der i visse tilfælde var tale om egentlig kriminel adfærd, synes nogle unge under 15 år at betragte det som legalt, når de nu ikke kunne straffes.

Flere af de professionelle, der havde med disse unge at gøre, talte om svigtende forældreansvar. De fortalte, at de unges forældre i flere tilfælde ikke tog sig af, hvad deres børn lavede, når de ikke var hos dem. Ved problemer i klubben eller på skolen udviste forældre den holdning, at pædagogerne eller skolelærerne ikke var gode nok til deres arbejde. De unge oplevede dermed, at forældrene var på deres side. Forældrene nærede ingen skepsis over for, hvad deres børn fortalte, og dermed havde de professionelle ofte oplevet, at et samarbejde med forældrene omkring den unge ikke kunne etableres. Det offentlige system blev mødt med modstand fra forældresiden, og denne modstand udnyttede mange unge som et vakuum for udfoldelse.

I et boligområde havde nærbetjenten for vane at opsøge de unge, hver gang han så dem hænge ud et sted, og 'stresse' dem med spørgsmål om, hvad de lavede, hvorfor de ikke dyrkede en fritidsinteresse, fik et arbejde eller gik i gang med en uddannelse. Faconen var relativt personlig og båret af et stærkt personligt engagement. Og nærbetjenten fik faktisk flere af de unge i arbejde. Det havde en positiv betydning for området, for mange unges indstilling til livet og for deres incitament til at ændre adfærdsmønster og at blive (gen)integreret i samfundet at de fik et job eller en uddannelse.

I den forbindelse havde de professionelle dog oplevet, at det var vanskeligt at inddrage virksomheder i sådanne projekter. At der reelt mangler jobs og skolepladser til disse unge. At det er en forudsætning for succes, at erhvervslivet og offentlige myndigheder er villige til at gå ind i projekterne.

I de undersøgte tilfælde var de opnåede job og uddannelsesløsninger et produkt af personlige relationer mellem arbejdsgiveren eller personalet på eventuelle uddannelsesinstitutioner og fx nærbetjenten. En vished for at nærbetjenten bevarede kontakten til den unge – også efter vedkommende var kommet i arbejde – vurderes her til at være af væsentlig betydning.

Indsats 2: Den opsøgende medarbejder

»Mange gange handler det også om bare at tale med de unge indvandrere, når man møder dem på gaden – tale om de ting, hvor man kan mærke, de er helt galt på den. De er nødt til at vide noget om, hvordan man opfører sig forskellige steder, fx hvordan man opfører sig, når man går på kommunen, i hvert fald hvis man kommer for at bede om et eller andet. Det gælder om at kende spillereglerne. Jeg kan mærke, at de elsker at sidde hos mig i sofaen og spørge om alt muligt«. (Miljømedarbejder)

Med hensyn til denne indsatstype havde flere af undersøgelsens deltagere positive erfaringer med længerevarende, engageret og personlig kontakt med børn og unge, der er i risiko for at komme ind i en kriminel løbebane. Den bærende person var her typisk en 'opsøgende medarbejder', og vurderingerne af denne funktion var, at insatsen havde forebygget kriminalitet - især blandt børn og unge. Særlig opmærksomhed på tegn i de unges adfærd på, at noget var ved at gå galt, havde kunnet fange mange forhold i opløbet. Samtidig var man på forkant med eventuelle konflikter og tilløb til konflikter mellem fx unge og ældre eller mellem grupper af unge i bebyggelsen. Mægling mellem konfliktende beboere blev en af medarbejderens funktioner.

Dialog

Den opsøgende medarbejder havde i flere tilfælde medvirket til, at de unge havde fået en mulighed for at stoppe op og ændre kurs. Trukket væk fra en gråzone, hvorfra medlemmer til kriminelle miljøer rekrutteres. Midlet til dette var først og fremmest dialog og tillid mellem den opsøgende medarbejder og de unge. Gennem sin daglige kontakt med børn og unge kendte den opsøgende medarbejder i flere tilfælde de fleste børn og unge i boligområdet og kunne derved afgrænse børn i 'risikogruppen'.

Hvor der var tale om børn af indvandrere, var medarbejderen, qua et personligt forhold til hver enkelt af de unge, kilde til afklaring af basale spørgsmål om, hvordan man gebærder sig i samfundet. Det var lige fra mødet med en offentlig myndighed, til håndtering af forelskelse og sex. Alt sammen forhold ved dansk kultur – traditioner og institutioner, som deres forældre ikke er blevet spurgt om eller har villet svare på.

Mægler og bindeled

Den opsøgende medarbejder fungerede i visse tilfælde som et formidlende led i konflikter mellem unge og øvrige beboere. Mæglerrollen havde den opsøgende medarbejder også påtaget sig i forhold til forskellige gruppers indbyrdes konkurrence om fx at bruge klubberne i boligområdet. Konkurrencen kunne fx stå mellem danske unge og etniske unge. Hvor gruppen af indvandrere dominerede, trak de danske unge sig tilbage og omvendt. Erfaringerne var her, at før en 'tilbagetrækning' kunne konflikten om ejerskabet til klubben give anledning til så meget ballade og uro, at personalet valgte at ekskludere den ene part. Den opsøgende medarbejder havde i sådanne situationer haft held til at mægle mellem parterne – så der blev plads til alle.

Styr på skolen og fritiden

Integration af tosprogede børn og unge i de eksisterende idrætsklubber og foreninger var et andet eksempel på situationer, hvor den opsøgende medarbejder havde været det formidlende led. Det handlede fx om manglende kendskab til, hvordan man bliver medlem, at man skal betale kontingent og til sportsgrenes - gældende og uudtalte - spilleregler.

Der viste sig også at være flere positive erfaringer med såkaldte lommepenge-projekter (renholde legepladser, rydde pulterkamre m.v.). Ud over lønnen var disse projekter populære på grund af den voksenkontakt, de indebar. Ad den vej lærte børn og unge, at der åbner sig muligheder for dem, og at de opnår respekt og anerkendelse, hvis de kan leve op til den tillid, man viser dem ved at tilbyde dem et arbejde.

Børn og unge som målgruppe

Målgruppen ved denne indsats var socialt isolerede børn og unge. Det vil sige børn og unge, der i store dele af deres opvækst har været overladt til sig selv. De findes i mange områder, og det gives der flere grunde til. Mange kommer fra familier med begrænsede ressourcer eller har indvandrerbaggrund. De fungerer heller ikke lige godt i det etablerede system: skole, forenings- og klubliv. Deres adfærd kan virke generende og social uacceptabel set med de øvrige beboeres øjne. Her var eksempler på generende adfærd at udsætte grønne områder og fællesfaciliteter for en voldsom og brutal behandling, knallertkørsel i bebyggelsen og at chikanere forbipasserende med tilråb.

Antallet af børn og unge, den opsøgende medarbejder havde hjulpet, varierede i de undersøgte områder. I nogle områder havde den opsøgende medarbejder valgt at samle ti drenge i en klub, hvor arbejdet blev ekstra intensivt, specielt med idræt og fysiske udfoldelser. Her var omtrent halvdelen indvandredrenge. Medarbejderne arbejdede både med skolen, fritiden og familien. De hjalp de unge med at passe deres skole, og de prøvede at få dem til at fungere i sports- og idrætsklubber. I andre tiltag var det et prioriteret mål for den opsøgende medarbejder at undgå, at børn og unge anbringes uden for hjemmet.

Indsats 3: At skabe ejerskab

> *»Vi havde en sag, hvor hærværksfolk smadrede 50 små vinduer – der ikke sad i vejen. Når man har smadret 20 må man bare fortsætte – det er en slags dominoeffekt. Her startede man et videoprojekt for børn og unge. Tidligere lavede vi skater-miljøer. Nu er videoprojekter populære, og ideen er den samme – at give børnene et godt fritidstilbud.« (Områdemedarbejder)*

Boligområdernes fysiske form og udseende viste sig i flere tilfælde at have en vigtig betydning for omfanget af kriminalitet og beboernes oplevelse af tryghed. Fysiske forbedringer havde været med til at styrke beboernes ejerskabsfølelse og samtidig øge den sociale kontrol og opmærksomheden i forhold til hinanden. Beboerne havde herigennem fået en stærkere tilknytning og tilhørsforhold til boligområdet samt en større interesse i at deltage aktivt i områdets udvikling.

De positive erfaringer i den retning var bl.a. opnået i boligområder, som havde arbejdet på at få beboerne til at bruge bebyggelsens fysiske miljø mere – fx fælleslokaler, friarealer og halvprivate områder foran opgange – og dermed skabe mere trygge boligområder. Fællesanlæg var succesfuldt ændret til et mere personligt og mindre anonymt præg. Åbne fællesarealer var omlagt til personlige nyttehaver med direkte adgang fra stuelejlighederne.

Nogle steder etablerede man fælles opgangshaver på indgangssiden og direkte adgang til haver fra altansidens stuelejligheder.

I en bebyggelse blev anonyme arealer foran opgangen omdannet til fælles opgangshaver. Beboerne havde derefter taget arealerne i brug og etab-

leret opholdsarealer og haver. Resultatet var en betydeligt mere personlig adgang, en bevidsthed om de fælles værdier, et stærkere ejerskab til bebyggelsen og et bedre naboskab.

Erfaringen var, at der efter disse tiltag var opnået en ændret brug af området, en positiv stemning og større tilfredshed. Erfaringerne viste også, at de, der tidligere lavede hærværk, ændrede adfærd. Tendenser til ligegyldighed og manglende ansvar over for fælles faciliteter og anlæg forsvandt i nogen grad og dermed forsvandt megen hærværk og graffiti. Det blev tolket som udtryk for et øget ejerskab til stedet og enighed om at respektere de fælles ting.

Problemer med megen graffiti var i ét tilfælde årsagen til, at et boligselskab etablerede et beredskab af beboere, der selv malede opgangene i tilfælde af graffiti. Derved blev beboerne mere opmærksomme på, hvornår der blev lavet graffiti og af hvem. På den måde lykkedes det at spore de to grupper af unge, der lavede graffitien. Grupperne bestod af børn fra bebyggelsen, og de blev sat til at male graffitien over sammen med deres forældre.

For at opnå succes med en fysisk indsats gav flere udtryk for, at det var helt afgørende at inddrage beboerne – herunder også børn og unge - i udformningen og indretningen af nye anlæg som fx nyttehaver, fælleshaver og beplantning – og ikke mindst i organiseringen og driften af disse anlæg. Planlægning af fysiske arealer i samarbejde mellem professionelle og beboere blev således fremhævet som et væsentligt kriterium for succes. En positiv udløber af de projekter, der var orienteret mod børnene som fx etablering af skateboardramper, var, at andre børn begyndte at komme i området, når de opdagede disse kvaliteter.

Indsats 4: Brobygning

»Beboerne har fortalt, at de tidligere var sort-listede på den måde, at hvis de skulle købe på afbetaling, så kunne det ikke lade sig gøre, når man kom fra bebyggelsen. Selvom man ikke stod i Ribers og havde arbejde. Sådan er det ikke længere, og selvrespekten er øget«. (Beboerrådgiver)

"Tre år i træk arrangerede vi streetbasket i syv uger for de unge i boligområdet. Seks trænere fra USA – karismatiske forbilleder – stod for træningen. Det var en stor succes, og de unge taler stadig om projektet og husker boligområdet for noget positivt. Det var et samarbejde med SSP, nogle klubber og Byudvalget, og butikker var med til at sponsorere. Vi beskrev ikke projektet som et projekt for integration i et belastet område, men som et kulturelt projekt for alle". (Miljømedarbejder)

Omverdenens negative forestillinger om livet og beboerne i et boligområde oplevedes som relativt fastgroede i mange af de undersøgte bebyggelser. Lokale fællesskaber og oplevelser af samhørighed mellem beboerne havde før indsatsen haft svære betingelser for at blive udfoldet. Erfaringer var imidlertid, at det med en særlig indsats var lykkedes at ændre på et områdes image.

Med henblik på at fremme den sociale integration i boligområderne og samtidig ændre på den negative omtale, som fastholdt området i en dårlig position, iværksatte man i nogle boligområder særlige aktiviteter for at få boligområdet integreret i det øvrige samfund.

Erfaringen var her, at aktiviteter i boligområdet og et udvidet engagement i det omgivende samfund kan ændre opfattelsen af et boligområde i positiv retning.

Et væsentligt element ved denne form for brobygning har været at ændre på beboernes selvforståelse, som ofte bygger på negative forestillinger om, hvordan andre mennesker opfatter beboerne. Den indstilling havde indsat-

sen imidlertid selv bidraget til, fordi udgangspunktet for overhovedet at modtage midler i sig selv er stigmatiserende.

Brobygningen blev typisk gennemført på basis af personlige kontaktflader til ildsjæle eller frivillige uden for boligområdet. Erfaringerne fra disse områder var således, at succesen afhænger af særlige initiativrige personer – ildsjæle.

Aktiviteter, der kunne trække mennesker til, var fx koncerter, festivaler, sportsarrangementer og basarer. Aktiviteter, man har kunnet bidrage til uden for boligområdet, er byfester mv.

Indsats 5: At sætte en proces i gang

»Vi havde et generelt udgangspunkt, og det betød, at der skabtes en proces mange var berørt af. Der kom en positiv udvikling, og der var nogle, der blev engageret i boligområdets udvikling på en naturlig måde, fordi der blev skabt nogle rum og nicher. De var med. De hørte til. Og man hører til igennem at give noget. Og det vil beboerne gerne, men hvor skal de gøre det, hvis de ikke synes, det bliver modtaget. Det skal processen skabe rum for«.

»Man kan ikke automatisere processen og sige, at om fem år skal vi huske at lave det og det om. Den går ikke. Vi vil så gerne lave noget permanent. Og det er også derfor, man snakker om forankring. Men forankring af hvad? Man kan forankre på mange måder. Man kan også forankre på den måde, at man kan forankre boligsocial tænkning. Hvis man ikke kan 'forankre' – så har det offentlige været for dominerende, eller også er der ikke sket en skid«.
(Områdemedarbejder)

Vurderingerne blandt nogle af de interviewede var her, at chancerne for et godt resultat blev forøget, når man ikke opfattede opgaven med at reducere uønsket adfærd og at øge tryghed snævert, men i stedet forsøgte at sætte en proces i gang. Hvor man bevidst arbejdede med generelle initiativer frem for specifikke. Samtidig opfattede man beboernes initiativer, som det bærende element og de professionelle som katalysatorer og fødselshjælpere.

Denne form for processtøtte blev blandt andet brugt med succes i situationer, hvor en projektmedarbejder blev opsøgt af beboere med en god idé, men behov for økonomisk støtte og professionel opbakning.

Engagement som drivkraft

De nøglepersoner, der især fremhævede denne kvalitet ved Byudvalgsindsatsen, havde bevidst forsøgt at give indsatsen en generel karakter og sætte de enkelte aktiviteter ind i en større sammenhæng. De havde allerede i opstartsfasen forsøgt at etablere en fælles bevidsthed og tro på, at der findes kvaliteter i boligområdet, som kan udvikles til gavn for alle.

De fokuserede på at skabe plads til flest mulige beboeres engagement i boligområdets udvikling og på at basere indsatsen på en positiv proces, hvor alle aktuelle og potentielle aktører ideelt set bidrog til at holde processen i gang med at give boligområdet et socialt og økonomisk løft.

Med denne form for coaching forholdte de professionelle sig imødekommende til aktiviteter, der blev foreslået af beboerne, fremfor at arbejde med en forudindtaget definition af problemer og løsninger.

Problemerne fastholdes

Kontrasten til denne generelle og meget rummelige tilgang til indsatsen er de steder, hvor indsatsen blev gennemført ud fra et relativt snævert fokus, typisk baseret på et konkret problemkompleks.

Sidstnævnte er mange måder nærliggende, fordi tildelingen af økonomisk støtte ofte sker til projekter, som kan dokumentere konkrete problemer. Men

risikoen ved den specifikke indsats er, at man allerede fra starten fastslår hvad problemet er, og dermed hvilke løsninger man vil bruge.

En nøgleperson fremhævede, at faren ved den traditionelle tilgang var, at en gruppe af unge fastholdes i deres rolle som problemmagere, og derved opretholdes konflikterne mellem disse unge og boligområdets øvrige beboere.

Konklusion

Resultaterne fra undersøgelsens første del, hvori 170 bebyggelser indgik, viste, at hvor der skete forbedringer, i form af et fald i problemerne med kriminalitet, skulle udviklingen tilskrives en flerhed af faktorer ud over de indsatser, der er gennemført. Disse faktorer er områdernes beboersammensætning, beboernes sociale relationer samt områdernes fysiske standard, karakter og omdømme. Denne flerhed af faktorer fremhæver nøglepersoner i de ti udvalgte bebyggelser også.

På baggrund af konkrete casestudier blev fem elementer i de undersøgte indsatser til fremme af trygheden udkrystalliseret. Resultaterne af projektets anden del viste således, at kriminalitet ikke kan betragtes som et isoleret fænomen, men må ses i sammenhæng med den generelle boligsociale situation i området og med beboernes egne og andres, ofte negative, forventninger til boligområdet. Analysen indikerede desuden, at vurderingen af problemernes omfang typisk havde sammenhæng med konflikter mellem børn og unge eller mellem dem og andre beboere i området. Disse konflikter kan bygge på manglende empati og accept af børns og unges adfærd, der af nogle betragtes som normbrydende. Denne vurdering kan forstærkes af den høje udskiftning af beboere, der gør, at man konstant skal forholde sig til nye, ukendte ansigter og normer. Det skaber uro og ustabilitet.

Undersøgelsen viste også, at indsatser med henblik på at forebygge kriminalitet nytter og har øget trygheden i boligbebyggelser. Det gælder især bebyggelser, hvor problemerne ikke er for store, og hvor der har været tale om en flersidet indsats.

Selvom den anmeldte kriminalitet i virkeligheden er lav, angav over halvdelen af boligområderne, at der var problemer med kriminalitet, utryghed og konflikter i boligområdet forud for byudvalgsindsatsen. Hvor det var tilfældet, var der typisk tale om områder med mange 'utilpassede' børn og unge, en høj beboerudskiftning og et dårligt omdømme. I hovedparten af de undersøgte områder vurderes det, at byudvalgsindsatsen har ændret positivt på disse forhold og øget trygheden. Det gælder især de steder, hvor man har sat ind med en kombination af fysiske forbedringer og sociale initiativer og gjort en særlig indsats for at styrke børns og unges vilkår og trivsel.

I én ende af spekteret skyldes en kriminalpræventiv effekt bedre låse, bedre belysning og bedre oversigt og udsyn i bebyggelserne. Midt i spekteret handler indsatsen om at søge at reducere konflikter, der opstår, fordi nogle krænker forhold, andre opfatter som 'uskrevne regler'. At bekæmpe konflikter, der kan skyldes interessemodsætninger og manglende forståelse beboerne imellem. Og endelig kan kriminalprævention handle om at sætte en proces i gang, der blandt andet bygger bro til det omgivende samfund og mobiliserer beboerne i en socialt inkluderende retning – både indad- og udadtil. Det sidste fx ved hjælp af fælles aktiviteter i boligområdet, som øger kendskabet blandt beboerne i området, men også andres kendskab til det og dermed til de mange sociale og fysiske kvaliteter og ressourcer, der er indeholdt og kan manifesteres i denne type områder.

Hvis graden af tryghedsfølelse er lav, skal årsagen sjældent findes i omfanget af den faktiske kriminalitet, men derimod i myter og personlige forhold. Også af denne grund kan det virke imod hensigten, hvis man i tilgangen til en kriminalpræventiv indsats fokuserer for snævert på problemer,

mens en generel tilgang kan virke afdramatiserende og åbne for nye løsninger. Samtidig undgår man at kæde grupper sammen med bestemte problemer og stigmatisering af disse beboere.

Litteratur

Balvig F.: Kriminaliteten i Danmark - i europæisk perspektiv. *Juristen Vol. 83, nr. 7*, s. 263-283. 2001.

Bertelsen, S. (1997). *Bellahøj, Ballerup, Brøndby Strand: 25 år der industrialiserede byggeriet*. Hørsholm, Statens Byggeforskningsinstitut.

Bourdieu, P. (1977). *Outline to a theory of practice*. Cambridge: University Press.

Bourdieu, P. (1984). *Distinction: A social critique of the judgement of taste*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bourdieu, P. (1998). *Practical Reason*. Cambridge: Polity Press.

Christensen, Gunvor og Ærø, Thorkild. (2003). *Veje til tryghed. Indsatser i boligområder – fra konfrontation til forståelse*. Glostrup: Det Kriminalpræventive Råd.

Kjærsdam, 2003: Interview i Weekend Avisen 9.-14. maj 2003.

Kyvsgaard, Britta (2003) *Utryghed, angst og bekymring for vold og kriminalitet. Justitsministeriets forskningsenhed.* August 2003.

Kyvsgaard, B.: *Den kriminelle karriere* Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1998.

Plovsing, Jan og Jørgensen Winie (1979*) Byfornyelse på Nørrebro. Socialforskningsinstituttet*, København.

Pløger,John, 2002: *Den fragmentariske by og det "gode byliv".* Statens Byggeforskningsinstitut, Hørsholm.

Roleder (1999): En menneskevenlig bydel, *Dagbladet Information* 8.-10. oktober 1999.

SBI og AKF (2001). *Det danske boligmarked - udviklingen i boligforsyning og boligønsker*. Byforum.

Schanz, Hans Jørgen, *Om Tradition*. I: Forandre for at bevare? - tanker om konservatisme. København: Gyldendal, 2003, s. 113-133.

Simonsen, Kirsten, 2001: *Rum, sted, krop og køn*. I Praksis, rum og mobilitet - Socialgeografiske bidrag. Kirsten Simonsen ed., København: Roskilde Universitetsforlag.

Skifter Andersen, H. og T. Ærø (1998): *Sociale konsekvenser af byfornyelse.* SBI Rapport 297. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H (1999): *Byudvalgets indsats 1993-98*, SBI-rapport 320, Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut .

Statens Byggeforskningsinstitut og AKF (2001). Det danske boligmarked - udvikling i boligforsyning og boligønsker. København: Byforum.

Ærø, T. (2002): *Boligpræferencer, boligvalg og livsstil*. Ph.d. afhandling. By og byg, Statens Byggeforskningsinstitut. Hørsholm.

Ærø, Thorkild og Gunvor Christensen, *Forebyggelse af Kriminalitet i Boligområder*, By og Byg Dokumentation 051, Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut, 2003.

De marginale rums politik

Jørgen Elm Larsen

De marginale rums politik betegner en ny form for kulturaliseret og rumsliggjort socialpolitik, der specifikt forsøger at håndtere 'marginale' mennesker i lokalområderne ved at etablere væresteder og andre steder-at-være for disse mennesker. Værestederne skaber socialt konstruerede fællesskaber, og disse fællesskaber er for mange et centralt og måske det eneste omdrejningspunkt for social kontakt med andre mennesker i dagligdagen. Ganske paradoksalt kan de socale rums politik være med til at skabe 'marginale kulturer' frem for at bekæmpe dem, da integration i margianle fællesskaber kan lede til disintegration i forhold til 'normale' fællesskaber. På den ene side er den overordnede rationalitet i den aktuelle socialpolitik, at alle marginale mennesker skal (re)integreres på arbejdsmarkedet og i andre normaliserende institutioner. På den anden side er der en stigende erkendelse, især blandt det socialpolitiske fodfolk, af umuligheden af at normalisere alle mennesker. En kritisk opfattelse af de marginale rums politik kan imidlertid være, at den repræsenterer en ny type af indespærring af marginale mennesker. Der er ikke tale om en fysisk, men om en symbolsk indespærring, der kan producere en opfattelse blandt marginale mennesker af de begrænsninger, som de er underlagt i det sociale og fysiske rum. En politik, der således som udgangspunkt forsøger at skabe anerkendelse af og for 'marginalitet' risikerer således at genskabe 'ulighedskulturer', hvis anerkendelsen af det marginale ikke følges op af en økonomisk omfordelingspolitik, der bibringer disse mennesker og de aktører og institutioner, som skal hjælpe dem, de tilstrækkelige ressourcer i lokalområdet. De marginale rums politik kan således vise sig at være en marginal version af både en anerkendelsespolitik og en omfordelingspolitik frem for reelt at være understøttende i forhold til marginale menneskers empowerment og skabelse af social og fysisk rummelighed i lokalsamfundet.

Indledning[56]

Socialpolitikken er blevet mere rumligt og kulturelt orienteret. Denne tendens har ikke mindst sat sig igennem i relation til håndtering og adfærdspåvirkning af marginale mennesker i lokalområderne. Denne udvikling skyldes for det første, at der politisk især i 1990'erne har været fokus på lokalområder og bebyggelser med koncentrationer af marginale mennesker og/eller etniske minoritetsgrupper, som i øvrigt i mange sammenhænge generelt betragtes som marginalgrupper. For det andet er der samtidig sket en vis sammensmeltning mellem social- og boligpolitikken, hvor der er blevet lagt vægt på lokalsamfundenes egne evner og anstrengelser i forhold til at genskabe velfungerende fysiske, kulturelle og sociale miljøer.

Den nye by- og boligpolitiske planlægningsretorik har fremhævet, at lokalsamfundene skal være selvforsynende og selvregulerende (By- og Boligministeriet, 1999). Ethvert bydistrikt skal være en by i byen med sin egen sty-

[56] Artiklen bygger på forskning, der er udført under GEP – Forskningsprogram om Køn, Magt og Politik (1996-2002) og under Forskerskolen for "Integration, produktion og velfærd" (2000-2005), og som tidligere er publiceret i Larsen & Schultz (2001), Larsen (2002a), Larsen (2002b), Larsen (2003) og Larsen (2004).

ringsstruktur og med egne arbejdspladser, boligområder, sports- og kulturfaciliteter osv. Denne nye urbane styringsform udfolder sig gennem en specifik fokus på de særegne lokale sociale og kulturelle forhold. Rose, (1996a) har kaldt denne nye styringsform for styring gennem fællesskaber. Denne styring er karakteriseret ved, at individerne forudsættes at tage aktiv del i at sikre sig selv, deres familier og lokalsamfundet en tryg og sikker fremtid. Det, der i særlig grad karakteriserer denne nye form for styring, er, at den udgør et moralsk felt, der forsøger at sammenbinde personer i bæredygtige sociale relationer gennem de værdier og meninger, som individer tilskriver forskellige mikrokulturer (Rose, 1999).

Den flydende og skiftende form for (steds)identitet, der karakteriserer den mest mobile del af den nutidige storbybefolkning, medfører imidlertid, at disse mennesker lever et individualiseret liv (Bauman, 2000: Beck & Beck-Gernsheim, 2002). De har ikke nødvendigvis brug for eller ønsker intime sociale relationer til deres naboer eller det lokale fællesskab. Mange ønsker at leve et anonymt liv blandt fremmede (Pløger, 2002). De er tilknyttet netværk, hvoraf kun få er lokale (se fx Bauman 1998, Castells 1997). De fremmede, som de ønsker at bo iblandt, skal imidlertid ligne dem selv og skal ikke være potentielt farlige og afvigende fremmede.

Dem, som frem for alt har brug for opbygning af fællesskaber og identitet i det lokale, er de ikke-mobile: Det vil sige grupper, som er territorielt relativt fastlåste. Men også disse grupper er i vid udstrækning orienteret mod fællesskaber, hvor deltagerne ligner dem selv. I den forstand er det måske en illusion at opretholde en forestilling om ét samlet lokalt fællesskab byggende på fælles emotioner og identiteter. På den anden side er der også en indlysende risiko ved at ignorere behovet for fælles referencerammer. Hvis der udelukkende lægges vægt på forskelle og forskelligheder, vil der være en risiko for social fragmentering og stammedannelser. Anerkendelse af forskelle og rumlig forskellighed bør ikke lede til mekanismer og processer, der udelukker bestemte 'stammer' fra adgang til fælles goder i form af beslutningsprocesser og en retfærdig fordeling af de fælles ressourcer. Selvom der i nutidens samfund måske ikke er en overordnet form for social integration, en samlende kulturel og normativ referenceramme, så kan en ensidig fokus på forskelligheder med en indbygget risiko for opdelinger i ’dem’ og ’os’ skabe fjendtlighed og mangel på social sammenhængskraft. I stedet for anerkendelse af og gensidig respekt for social og rumlig forskellighed i det lokale fællesskab kan der være en risiko for, at grænsedragningerne mellem differentierede socialiteter og rum bliver til opdelinger i 'os' og 'dem' og dermed til områder for konfrontation eller fører til segmentering.

Konstruktion af fællesskaber

Når lokalsamfund ikke længere er socialt og kulturelt homogene, og når der er en stigende bekymring for deres evne til at skabe social sammenhængskraft og integration, bl.a. på grund af en høj mobilitet ind og ud af lokalområderne, så opfattes evnen til at skabe midler og socialteknologier til at opbygge forskellige integrative rum af stor betydning for et lokalsamfunds velfærd og fremtid. Dette forekommer især som påkrævet i forhold til de by- og boligområder, hvor mobilitetsmønstrene medfører en fraflytning af ressorucestærke beboerne og en tilflytning af ressourcesvage beboere. For at bryde dette mønster, der er med til at producere de såkaldte belastede by- og boligområder, ses det som afgørende at fastholde og tiltrække ressourcestærke beboere (Skifter Andersen, 1999a og 1999b). I denne sammenhæng er det fx afgørende, at der kan skabes trygge og indbydende offentlige rum, der tilbyder og fremmer en følelse af mening og identitet: En oplevelse af tilhørsforhold til steder og fællesskaber. Når mennesker føler sig trygge og

føler sig hjemme, forventes de at kunne og ville tage et medansvar for sig selv og andre i de lokale fællesskaber.

De danske by- og boligpolitiske initiativer i 1990'erne kan opfattes som forsøg på at genskabe bestemte byområder som 'fællesskaber' ved at mobilisere lokale institutioner og aktører i forsøg på at konstruere disse fællesskaber. Denne socio-kulturelle konstruktivisme kan ses som en styringsmåde, der forsøger at forbedre menneskers hverdagsliv og specielt i lokal- og boligområder med en høj koncentration af marginale mennesker. I denne sammenhæng skal marginale mennesker 'myndiggøres' ved at eksperter og socialarbejdere lærer og træner dem i og overtaler dem til at gebærde sig på måder, der er forenelige med de dominerende normer og værdier, der er repræsenteret i det lokale fællesskab.

De steder-at-være og væresteder, der specifikt retter sig mod marginale mennesker, betegner jeg som de marginale rums politik – det vil sige som en særlig måde hvorpå den nye by- og socialpolitik søger at skabe integrative rum for marginale mennesker (Larsen, 2002a; Larsen, 2002b og 2004). De marginale rums politik manifesterer sig mest markant i form af forskellige typer af væresteder, der især igennem 1990'erne er blevet etableret for bl.a. hjemløse, sindslidende og alkoholikere rundt om i landet.

Den styring, der udøves gennem de marginale rums politik, tager form af forsøg på at påvirke mennesker til at træffe fornuftige valg og beslutninger i alle livets forhold (Foucault, 1983). For Rose (1996a) er der tale om en kompetancepolitik, der konstruerer og instruerer subjekter til at varetage deres egen selvstyring. Det er især denne sidstnævnte karakteristik af socialiseringsstyringen, der knytter an til den rumsliggjorte og kulturaliserede socialpolitiks forsøg på at genskabe forskellige typer af kompetencer og påvirke marginale menneskers adfærd. Rumsliggørelsen og kulturaliseringen af socialpolitikken kan derfor ses som et forsøg på både at konstruere meningsgivende steder-at-være og at skabe adfærdspåvirkende socialteknologier. Som adfærdspåvirkende steder-at-være kan disse marginale rum virke medierende og stabiliserende i relationerne mellem marginale mennesker og resten af lokalsamfundet.

Marginale mennesker

Marginale mennesker opholder sig i og bebor konkrete fysiske rum, og i disse rum forsøger de at opbygge deres særegne meninger, identiteter og fællesskaber. Marginale mennesker befinder sig ikke uden for samfundet, men er en del af dette. Kategorien marginale mennesker – eller kategorierne fattige, udstødte, socialt ekskluderede osv. – giver imidlertid kun samfundsmæssig mening og indhold i det øjeblik, at disse grupper afgrænses fra andre grupper, bliver defineret som særlige kategorier af mennesker og gøres til genstand for andres hjælp og/eller sanktioner (Simmel, 1908). Det normale finder således først sin afgrænsning i det øjeblik, at noget andet defineres som unormalt, afvigende eller marginalt. Der er altså tale om bestemte typer af relationer og distinktioner mellem mennesker. Disse relationer og distinktioner mellem individer og grupper i samfundet definerer og regulerer det sociale spil og spillet i det sociale rum. Dette spil varierer dog betydeligt mellem forskellige lokale kulturer og mellem forskellige typer af organisationer, idet der forekommer forskelle i lokale kulturers opfattelse af normalitetens karakter, og hvordan man håndterer og omgås det marginale. Tilstedeværelsen af få eller mange marginale mennesker i et lokalområde og lokalområdets historie i forhold til omgangen med marginale mennesker spiller her en væsentlig rolle (Andersen & Larsen, 2001). Dette gælder også for forskellige organisationer i det socialpolitiske system, der kan opfatte og håndtere samme type af marginale mennesker, fx sindslidende, meget forskelligt.

Marginale mennesker og marginale rum er lige så forskellige som normale mennesker og normale rum. Distinktionen mellem marginal og normal knytter alene an til de betydningssystemer, der er oparbejdet gennem de dominerende diskursers kategorisering af mennesker og rum. Endvidere rummer kategorien marginale mennesker så mange forskelligheder, at gruppekategorien næsten mister sin mening. Nogle af de mennesker, som karakteriseres som marginale, er ensomme, nogle er arbejdsløse, nogle er sindslidende, nogle er hjemløse og andre er både sindslidende, misbrugere og hjemløse. De problemer, som de slås med, og de behov, som de har i tilværelsen, varierer derfor også betydeligt. Derfor vil de behov for hjælp og støtte, som de har brug for, som regel også være ganske forskelligartede.

En særlig gruppe blandt marginale mennesker betegnes imidlertid som så socialt invaliderede og usocialiserede, at de ikke kan begå sig i normalsamfundet (Bømler, 2000). For denne såkaldte 'socialt udstødte' gruppe påbegyndes den sociale udstødning ofte tidligt i livet (Brandt, 1999), og de opnår som regel aldrig at få greb om det sociale spil og de koder, der kendetegner normalitetens verden. Det er især mennesker fra denne gruppe, som synliggør 'de udstødte' gennem deres tilstedeværelse i bylivets offentlige rum, fx hjemløse, narkomaner og alkoholikere. Disse mennesker udgør imidlertid kun et fragment af dem, som befinder sig på kanten af eller uden for normalitetens verden. Mange førtidspensionister – herunder især sindslidende – fører et isoleret og usynligt liv uden kontakt med eller kun med sporadisk kontakt til social- og sundhedssystemet. De hører til dem, som er 'glemt i systemet' (Bømler, 2000) – eller de er usynlige for eller i systemet. Nogle kan dukke op i synsfeltet post mortem, fx hvis de har ligget døde i deres lejlighed i flere måneder, og hvis de som 'sag' finder vej til medierne.

De fleste marginale mennesker er dog ganske godt bekendt med normalitetens verden, og for mange marginale mennesker kan et normalt liv med arbejde, familie, venner og en rimelig levestandard være eftertragtelsesværdig. Men et 'normalt' liv er ikke nødvendigvis efterstræbelsesværdigt for alle. Som De Swann (1990) påpeger, er det et hårdt arbejde at opretholde normalitet, og det er ikke alle, som kan eller vil udføre dette normalitetsarbejde.

Normalisering og integration

Socialpolitisk har normalisering og integration de sidste ca. 25 år været de overordnede og dominerende kodeord for det sociale arbejde med marginale mennesker. Det var især Bistandsloven fra 1976, der markerede, at normalisering og integration skulle være det dominerende paradigme for det sociale arbejdes virke.

Normaliseringsprincippet indebærer generelt, at alle medborgere uanset deres eventuelle fysiske, sociale og psykiske handicaps, deres alder og deres etniske tilhørsforhold så vidt muligt skal understøttes og hjælpes til at fungere i det normale 'danske' hverdagsliv. De skal understøttes i og oplæres til at indgå i normalitetskulturer. De skal kort sagt socialt integreres, og normaliseringen antages at være forudsætningen for integration i familie og netværk, på arbejdsmarkedet og i politisk deltagelse – altså i samfundslivet i bred forstand som fuldgyldige medborgere. For at blive integreret i disse sammenhænge skal man socialiseres eller hjælpes hertil. Hvis denne socialisering af den ene eller anden grund tidligere er slået fejl, eller hvis det marginale menneske skal genoptrænes eller som nydanskerne oplæres i dansk normalitet, sætter de socialpolitiske og –pædagogiske institutioner ind med foranstaltninger, der kan hjælpe til at (gen)installere normaliteten.

Princippet om normalisering blev opbygget på en forestilling om, at det er ønskværdigt at nedbryde skellet mellem de normale og de anderledes. Det anderledes skulle ikke som tidligere isoleres fra det normale og institutionaliseres i særlige enklaver. Paradoksalt har normaliseringsprincippet for mange

marginale mennesker medført, at de er blevet gjort 'hjemløse'. Nedlæggelserne af de 'totale institutioner' (Goffman, 1961) og bosættelse af marginale mennesker i lokalområderne skabte nye typer af integrationsproblemer. At bebo et fysisk sted, et 'hjem', er ikke det samme som at føle sig hjemme og at få hjemmet til at fungere socialt og praktisk. Med deinstitutionaliseringen af marginale mennesker fulgte nemlig ikke i tilstrækkeligt omfang behandlingstilbud og sociale tilbud til disse mennesker i lokalområderne. Marginale mennesker manglede dog ikke kun tilbud om behandling, men også steder-at-være, som de følte sig emotionelt og på anden vis særligt knyttede til, det vil sige steder, som de længes efter, og hvor de hører til (Tuan, 1996).

Den dominerende opfattelse af normalitet er imidlertid i dag, at individer frem for alt skal være selvforsørgende gennem lønnet arbejde, skal kunne klare sig selv, skal have en fast bopæl, skal have en kernefamilie, skal være socialt, psykisk og fysisk velfungerende og være dansk-dansker (Kristensen, 1997). Det marginale og det unormale defineres og konstrueres ud fra sådanne standarder for normalitet. Det unormale liv stigmatiseres og anses som uværdigt og som lidende af manglende livskvalitet.

Integration eller normalisering, der baserer sig på assimilation, har imidlertid den indbyggede bias, at det kun er det anderledes, som skal forandres og ikke det normale. Når grænserne mellem det normale og unormale ikke flyttes, kan det være særdelses vanskeligt og smertefuldt for dem, som er længst væk fra normalitetens verden at overskride denne grænse. At flytte disse mennesker over på den 'rette' side af grænsen kan derfor antage karakter af overgreb og indebære stærke begrænsninger og kontrol, der kan virke mod det socialpolitisk formulerede og/eller tilstræbte mål: At forbedre livskvaliteten og/eller fremme en eller anden form for social integration. Hvis sindslidende og sårbare mennesker netop er blevet sindslidende og sårbare på grund af den belastning et stresset normalt liv kan udgøre, så risikerer en ensidig normaliseringskur blot at gøre ondt værre. Det kontrafaktiske princip at kunne forestille sig at tingenes orden kunne være anderledes, og at det anderledes måske rummer potentialer til nogle forbedringer i ens eget liv, er enten lukket land eller en 'farlig' tankegang for de fleste normaliserede, fordi det risikerer at rykke ved grundlaget for den måde vores hverdagsliv er organiseret på.

Når grænserne for det normale samtidigt flytter sig, og når en række subsystemer og subkulturer har hver deres 'normalitet' og spilkoder, bliver det ikke nemmere for marginale mennesker at afkode normalitetens verden, fordi dét, der opfattes som normalt og unormalt, i højere grad bliver bestemt af konteksten. Nogle mennesker kan med tillært selvfølgelighed bevæge sig relativt ubesværet inden for og imellem forskellige 'normaliteter', mens andre opfatter denne type af mobilitet som dybt belastende, og de har derfor svært ved at være 'refleksive' og omstille sig til forskellige kontekster og deres forskellige normaliteter.

Mange nutidige sociologer har påpeget tendenser til, at betingelserne for adfærd og succes har ændret sig i og med, at samfundsudviklingen har medført en række individualiseringprocesser og krav om refleksivitet (se fx Beck, Giddens og Lash, 1994). Det nutidige individ har ikke længere familien, klassen, lokalsamfundet eller andre faste rammer at læne sig op af eller falde tilbage på. Det nutidige individ må være autobiografisk: Det skal være refleksivt, kunne planlægge sit liv og livsforløb, og det må derfor hele tiden træffe valg og være i stand til at skifte kurs, hvis valget var forkert. Dette forudsætter ganske store kompetencer hos det enkelte individ, og det indebærer store risici for at blive slået ud af kurs. Disse udviklingstendenser kan være med til at forklare, hvorfor psykisk sårbarhed og sindslidelser i dag synes at være mere udbredt end tidligere (Juul, 1996).

Den forandring, der er sket af væsentlige dele af de samfundsmæssige institutioner (fx familien og skolesystemet), har ikke blot medført større muligheder for og frihed til at vælge, men disse forandringer indebærer tillige en tvang til at vælge. Individet må være i besiddelse af teknikker til selvstyring

og selvrealisering i relation til alle livets forhold. I denne sammenhæng er psykologiske eksperter og socialteknologier kommet til at spille en stadig stigende rolle. Rose (1996b) hævder derfor, at vi på den ene side er blevet befriet fra religiøse og politiske autoriteter, men på den anden side er vi blevet underlagt autoriteter, som langt dybere berører personligheden, fordi disse autoriteter synes at udgå fra vores egne individuelle ønsker om at realisere os i hverdagslivet og at skabe vores egen personlighed. Rose mener derfor, at den klassiske eksterne styring via Gud eller stat er blevet erstattet af en implanteret indre styring, der fremstår som selvvalgt. Dette er en konsekvens af, at samfundsmæssigt skabte sociale problemer bliver transformeret til og betragtet som individuelle risici og skrøbelige psykiske dispositioner så som personlig utilstrækkelighed, skyldfølelse, angst, konflikter og neuroser.

Relationen mellem individualiseringen og normalitetsparadigmet i socialpolitikken er imidlertid paradoksal. Mens fejlslagen normalisering opfattes som individuelle karakterbrister, så forbliver målestokken for, hvad der er rigtigt og forkert, derimod fortsat kollektiv og ikke individuel. Der spørges ikke til, om den afvigende og unormale tilværelse muligvis kunne give større livskvalitet end et normaliseret liv – og heller ikke om forsøg på normalisering, der slår fejl, ikke blot påfører det marginale menneske en endnu dybere oplevelse af marginalitet. Ved at forsøge at påføre marginale mennesker normalitets(spænd)trøjer, som de ikke kan passe, opleves afstanden mellem marginaliteten og normaliteten endnu mere afgrundsdyb. Denne afgrund er nemlig blevet manifest markeret gennem fejlslagne forsøg på at transportere det marginale menneske fra marginalitetens verden over grænsen til normalitetens verden. Normalitetens verden, det vil sige dens institutioner og velfærdsoperatører, slingrer således ofte mellem på den ene side at ville have gjort den sindslidende rask, alkoholikeren ædruelig, den arbejdsløse beskæftiget og på den anden side at erfare at dette langt fra er nogen nem eller mulig løsning i forhold til visse grupper af marginale mennesker.

Normaliseringsbestræbelserne er således konfronteret med to grundlæggende problemer. For det første er det besværligt og dyrt på en effektiv måde at understøtte og hjælpe det marginale menneske i dennes nære omgivelser. For det andet er der dem, som ikke kan eller vil normaliseres. Selvom normalisering kan virke hensigtsmæssig i forhold til marginale mennesker, så har normaliseringen sine grænser. Den ensidige måde at praktisere normalisering og integration på, der kendetegner store dele af den socialpolitiske indsats, er blevet problematiseret fra forskellig side. Der er fx blevet peget på, at denne integrations- og normaliseringspraksis bygger på uholdbare forhåndsantagelser om, at marginaliserede grupper gerne vil leve, bo og arbejde, som alle os 'normale' (Bømler, 1994).

Der er dog også en stigende politisk og socialt faglig erkendelse af, at ensidige normaliserings- og integrationsbestræbelser dels kan være svære at iværksætte og gennemføre over for visse personer og grupper, og dels at disse bestræbelser kan forværre livskvaliteten. Store dele af den social- og boligpolitiske forsøgsvirksomhed, som har været igangsat gennem 1980'erne og især 1990'erne, har lagt væsentligt mere vægt på at give omsorg til visse grupper af marginale mennesker end på at skabe en ensidig normaliserende integration. Etableringen af 'Storbypuljen' (se Beck-Jørgensen et. al., 1997) var for eksempel udtryk for en erkendelse af, at der er marginale mennesker, som ikke bruger de eksisterende tilbud i social- og sundhedssektoren, og at der derfor måtte tilvejebringes en indsats, der er målrettet mod disse mennesker. Dette gælder fx for støtte- og kontaktpersonordningen for sindslidende og for forskellige typer af væresteder. Væresteder kan opfattes som en sprække i den type normaliserings- og integrationspraksis, som marginale mennesker ellers udsættes for, og hvor der åbnes op for, at deres anderledes måder at være og leve på kan finde rum at udfolde sig i.

De marginale rums politik står derfor potentielt i modsætning til den overordnede normaliserings- og integrationspolitik over for marginale mennesker. Aktiveringspolitikken har igennem 1990'erne været en stadig mere dominerende socialpolitisk diskurs og praksis, der tilstræber, at marginale mennesker integreres på arbejdsmarkedet. Integrationen på arbejdsmarkedet opfattes socialpolitisk som en væsentlig forudsætning for selvforsørgelsen og for at føre et normalt, værdigt og aktivt liv. De marginale rums politik, der skaber rammer omkring eksistensen af marginale fællesskaber og subkulturer, producerer dermed en ambivalens og potentielle modsætninger i den samlede styringsrationalitet over for marginale mennesker.

Fra det disciplinerende samfund til kontrolsamfundet

'Stedpolitikkens' stigende betydning i by- og socialpolitikken hænger bl.a. sammen med en udvikling, som Deleuze (1995) har karakteriseret som en overgang fra 'det disciplinerende samfund', hvor familie, skole, hospitaler osv. var centrale opdragende og disciplinerende institutioner, til 'kontrolsamfundet' der kendetegnes ved en konstant, allestedsnærværende og aldrig afsluttet adfærdspåvirkning af subjekterne. Individerne er i kontrolsamfundet konstant under oplæring, uddannelse, vurdering og under tilskyndelse til at forbedre sig selv og foretage risikokalkuler (Rose, 1999). De politiske interventioner i kontrolsamfundet er ikke primært rettet mod enkeltindivider, men mod risikogrupper. Kontrolsamfundet opererer ikke primært ved at identificere patologiske individer og placere dem i opdragende institutioner, hvor de skal normaliseres, men snarere ved at håndtere dem på de steder, hvor de lever. Interventionerne skal forsøge at påvirke de fysiske og sociale strukturer, inden for hvilke individerne lever. Lokale fællesskabers sikkerhed lægges samtidig i høj grad i hænderne på fællesskaberne selv gennem forsøg på at mobilisere beboernes engagement i fællesskabets rammer. Fællesskaber bliver på denne måde i sig selv et middel til styring. Fællesskabets bånd og sammenhold søges på forskellige måder fremmet og understøttet i forventningen om, at fællesskabets styrke kan forøge sikkerheden for alle beboere. Uden for kontrolsamfundets inkluderende fællesskaber eksisterer der dog områder og steder, der rummer de individer og grupper, som er ude af stand til at udøve en ansvarlig selvstyring, og som enten er uden tilknytning til moralske fællesskaber, eller som er medlemmer af anti-moralske fællesskaber. Rose (1996a) hævder, at disse områder er et af postvelfærdsstatens nye aktionsfelter, hvor forskellige typer af organisationer arbejder i forhold til de 'vilde steder' i samfundets margin eller med de udstødte, som mangler kompetencer eller kapaciteter til at udøve en ansvarlig selvstyring. Disse marginale individer skal udstyres med nogle aktive kapaciteter, så de er i stand til at påtage sig ansvarlighed og bevise, at de er i stand til at kalkulere handlinger og evner at træffe valg. De skal gøres i stand til at føre et liv, der er i overensstemmelse med en individuel moralsk ansvarlighedskodeks og fællesskabsforpligtigelse. Disse forsøg på at aktivere ansvarlighed og fællesskabsforpligtigelser hos marginale individer begrænser sig ikke kun til de arbejdsløse (se fx Dean, 1995), men omfatter også misbrugere og psykisk syge. Marginale mennesker skal i videst muligt omfang håndteres på fællesskabets eget territorium. Forudsætningen for at de kan forblive i og håndteres i lokalsamfundet er imidlertid, at de udviser et minimum af evne til selvstyring. Det sociale arbejde i kontrolsamfundet handler derfor også om at oparbejde en viden, der gør det muligt at kalkulere sig frem til, hvad der er acceptable og uacceptable risici for lokalsamfundet. Socialarbejdere og andre, som skal overvåge og håndtere marginale mennesker, har til opgave at sikre fællesskabets beskyttelse gennem identifikation af sådanne risici og agere i forhold til dem.

Steder og fællesskaber

Den sociale konstruktion af fællesskaber forudsætter imidlertid, at der kan skabes identitet i forhold til steder og mellem mennesker. Den sociale konstruktion af mening i forhold til steder skabes for eksempel gennem forskellige institutioner, sociale relationer og diskurser. Derfor er steder ikke stabile enheder, men skabes og genskabes gennem historiske processer. Steder repræsenterer de værdier, opfattelser og praktikker, der konstituerer fællesskaber. Stedet angiver således et rum, der har antaget mening gennem de kulturelle processer, som individer og grupper gennemlever i relation til dette rum. Tilknytning til steder, og de mennesker der findes på disse steder, er en central del af en persons og gruppes meningshorisont og identitet. Stedtilknytning indebærer, at man har et stedtilhørsforhold (en 'stedidentitet'), at man føler sig inden for, at man er forbundet med steder, og at man er rodfæstet på disse steder og har en fællesskabsfølelse i relation til disse steder (Low & Altman, 1992). En central del af stedtilknytningen er således de affektioner, følelser og emotioner, som steder udløser, og som steder er forbundet med. Stedtilknytning handler derfor ikke primært om stedets fysiske karakter (fx et smukt landskab), men om de relationer og interaktioner med andre mennesker, som oparbejder de opfattelser, erfaringer og følelser, som er forbundet med specifikke steder. Steder er derfor kontekster, der udkrystaliserer person-, fællesskabs- og kulturrelationer. Det er til disse sociale relationer og ikke stedet som 'rum', at mennesker føler sig tilknyttet. Stedtilknytning kan understøtte oplevelsen af sikkerhed og kan forbinde sociale fællesskaber på en åbenbar og synlig måde. Stedtilknytning bidrager til, at personer og grupper deler erfaringer, opfattelser og meninger, der betinger en følelse af et unikt fællesskab (Low & Altman, 1992).

Ovenstående peger på, at steder og fællesskaber defineres dels gennem deres placering i magtens rum og gennem deres måder at repræsentere sig på, dels gennem de følelser og meninger der tilskrives disse steder og fællesskaber (Gupta & Ferguson, 1992). Abstrakt rum omformes til steder gennem den sociale praksis og de klassifikationer og repræsentationer, som markerer både enhed og forskel mellem steder og mennesker. Steder er imidlertid også udgangspunkt for skabelsen af differentierede interaktionsrum (Certeau, 1984).

Lokale fællesskaber er således ikke blot ét sted med fælles praksis og referenceramme for konstitueringen af følelser, betydningsdannelse og identitet. Det lokale fællesskab er ikke blot relateret til andre lokale fællesskaber, men består selv af interne differentierede sociale praksiser og fællesskaber, som igen er internt differentierede osv. Det moderne individ rummer i sig selv også internt splittede tilbøjeligheder og ambivalenser, som kan afstedkomme tilsyneladende ambivalente og endog modsætningsfyldte praksiser og fællesskabstilknytninger. Både eksternt og internt i lokale fællesskaber pågår der således klassifikationsprocesser i forhold til disse differentieringer. Et steds tilskrivning af betydning produceres ikke alene stedinternt, men primært ved at det defineres og står i relation til andre steder og deres betydning i stedhierarkiet.

Marginale og heterotope rum

Marginale mennesker forbindes sjældent med positive stedtilknytninger. Marginalitet signalerer at være uden for eller på kanten af de arenaer, institutioner og steder, som normalt tillægges positiv værdi i samfundet; ikke mindst det at være tilknyttet en arbejdsplads og være medlem af en familie. Men mening, identitet og fællesskab konstitueres ikke udelukkende inden for normalitetens rammer.

Steder-at-være og væresteder for marginale mennesker er imidlertid ikke kun 'golde områder', selvom de fleste normale mennesker for alt i verden vil undgå sådanne steder, enten fordi de virker truende, frastødende eller minder én om, hvor galt det kan gå, hvis man mister sit arbejde og sin familie og påbegynder en social deroute. Men for de mennesker, som faktisk befinder sig på disse steder, vil der ofte være tale om en positiv stedtilknytning. Stedtilknytning bidrager til, at individer og grupper deler symbolske meninger, der frembringer en følelse af et specielt og unikt fællesskab.

Steder, hvor marginaler lever og udfolder deres identitet, kan anskues både som problemområder og som modstandslommer. Marginale steder er imidlertid også grundlag for skabelse af orden. Den sociale orden opretholdes ikke mindst ved menings- og identitetsskabende stedpolitik i det lokale rum. Relationen mellem marginale steder og andre steder er derfor ikke kun eller hovedsageligt karakteriseret ved konfliktrelationer, men også af ordensrelationer. Den blotte eksistens af marginale steder kan medvirke til at skabe ordensrelationer i lokalsamfund med forskelligartede individer og grupper. Sådanne steder kan symbolisere et andet sæt af værdier og anskuelser end dem, der er gængse i lokalsamfundet, og disse steder kan udgøre et omdrejningspunkt for marginale menneskers identitet, og den måde de ønsker sig identificeret på.

Det paradoksale ved disse steder-at-være for marginale mennesker er således, at de både er genstand for identifikation, og at de samfundsmæssigt anses som marginale steder. Marginale steder er steder, der fungerer som symbolsk centrum for outsidergrupper eller grupper, som befinder sig på eller som opfatter sig som værende på kanten af samfundet. Disse individer og grupper, som af det omgivende samfund kan blive og ofte bliver opfattet som de 'andre' eller de 'fremmede', producerer på sådanne steder identitet og opbygger eventuelt modstand mod de adfærdsreguleringer, som de på forskellig vis udsættes for. Disse steder kan rumme mange typer af identifikationer og praktikker. Det kan som for mange værestéders vedkommende være steder, som man kan søge tilflugt i, trække sig tilbage til eller blive henvist til. I nogle tilfælde er det kun dem, som er medlem af 'stammen', som kan eller ønsker at komme på disse steder. På andre steder mødes vidt forskellige typer af mennesker og skæbner. Disse steder kan skabe muligheder for at være anderledes og for eventuelt at konstituere nye identiteter.

Marin (1984) har kaldt visse former for rumslig praksis for 'utopics'. Utopics er et slags rumligt spil gennem hvilket et utopisk syn på samfundet og den moralske orden, som en given gruppe ønsker at fremme i samfundet, udtrykkes gennem praktikker, der er forbundet med særlige steder. Enhver gruppe, som ønsker at gennemføre ændringer i samfundet og konkret engagerer sig heri, vil udfolde sine aktiviteter i et specifikt lokalt rum. Hvis dette lokale rum i sig selv indtager en betydning for de ændringer, som gruppen tilsigter, vil dette rum antage karakter af utopic. For dem, som afviser samfundets normer og værdier, kan sådanne steder fremme en ordning af sådanne nye identiteter. I sådanne tilfælde bliver marginalitet til centralitet, og betydningen af, hvad der er centralt, og hvad der er marginalt, bliver mudret. For dem, som anskuer sig selv som marginale mennesker, bliver sådanne steder, selvom de af det omgivende samfund betragtes som marginale steder, til de centrale steder eller samlingspunkter for identitet og livsudfoldelse. Den sociale konstruktion af rummet indebærer, at dette må anskues ud fra forskellige visuelle og emotionelle opfattelser af rummet og de heraf følgende forskellige symbolske meninger rum og steder tillægges af forskellige individer og grupper i samfundet (se fx Lash & Friedman, 1992). Det medfører, at specifikke steder af bestemte grupper opfattes særligt meningsgivende, og som sådan fungerer de som katalysatorer for socialt konstruerede fællesskaber (Shields, 1991).

Begrebet marginale rum skal imidlertid ikke forståes på en traditionel euklidisk topografisk måde. Marginale rum og steder kan være i udkanten af

et rum, men kan lige så vel markere et rum eller en slags grænseland mellem to rum – fx et trafikknudepunkt. Det kan også være rum og steder, der ligger midt i eller inden for rum, der opfattes som (lokal)samfundsmæssigt centrale, eller det kan være rum og steder, der så at sige er skjulte for den umiddelbare iagttagelse. Marginale rum og steder kan altså ikke blot anskues ud fra en simpel betragtning om center og periferi. I nogle tilfælde fremtræder marginale steder og rum slet ikke som sådanne, og de fungerer alene som marginale rum, fordi de for specifikke grupper repræsenterer noget særligt. Marginale rum og steder kan derfor snarere anskues som måder at omgås og håndtere senmodernitetens usikkerhed og kompleksitet på og som nye måder at skabe social ordning på (Hetherington, 1998). Disse steder kan enten udtrykke alternative modeller til det eksisterende samfund, eller de kan udgøre en vigtig del af samfundets sociale orden. Disse steder kan virke ubetydelige og hverdagsagtige, og de synliggøres måske alene på grund af de usædvanlige aktiviteter, der finder sted her. Marginale steder kan derfor både være steder på kanten af samfundet, marginale steder i samfundets centrum eller transperente marginaler, der normalt er skjult for det almindelige syns- og iagttagelsesfelt. Det er steder, der bliver marginale på grund af den forskellighed, ubestemmelighed og usikerhed, der omgiver sådanne steder.

Foucaults analyser af panoptiske rum har hidtil været mere anvendte end hans begreb om 'heterotopiske' rum. Dette må tilskrives, at panopticon knytter an til styringsrationaliteter, der er forbundet med overvågning, disciplin og straf snarere end til styringsrationaliteter, der baserer sig på selvovervågning, selv-disciplin og selv-straf, og som Deluze og Rose mener er karakteristiske træk ved kontrolsamfundets adfærdsreguleringer. Marginale rum i kontrolsamfundet kan derfor bedre beskrives ved hjælp af Foucaults (1986) begreb om heterotopiske rum end hans begreb om panoptiske rum.

Foucaults begreb 'heterotopia' er særligt velegnet til at betegne marginale steder, fordi dette begreb frigør sig fra den traditionelle center-periferi-orientering, og fordi 'heterotopia' i modsætning til panoptiske rum frigør det fra entydige disciplinerende og overvågende funktioner. For Foucault (1986) er heterotopia både et spørgsmål om at udtrykke modstand og normovertrædelse og et spørgsmål om ordning og kontrol. Frihed og ordning kan ikke adskilles fuldstændigt, men er viklet ind i hinanden. Heterotopia betegner steder, der er etableret gennem uoverensstemmende rumslige relationer, der udfordrer de steder, der repræsenterer samfundets orden og væren. Foucault annvender begrebet på to måder: Dels i diskursive sammenhænge, dels om faktiske fysiske kontraststeder, hvis eksistens skaber foruroligende sammenstillinger af usammenstillelige 'objekter', der udfordrer den måde, som vi repræsenterer os på og især den måde, som vores repræsentation er ordnet på (Foucault, 1986). Heterotopia konstitueres gennem måden, hvorpå det foruroliger og rokker ved etablerede repræsenationsmåder og ordninger snarere end på grund af en 'medfødt' anderledeshed ved stedet selv. Heterotopia etableres gennem den sammenstilling af ting, der normalt ikke findes sammen, og den forvirring de heraf følgende repræsentationer afstedkommer. Heterotopia er for Foucault steder, hvor heterogene ting er bragt sammen, men uden at disse finder sammen i en meningsenhed, da der ikke findes en direkte sammenlignelighed med noget tidligere kendt eller erfaret fænomen. Sådanne rumslige processer kan skabe grobund for modstandshandlinger og normovertrædelser, da de skaber rum og steder, hvor der ikke er en klart defineret orden for, hvordan ting skal fremtræde og fungere.

Heterotopia er steder, hvor de tvangshenviste, marginale, afviste eller ambivalente ting er repræsenteret, og hvor denne repræsentation bliver basis for en skiftende ordningsmåde, der har den effekt at tilbyde en kontrast til de dominerende repræsentationer af den sociale orden. Tilskrivelsen til og/eller fremtrædelsen af et bestemt sted som 'anderledes' kommer i stand, når et sådant sted indtræder i denne relation til andre steder med andre ord-

ninger og repræsentationer. De ordninger og repræsentationer, der er forbundet med heterotopia, er måske ikke stabile og fastlåste, men de er en del af den proces, som kan skabe mening i den måde, hvorpå man anskuer sig selv og dermed i forståelsen af, hvem man er, og hvordan man relaterer sig til andre - både i relation til den gruppe som man deler identifikation med og i relation til dem, som er uden for gruppen.

De marginale rums politik

Som allerede angivet opfatter jeg de steder-at-være og væresteder, der specifikt retter sig mod marginale mennesker, som de marginale rums politik – som en særlig måde hvorpå den nye by- og socialpolitik søger at skabe integrative rum for marginale mennesker. De marginale rums politik er udtryk for en subpolitik, der i modsætning til den overordnede normalitetspolitik, som den praktiseres gennem fx aktiveringsforanstaltninger, ikke primært sigter på, og hvor dens aktører ikke har en selvforståelse af, at skulle udrydde det marginale og afvigende. Politikken sigter derimod på at skabe rum og muligheder for at leve som marginale eksistenser. Der er tale om forsøg på at skabe en alternativ orden, som baserer sig på muligheden for at producere differentierede former for social integration for marginale mennesker. Frem for at angribe og fjerne det afvigende fra det lokale sociale og fysiske rum søges det afvigende placeret og integreret på marginale steder i det lokale rum. Forudsætningen for en social integration af marginale mennesker i det lokale rum er på den ene side en imødekommelse fra lokalsamfundets side af, at der er eller kan skabes rum for det afvigende, og på den anden side at disse rum skaber mening og identitet for marginale mennesker og dermed blive til levesteder.

De marginale rums politik fremviser således en ny styringsrationalitet, hvor marginale mennesker skal håndteres i den lokale kontekst, og hvor vægten ligger på at fremme livskvalitet fremfor normalitet. Forbedringer af livskvalitet indebærer både aktiverende og passiviserende adfærdspåvirkninger. Ved at fremme livskvaliteten gennem deltagelse i et fællesskab aktiveres personens interaktionsberedskab, og ved at binde interaktionen op på positive energier og emotioner i fællesskabet kan negative interaktioner og relationer til resten af (lokal)samfundet måske passiviseres og i bedste fald vendes til positive interaktioner og relationer. Ved politisk samtidigt at forsøge at aktivere etiske (lokale) fællesskaber gøres normalitetsverdenen også ansvarlig for håndteringen og omgangen med marginale mennesker. Hvor arbejdsgiverne søges ansvarliggjort i forhold til at skabe et mere rummeligt arbejdsmarked, tilskyndes frivillige sociale organisationer og lokale aktører til at skabe et mere rummeligt lokalsamfund, der inkluderer frem for at ekskludere det 'anderledes'.

De marginale rums politik kan anskues som en måde at etablere broer til marginale mennesker og de steder, hvor de færdes, enten ved at opsøge dem på gadeplan eller ved at etablere særlige væresteder. Denne styringsrationalitet sigter både på at etablere kontakt, at hjælpe og yde omsorg, at formidle behandling, at påvirke adfærden gennem forsøg på at styre og disponere afvigernes handlinger. De marginale rums politik adskiller sig fra tidligere tiders organisering af marginale rum, idet tidligere tiders marginale rum blev oprettet med henblik på at fjerne og afsondre det afvigende fra det normale. Galeanstalter, hospitaler og forskellige former for behandlings-, forvarings-, forbedrings- og afstraffelsesanstalter blev anvendt til opbevaring og håndtering af det afvigende og kriminelle menneske. Man kan udtrykke forskellen ved at sige, at 'grænsekontrollen' og brobygningen mellem det normale og det afvigende har ændret sig fra centraliserede og institutionaliserede indelukker til decentrale og lokale åbne rum.

Marginale rum spiller derfor en central og unik rolle i håndteringen af marginale mennesker i lokale fælleskaber ved på forskellige måder at kollektivisere deres marginalitet frem for at gøre den til genstand for behandling. I stedet for at bekæmpe marginale menneskers deltagelse i marginale kulturer og netværk understøtter den rumsliggjorte og kulturaliserede socialpolitik disse subkulturer og netværk. Opsamlingen af marginale mennesker på bestemte steder og i bestemte subkulturer muliggør også en vis grad af overvågning og kontrol i lokalsamfundet. Denne form for overvågning og kontrol er på en og samme tid mere socialt integrerende og billigere end den overvågning og kontrol, der foregår i aflukkede institutioner. Disse rum åbner samtidig mulighed for forskellige former for intervention, men interventionerne vælges selektivt og ikke per definition med henblik på at normalisere. Det er derfor vigtigt at differentiere mellem forskellige interventionsformer og deres måde at skabe adfærdspåvirkning på: Fra omsorg i væresteder for sindslidende (Larsen & Schultz, 2001), til gadeplansarbejdet med at komme i kontakt med hjemløse og andre som lever i det offentlige rum (Caswell & Schultz, 2001) til aktiveringsforanstaltningernes handlingsplaner og krav om aktivitet (Larsen, 2003).

Empowerment i marginale rum

Ved at lægge vægt på livskvalitet frem for normalisering antages det imidlertid også, at der måske kan skabes små forbedringer, som på længere sigt åbner for en mere normal tilværelse. Ved at arbejde med og gennem individet snarere end ved at arbejde med individer 'med modstand på', forsøger man at skabe empowerment, der giver marginale mennesker magt til at håndtere sig selv på en mere rationel og mindre selvdestruktiv måde. Dette gøres bedst i fællesskaber med eller uden tilstedeværelse af socialterapeutisk og/eller omsorgspersonale. Styrken ved disse fristeder formuleres typisk som, at brugerne kan 'fungere på egne præmisser'. Væresteder skaber og opretholder endvidere sociale netværk. Værestederne giver en fornemmelse af at være savnet, når man ikke kommer – og hvor andre måske kommer for at hente én, hvis man ikke dukker op (Jespersen, 1999). Ved at opøve og vise evne til at indgå i sociale netværk formodes marginale mennesker at 'vokse' og øge deres evner til at håndtere deres egen tilværelse på en fornuftig måde (Villadsen, 2001). De forskellige typer af marginale rum reguleres dog også af forskellige inklusions- og eksklusionsmekanismer. Dels forekommer der mere eller mindre klare definitioner af og kriterier for at være bruger, og dels forekommer der forskellige typer af adfærdsforventninger og –krav. Der anvendes også noget-for-noget principper, for eksempel hvilke typer af krav man skal opfylde for at få udleveret metadon eller i forbindelse med en prøveløsladelse fra et fængsel. Handlingsplaner for kontanthjælpsmodtagere er fx en særlig aktiv form for modydelse, men der findes også moderate udgaver af modkrav over for vanskelige eller svage klienter, som i gængs sprogbrug i mange socialforvaltninger omtales som 'tunge grupper' eller 'tunge klienter' Larsen, 2002b; Caswell, m.fl. 2003).

At skabe forbindelse mellem det personlige selv og en 'forstyrret' identitet indebærer en aktiv fortolkning, der er betinget af de omgivelser, inden for hvilke denne fortolkning udføres (Gubrium & Holstein, 2001). Loseke (2001) kalder det 'identitetsarbejde' og Gubrium og Holstein (1995) har kaldt det 'biografisk arbejde'. Empowerment er et centralt kodeord i forbindelse med dette 'identitetsarbejde'. Formålet med det sociale og socialpædogiske arbejde er at aktivere og (gen)etablere individers kapaciteter, følelser, praktiske og etiske evner til at tage et ansvar for deres egen rationelle selvstyring. Disse empowermenttiltag og de aktiviteter, der skal genereres for at skabe empowerment, er ikke lokaliseret til bestemte disciplinære rum, men foregår i forskellige former for mere eller mindre kontrollerede kulturelle fællesska-

ber, hvor de professionelle fungerer som fødselshjælpere for genfødslen af aktive og moralske individer. Gennem disse empowermenttiltag skal individet udstyres med kapaciteter til på den ene side at afværge de risici for udstødelse af fællesskaber, som det udsætter sig selv for, hvis det ikke er i stand til rationel selvstyring, og på den anden side afværge de risici som individet kan udgøre i forhold til fællesskabet. Autonomi fremstilles nu som et spørgsmål om at have personlig magt og kapacitet til at acceptere ansvarlighed. Skylden skal ikke kastes på andre, samfundet, men man skal anerkende sin eget bedrag, som forhindrer én i at være 'sig selv' og at handle, så man overvinder dette bedrag og opnår en ansvarlig autonomi og personlig magt over sig selv. Magtesløsheden er en magtesløshed i forhold til sig selv – det andet 'jeg' skal tæmmes for, at man får magt over sig selv. For de, som kan inkluderes, skal kontrol nu operere gennem den rationelle rekonstruktion af viljen og producere adfærdsmønstre, der udviser uafhængighed, evne til livsplanlægning og selvforbedring, således at individet kan genindsættes i familie, arbejde og forbrug og således kan indgå i det fortløbende kredsløb og flow i kontrolsamfundet (Rose, 1999). For dem, som ikke kan eller vil blive inkluderet, og for dem, som er for risikable at håndtere i åbne kredsløb, vil kontrollen antage form af mere eller mindre permanent indespærring. Der vil være grænser for hvilke typer af afvigere, som (lokal)samfundet på et givent tidspunkt er i stand til at tolerere, acceptere, håndtere og integrere i samfundet. Indespærring vil derfor altid være en del af den anvendte 'grænsekontrol'. Men i hvilket omfang, hvordan og hvilke grupper, som spærres inde, varierer historisk (Foucault, 1979).

Der forekommer imidlertid ingen entydighed i det socialpolitiske styringsrationale over for marginale mennesker. Det sociale arbejdes tilgang til marginale rum indeholder både individualiserende og kollektiviserende tendenser. Mens det psyko- og socialterapeutiske arbejde tenderer til at sætte det enkelte individ i centrum for 'identitetsarbejdet', så fungerer stedpolitikken i andre tilfælde som kollektiviserende i 'identitetsarbejdet'. På væresteder for øldrikkere gøres alkohol(mis)bruget ikke til den enkeltes problem og afvigelse, som individet selv – eller med hjælp og støtte fra terapeuter – skal kæmpe med og imod. I fællesskabet er øldrikkeriet ikke kun en forbandelse, men også et omdrejningspunkt for det fællesskab og sammenhold, der udfolder sig på ølstedet. Og kollektiviseringen af øldrikkerne skaber samtidig en fortælling om 'dem' og 'os' – om en verden som opleves at have koblet den enkelte og gruppen af samfundsudviklingen og sat dem ud på et 'sidespor'. Tidligere socialminister Karen Jespersen har påpeget, at skurvogne til øldrikkerne kan være et relevant tiltag – selvom hun tilføjer, at "det kan lyde som et barsk forslag" (Jespersen, 1999: 128). At stille skurvogne til rådighed opleves dog efter hendes opfattelse af øldrikkerne som en hjælp, der tager hensyn til deres behov, samtidig med at andre i lokalområdet er tilfredse med, at øldrikkerne ikke længere står og hænger foran butikkerne eller på gaderne.

I stedpolitikken spiller marginale mennesker, som har fået bedre kontrol over sig selv, eller som helt har overvundet sit misbrug, og som eventuelt har evnet helt at bryde ud af en marginal tilværelse, en særlig rolle. Nogle af disse mennesker indgår som en vigtig del af brobygningen og grænsekontrollen mellem marginalitet og normalitet. Den 'kompetente bruger' er blevet en ny rollemodel i det sociale arbejde, idet det er en person, som har evnet at bryde med sit misbrug, og som kan tale om sine erfaringer på en måde, der korresponderer med aktive misbrugeres praktiske sans. Den kompetente bruger passer eminent godt ind i det sociale arbejdes empowerment-model, idet den kompetente bruger fremstår som den tidligere misbruger, som har opnået den selvkontrol og magt, der skal til for at kunne udøve en rationel selvstyring. Samtidig er den kompetente bruger i stand til at sætte sig ind i misbrugets univers og kan derfor opnå den nødvendige kontakt og tillid, der skal til for at få aktive misbrugere motiveret til at ændre deres livsførelse. Kompetente brugere indgår især i det frivillige sociale arbejde, og de signalerer

en type intervention, der bygger på ligeværdighed og fælles erfaringshorisont. Filosofien er at møde marginale mennesker, som de er, og hvor de er.

På samme måde, som den kompetente bruger er blevet central i det sociale arbejde, har den såkaldte 'ildsjæl' indtaget en vigtig rolle. Ildsjælen er i det sociale arbejde typisk en person, som skaber nogle projekter for særlige grupper af marginale mennesker, som vedkommende brænder for at hjælpe. Indsjæle kan både være professionelle, personer fra det frivillige sociale arbejde eller en engageret borger. Ildsjælene har især haft gunstige betingelser siden slutningen af 1980'erne, hvor en række ministerier begyndte at stille finansielle midler til rådighed for forsøgsprojekter især inden for det sociale og boligsociale arbejde (se fx Uggerhøj, 1996). Ildsjælen er således blevet et særligt begreb, der kendetegner personer med nogle særlige evner og en særligt motiverende måde at komme marginale mennesker i møde på.

Det sociale arbejdes virke gennem de marginale rums politik forsøger ikke at nedbryde marginale subkulturer, men sigter på at opnå en vis form for repræsentation på disse steder. Dette gælder også i forhold til de steder, som det sociale arbejde ikke selv har etableret eller er med til at finansiere driften af, og hvor der måske i særlig grad er 'modstand på' over for alt, hvad der ligner systemer. Gadeplansarbejde og anvendelsen af ildsjæle i dette arbejde opfattes aktuelt socialpolitisk som den bedste eller eneste måde at 'nærme sig det unærmelige'.

En ny type indespærring?

Væresteder forsøges lokaliseret således, at de er dér, hvor brugergrupperne er lokaliseret. På den anden side er det karakteristisk for oprettelsen af væresteder, at de ofte møder modstand fra dem, som skal være naboer til værestederne. Tolerancen over for marginale mennesker er begrænset, når marginale mennesker risikerer at blive de nye naboer. Beboerprotester mod oprettelse af institutioner og væresteder for marginale mennesker er derfor snarere reglen end undtagelsen. Intolerancen over for de fremmede og de anderledes forstærker problemerne for marginale mennesker med at finde steder-at-være og steder at bebo. Der er dog betydelige forskelle mellem forskellige lokalområder, når det gælder tolerance over for marginale mennesker (Andersen & Larsen, 2001). Der forekommer at være en vis omvendt proportionalitet mellem materiel rigdom og social rummelighed. Frygten for anderledes mennesker forekommer at være mindre i lokalområder, der er bekendt med og er i kontakt med anderledes mennesker end i lokalområder, hvor man historisk har forsøgt, og hvor det er lykkedes at holde anderledes mennesker på afstand.

Det paradoksale ved fællesskabsstrategien er således, at det især er ressourcesvage lokalsamfund, der skal udvise rummelighed og tage sig af marginale mennesker. Risikoen er, at uligheder og marginalitet ikke længere eller i mindre grad angribes ved hjælp af en omfordelingspolitik, men ved hjælp af en lokal 'trækken-sig-selv-op-ved-hårene-politik'. Eller med tidligere socialminister Karen Jespersens ord: "Det handler ikke om at bekæmpe materiel, men åndelig fattigdom" (Jespersen, 2000). Det handler om at skabe stærke og velfungerende fællesskaber. Det materielle og det åndelige har imidlertid dels en klar indbyrdes sammenhæng, dels er der en relation mellem interne og eksterne forhold. For det første kræver fællesskaber både åndelige og materielle ressourcer for at blive stærke og velfungerende. For det andet er fællesskaber eller civilsamfundet ikke kun gjort af det gode. Civilsamfundet er per definition ikke socialt rummeligt – snarere tværtimod. Civilsamfundet bindes oftest sammen af lighedstræk mellem mennesker og ikke af forskelligheder. De dominerende og ressourcestærke grupper i civilsamfundet tager sig ikke automatisk kærligt af de 'andre' og de svage. Historisk set er erfaringerne, at enten er der blevet slået hårdt ned på det ander-

ledes, eller det er blevet ignoreret og glemt. Erfaringerne fra SUM-programmet i 1980'erne viste også, at borgernes engagement i forskellige lokale projekter ikke i særlig høj grad inddrog eller omfattede de svageste borgere i lokalsamfundet (Hulgaard, 1997). På den anden side rummer civilsamfundet betydelige produktive potentialer til også at kunne rumme og håndtere det anderledes, hvis der kan skabes forudsætninger for en kommunikativ integrationsproces, men denne er betinget af både åndelige og materielle ressourcer i det lokale. Mennesker danner rask væk sociale bånd selv under ugunstige betingelser. At forme og udbygge social tilknytning producerer generelt positive følelser, og manglen på social tilknytning påvirker individets livskvalitet og helbred i negativ retning. Afvigende adfærd udtrykker ikke det modsatte af ønsket om socialt tilhørsforhold, men kan tværtimod i sig selv være en forudsætning for at blive inkluderet i bestemte sociale sammenhænge (Baumeister & Leary, 1995) – for eksempel i øldrikkernes stammefællesskaber.

Socialpolitik praktiseret som de marginale rums politik intenderer at skabe socialt integrative rum og steder for marginale mennesker. Disse rum og steder muliggør en reduktion af potentielle konflikter mellem heterogene befolkningsgrupper i lokalsamfundene. Selvom rummene skaber mening og identitet for mange marginale mennesker, kan man omvendt også anskue væresteder og steder-at-være som en relativt billig måde at opbevare, underholde og adfærdspåvirke marginale mennesker i lokalsamfundet fremfor at udvikle mere omfattende og sammenhængende politikker til at bekæmpe marginaliseringen og skabe social integration. De marginale rums politik kan således være med til at sikre differentielle sameksisterende rum med store indbyrdes uligheder inden for det lokale 'fællesskab'. I en sådan negativ udlægning af de marginale rums politik kan man hævde, at der er tale om en ny type indespærring. Der er ikke tale om en fysisk, men om en symbolsk voldelig indespærring. Marginale steder-at-være kan medvirke til at skabe en 'common sense' forståelse i forhold til de begrænsninger, som man er underlagt i det sociale og fysiske rum. Hvis disse begrænsningsforståelser antager doxakarakter, så naturaliseres opfattelsen af de sociale og rumslige differentieringer og hierarkiseringer. Verden er, som den er og bør være. Hermed erroderes kontrafaktisk tænkning og forestillinger om alternativer. Marginaler og marginale steder vil imidlertid som regel indebære en konfrontation med doxa. Ved at repræsentere det anderledes og det afvigende markerer marginalitet på den ene side sin opposition: Hvad der er rigtigt og normalt. På den anden side kan marginaltet også udbyde en udfordring til de eksisterende placeringer og ordninger af mennesker og rum.

Litteratur

Andersen, J. & Larsen, J. E. (2001): "Social bæredygtighed i byudviklingen", *Medlemsblad for Foreningen Dansk Byøkologi, nr. 3, årgang 4*: 12-14.

Bauman, Z. (1998): *Globalization: The Human Consequences*. Cambridge: Polity Press.

Bauman, Z. (2000): *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.

Baumeister, R. F. & Leary, M. R. (1995): "The need to belong: Desire for interpersonal attachments as a fundamental human motivation*, Psychological Bulletin*, Vol. 117, No. 3: 497-529.

Beck, U. & Beck-Gernsheim, E. (2002): *Individualization. Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*. London: Sage.

Beck, U., Giddens, A. & Lasch, S. (1994): *Reflexive Modernization*. Cambridge: Polity Press.

Beck-Jørgensen, B., Hegland, T. J. & Hulgård, L./Seemann, J. (1997): *Storbypuljen*. Arbejdsrapport fra den tværgående evaluering. Aalborg: Forlaget ALFUFF.

Brandt, P. (1999*): Udelukkende velfærd: debat om samfundet og de udstødte*. København: Gyldendal.

Bømler, T. U. (1994): *De normales samfund. Aalborg/København*: Forlaget ALFUFF/Akademisk Forlag.

Bømler, T. U. (2000): *Når samfundet udstøder*. København: Gyldendal.

By- og Boligministeriet (1999): *Fremtidens by*. København: By- og Boligministeriet.

Castells, M. (1997): *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume II: The Power Of Identity*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

Caswell, D. & Schultz, I. (2001*): Folket på gaden – om posefolket og gadepraktikken*. København: Gyldendal.

Caswell, D., Eskelinen, L., Larsen, J. E. & Mik-Meyer, N. (2003) *Forskningsmæssig vurdering af visitationsmodeller for de ledige med fokus på kvalitative aspekter*. København: Beskæftigelsesministeriet. *http://www.ams.dk/amsdirekt/files/2003/maj /Forskningsmaessig_vurdering.pdf*.

Certeau, M. d. (1984): *The Practice of Everyday Life.* Berkeley: University of California Press.

Dean, M. (1995): "Governing the unemployed self in an active society*", Economy and Society*, Vol. 24, No. 4: 559-583.

Deleuze, G. (1995): *Negotiations*. New York: Columbia University Press.

De Swann, A. (1990*): The management of normality. Critical essays in health and welfare.* London: Routledge.

Foucault, M. (1979): *Discipline and Punishment*. New York: Vintage Books.

Foucault, M. (1983): "The subject and power", i H. Dreyfus & P. Rabinow (red.): Michel Foucault*: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Brighton: Harvester.

Foucault, M. (1986): "Of Other Spaces", *Diacritics*, 16 (1): 22-27.

Goffman, E. (1961): *Asylums: essays on the social situation of mental patients and other inmates*. Harmondsworth: Penguin.

Gubrium, J. F. & Holstein, J. A. (1995): "Life Course Malleability: Biographical Work and Deprivatization", *Sociological Inquiry*, 65: 207-23.

Gubrium, J. F. & Holstein, J. A. (eds.) (2001*): Institutional Selves. Troubled Identities in a Postmodern World.* Oxford: Oxford University Press.

Gupta, A. & Ferguson, J. (1992): “Beyond Culture. Space, Identity and the Politics of Difference”, *Cultural Anthropology*, 7 (1).

Hetherington, K. (1998): *Expressions of Identity. Space, Performance, Politics*. London: Sage

Hulgård, L. (1997): *Værdiforandringer i velfærdsstaten*. København: Forlaget Sociologi.

Jespersen, K. (1999): *Opgør med den ny fattigdom*. København: L & R Fakta.

Jespersen, K. (2000): ”Her er det nye velfærdsprojekt”, *Dagbladet Politiken*, 22. januar 2000.

Juul, S. (1996): *Sårbarhedsskabende træk i det moderne samfund*. København: Socialforskningsinstituttet.

Kristensen, K. J. (1997): ”Gensidig integration – ansatser til en teoretisk tilgang til differentieret social integration”, i T. J. Hegland, L. S. Henriksen, C. J. Kristensen & H. K. Krogstrup (red.): *Sammenbrud eller sammenhold? Nogle udviklingstensender for velfærdssamfundet*. København: Akademisk Forlag.

Larsen, J. E. (2002a): “Who cares about and for marginal people?”, i J. Andersen & J. E. Larsen. *Coping with social polarization in the urban landscape – reflections upon the politics of empowerment*. GEP Report no. 1- 2002. Aalborg: Aalborg Universitet.

Larsen, J. E. (2002b): “Marginale mennesker i marginale rum”, i M. Järvinen, J. E. Larsen & N. Mortensen (red.*). Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Larsen, J. E. (2003): ”Aktiveringspolitikkens mange ansigter – den lokale aktiveringsindsats i Kgs. Enghave som case”, i J. Andersen, A.-M. Tyroll Beck, C. J. Kristensen & J. E. Larsen (2003*): Empowerment i storbyens rum – et socialvidenskabeligt perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag,

Larsen, J. E. (udkommer 2004): “The Politics of Marginal Space”, i J. Andersen og B. Siim (eds.*): Politics of Inclusion and Empowerment – a gender and citizenship perspective*. Londom: Palgrave.

Larsen, J. E. & Schultz, I. (2001): ”Marginale steder”, i J. Goul Andersen & P. H. Jensen (red.). *Marginalisering, integration, velfærd*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Lash, S. & Friedman, J. (1992): *Modernity and Identity*. Oxford: Blackwell.

Loseke, D. R. (2001): “Lived Realities and Formula Stories of „Battered Women““, i J. F. Gubrium & J. A. Holstein (eds.*): Institutional Selves. Troubled Identities in a Postmodern World*. Oxford: Oxford University Press.

Low, S. M. & Altman, I. (1992): ”Place Attachment. A Conceptual Inquiry”, i I. Altman & S. M. Low (red.): *Place Attachment*. New York: Plenum Press.

Marin, L. (1984): *Utopics: Spatial Play*. London: Macmillan.

Pløger, J. (1999) ‘“Det lokale” som grundlag for bypolitikken – en illusion?’, *Samfundsøkonomen,* 99/7: 32-38.

Rose, N. (1996a): “The death of the social? Re-figuring the territory of government”, *Economy and Society*, Vol. 25 (3): 327-56.

Rose, N. (1996b): ”Towards a Critical Sociology of Freedom”, *Nordiske Udkast*, nr. 1: 3-21.

Rose, N. (1999): *Powers of Freedom. Reforming Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shields, R. (1991): *Places on the Margin: Alternative Geographies of Modernity*. London: Routledge.

Skifter Andersen, H. (1999a*): Byudvalgets indsats 1993-98. Sammenfattende evaluering*. SBI-Rapport 320. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Skifter Andersen, H. (1999b*): Virkninger af Byudvalgets indsats i almene boligafdelinger 1994-97*. SBI-Rapport 321. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Simmel, G. (1908): *“Der Arme“, i Soziologie: Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. Leipzig: Duncker og Humbolt.

Tuan, Y-F. (1996): “Space and Place: Humanistic Perspective”, i J. Agnew, D. N. Livingstone & A. Rogers (eds.*): Human Geography. An Essential Anthology*. Oxford: Blackwell.

Uggerhøj, L. (1996). *Lokal organisering af social integration*. København: Center for forskning i socialt arbejde.

Villadsen, K. (2001*): Frivillige organisationers rolle på alkohol- og narkotikaområdet – Rummer disse organisationer en særlig rationalitet og særlige arbejdsmetoder?* København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Om forfatteren

Om forfatterne

Hans Skifter Andersen er seniorforsker ved Statens Byggeforskningsinstitut.

Hans Thor Andersen er lektor ved Geografisk Institut ved Københavns Universitet

Sten Engelstoft er lektor ved Geografisk Institut ved Københavns Universitet

Jørgen Elm Larsen er lektor ved Sociologisk Institut ved Københavns Universitet

Birgitte Mazanti er adjunkt ved Geografisk Institut ved Københavns Universitet og har gennemført et Ph.d.-studie på Statens Byggeforskningsinstitut

Anders Munk har arbejdet som seniorforsker ved Socialforskningsinstituttet og er nu ekstern lektor på Roskilde Universitetscenter

Even Nilssen har arbejdet som seniorforsker ved Socialforskningsinstituttet og arbejder nu som forsker ved Rokkansenteret, Universitetet i Bergen, Norge.

Helle Nørgaard er seniorforsker ved Statens Byggeforskningsinstitut.

John Pløger har tidligere været ansat ved Norsk institutt for by og regionsforskning, Oslo og været indstationeret på Statens Byggeforskningsinstitut. Han er nu tiltrådt som lektor ved Roskilde Universitetscenter ved Institut for Geografi og Internationale Udviklingsstudier.

Kresten Storgaard er seniorforsker ved Statens Byggeforskningsinstitut.

Lars Winther er lektor ved Geografisk Institut ved Københavns Universitet

Hedvig Vestergaard er seniorforsker ved Statens Byggeforskningsinstitut.

Thorkild Ærø er seniorforsker ved Statens Byggeforskningsinstitut.

Andre publikationer fra Center for Bypolitik, Byudvikling og Velfærd og Center for Byøkologisk Velfærdsudvikling

Antologier

Bech-Danielsen, C., Jensen, O. M., Kiib, H. & Marling, G. (red.). (2004). *Urban Lifescape*. *Byrum, livsstil, forbrug*. Aalborg Universitetsforlag.

Bjørn, N. H. (red.). (2004). *Bolig, mobilitet og marginalisering på arbejdsmarkedet*. Socialforskningsinstituttet.

Jensen, O. M. & Bech-Danielsen, C. (red.). *Byøkologisk velfærdsudvikling. Livsstil, arkitektur og ressourcekredsløb*, Aalborg Universitet/Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitetsforlag.

Kristensen, H. (red.). (1999). *Bypolitik, kvarterløft og velfærd*. (SBI-rapport 312). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Schjerup Hansen J. & Bech-Danielsen, C. (red.). (2001). *Modernismens genkomst*: En antologi. København: Arkitektens Forlag & Statens Byggeforskningsinstitut

Sehested, K. (red.). (2003). *Bypolitik mellem hierarki og netværk*. København: Akademisk Forlag.

Ph.d.-afhandlinger

Agger, A. (in press). *Demokrati og deltagelse - et borgerperspektiv på kvarterløft*. Ph.d.-afhandling. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Hansen, K. B. (2003). *Miljøproblematikken i et identitets- og læringsperspektiv*. Ph.d.-afhandling. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Jensen, O. J. (2002). *Livsstil, boform og ressourceforbrug*. Ph.d.-afhandling. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Mazanti, B. (2002). *Fortællinger fra et sted*. Ph.d.-afhandling. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Ærø, T. (2002). *Boligpræferencer, boligvalg og livsstil*. Ph.d. afhandling. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Bøger

Bech-Danielsen, C. (2004). *Moderne arkitektur – hva' er meningen?* Århus: Forlaget Systime.

Bogason, P. (2001). *Fragmenteret forvaltning. Demokrati og netværksstyring i decentraliseret lokalstyre*. Århus: Forlaget Systime.

Jensen, O.M. & Gram-Hanssen, K. (2000). *Livsstil og energiefterspørgsel.* Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Jensen, O.M. & Olsen, S. (2003*). Tema-atlas: GIS-kort baseret på register-data om bygninger, befolkning og forbrug*. (By og Byg Resultater 023.) Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Marling, G. (2003). *Urban Songlines. Hverdagslivets drømmespor*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Sehested, K. (2002). *Netværksstyring i byer. Hvad med planlægningen og demokratiet?* København: Jurist- & Økonomforbundets Forlag.

Skifter Andersen, H. (2003). *Urban Sores. On the interaction between segregation, urban decay and deprived neighbourhoods.* Aldershut: Ashgate.

Artiklerne i denne antologi belyser nogle centrale tendenser i danske byers udvikling og problemer samt belyser erfaringerne med forskellige elementer i bypolitikken. Bogen er opdelt i fire hovedtemaer: Byernes udvikling - den opløste by, Den oplevede by, Den splittede by og Strategier for den mangfoldige bys udvikling.

1. udgave, 2004
ISBN 87-563-1215-6