



AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Aalborg Universitet

Velfærdsbyen under forandring

Social polarisering, sociale problemer og velfærdsforandringer

Rasmussen, Tove

Publication date:
2013

Document Version
Accepteret manuscript, peer-review version

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Rasmussen, T. (2013). *Velfærdsbyen under forandring: Social polarisering, sociale problemer og velfærdsforandringer*. Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.

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.



Velfærdsbyen under forandring

Ph.d. afhandling ved CCWS, Aalborg Universitet



Tove Rasmussen

Velfærdsbyen under forandring

Ph.d. afhandling ved CCWS, Aalborg Universitet

Forord

Det har været både umådeligt spændende og udfordrende at udarbejde denne afhandling.

Studier af byer og byplanlægning, der især tidligere udgjorde et væsentligt aspekt af velfærdsstatslige perspektiver på byen, har længe haft min interesse. Jeg har undervist i forskellige former for planlægning og f.eks. deltaget i et af Nordplans et årige kurser for planlæggere, hvor faggrupper som arkitekter, ingeniører, samfundsplanlæggere og socialarbejdere blev bragt sammen med det mål at blive bedre til at bidrage til en sammenhængende planlægning i byen. Der er imidlertid sket et perspektivskift indenfor de sidste ca. 20 år, og i de socialt rettede uddannelser er byproblematikker trådt i baggrunden. Det har været spændende at "vende tilbage" til feltet, og arbejdet hermed viser efter min vurdering, at viden om byer og det rumlige mere generelt, trænger sig på som nærmest et uomgængeligt felt i både fremtidige uddannelser og fremtidig social indsats.

Det spændende i at udarbejde en sådant afhandling er også at kunne fordybe sig i mere afgrænsede problematikker og forme et projekt, der helst skal kunne sige noget nyt – bringe nye perspektiver frem, gerne både på det teoretiske og empiriske plan.

Det er i forlængelse heraf søgt at kombinere forskellige discipliner og forskningstraditioner, her både bysociologien og de sociale problemers sociologi. Det er et valg, der også kan have sine farer, idet det naturligvis ikke er muligt at blive så dybtgående i udforskning af hver af traditionerne, som hvis man begrænser sig til én. Jeg håber imidlertid, at forcerne ved at bringe dem sammen overstiger disse farer eller ulemper.

Afhandlingen gør i omfattende grad brug af kvantitative data, her i form af registerdata. Jeg havde på forhånd en vis erfaring med analyser af kvantitative data, men ikke erfaring med brug af registerdata. Det var ved projektets start hensigten i stor udstrækning at benytte studentermedhjælp med en sådan erfaring, da arbejdet med registerdata er meget tidskrævende. Det viste sig imidlertid ikke muligt. Det har krævet en indsats at blive tilstrækkelig bekendt ikke blot med de anvendte variabler, men også navngivning, opbygning og strukturer i denne type databaser. Til gengæld er der i arbejdet med registerdata opstået andre og nye ideer til datakombinationer og analyser, som formentlig ville være overset, hvis min rolle primært havde bestået i at bestille forskellige former for analyser.

Et af de forskningsmæssige udgangspunkter har været at pointere det, man kunne betegne som kvalitative sider ved de såkaldte kvantitative data og hermed også at sætte disse ind i en mere begrebsmæssig sammenhæng. Jeg håber, at det i hvert fald i en vis udstrækning kan betegnes som noget, der er lykkedes.

Der er, i forlængelse af forskningsmæssige perspektiver i afhandlingen, lagt stor vægt på at udforme billed- eller mønsterskabende analyser af byen. Det var bl.a. i forlængelse heraf fra starten hensigten også at anvende korrespondanceanalyser, der måske kan betegnes som den mest avancerede form for mønsterskabende analyser, som kan ses som relevante i denne sammenhæng.

Dette viste sig at blive en af de større udfordringer. Det er blevet realiseret, men med rigtig stor forsinkelse og mange omveje. Planen var i starten at anvende et korrespondanceanalysemodul i det program, som i øvrigt anvendes, SPSS. Det viste sig imidlertid, at dette modul ikke findes i Danmarks Statistiks udgave af programmet. Herefter søgte jeg at anvende den udgave af korrespondanceanalyse, som findes i STATA, men blev af en ekspert i korrespondanceanalyse (J. Hjellbrekke) advaret herimod på grund af utilstrækkeligheder i programmets faciliteter til korrespondanceanalyse. Der var kun en vej, at søge at få det mest anerkendte program til samfundsvidenskabelige korrespondanceanalyser, det franskudviklede SPAD, installeret hos Danmarks Statistik. Jeg har mødt megen forståelse og velvilje hos Danmarks Statistik, men alligevel har det taget rigtig lang tid at få realiseret en installation. Programmet var først stabilt kørende i august 2010. Det har været en udfordring for planlægningen af analyserne, at det først var på det tidspunkt, at der blev etableret sikkerhed for, at jeg kunne anvende programmet.

Gennem arbejdet med afhandlingen har jeg mødt rigtig mange inspirations-, diskussions- og samarbejdspartnere. Det gælder CCWS-gruppen ved Aalborg universitet, samarbejdet især indenfor den såkaldte Strand 10 under det nordiske projekt REASSESS, og herunder særligt samarbejde med Jarkko Rasinkangas fra Universitetet i Turku om komparation af Aarhus og Turku, et samarbejde i en nordisk forskergruppe i socialt arbejde under Nordplus med temaet "knowledge production", sociologgruppen på Institut for statskundskab på Aarhus Universitet, Aarhus kommunes Center for socialfaglig udvikling, fattigdomsforskere fra Syddansk Universitet og fra Københavns kommune, kolleger på socialrådgiveruddannelsen, personale ved Danmarks Statistik, herunder Flemming Petersson, som har været meget behjælpelig med dataudvælgelse og Jørn Schmidt, der har været til uvurderlig hjælp til afklaring af alle mulige og umulige typer af spørgsmål til data og programmer.

Ved siden af min vejleder Jørgen Goul Andersen, der med stor tålmodighed overfor til tider skæve ideer har udgjort en klar støtte, har jeg haft det mest stabile og et meget givende samarbejde med min kollega og projektpartner Anders Bøggild Christensen.

Peter Bundesen ved Den sociale Højskole i Odense har kommenteret udkast til social-problem sporet og Ole Riis ved Universitetet i Agder har kommenteret kapitler om det bysociologiske spor. Lennart Rosenlund ved Universitetet i Stavanger har kommenteret en del af korrespondanceanalyserne.

Endelig har min mand – Filip Kruse – ydet en meget stor hjælp gennem både generel tålmodighed og løbende læsning af materiale.

Hermed en tak til alle.

Projektets anledning og formelle rammer

Denne afhandling udgør tredje del af projektet "Social polarisering i Aarhus".

Den konkrete anledning til at udforme forskningsprojekter om social polarisering i Aarhus var en dagsorden vedtaget i byrådet i Aarhus i 2006.

"Århus Byråd iværksætter en undersøgelse af den sociale polarisering mellem indbyggerne i Århus og iværksætter initiativer til at modvirke den sociale polarisering".

Med formulering af et projekt i 3 dele, bød Anders Bøggild Christensen og jeg ind på det formulerede ønske om en sådan undersøgelse.

Første del består i en fælles indledende rapport, der blev færdiggjort i 2008

Bøggild Christensen, Anders og Rasmussen, Tove (2008) *Social polarisering i Århus kommune*, VIAUC, Socialrådgiveruddannelsen, Århus

De to øvrige dele blev formuleret som adskilte ph.d. afhandlinger, jf. en udarbejdet samlet projektbeskrivelse "Forskningsprojektet Social polarisering i Århus kommune" fra 2007.

Delprojekt 2 omhandler polarisering på arbejdsmarkedet

Delprojekt 3 – omhandler tesen om, at der finder en polariseret byudvikling sted

Nærværende projekt udfylder "Delprojekt 3"

Projekterne er støttet af Aarhus kommune og Momsfonden og i øvrigt finansieret af vort ansættelsessted, som aktuelt er socialrådgiveruddannelsen i Aarhus under VIA-University College, men på beslutningstidspunktet Den sociale Højskole ved CVU-Alpha.

Mere indirekte er afhandlingen også støttet af Nordic Centre of Excellence: REASSESS (Reassessing the Nordic Welfare Model), der igennem konferencer og finansiel støtte til etablering af samarbejde, har bidraget til projektet.

Som ph.d. projekt er det udarbejdet i tilknytning til Center for Comparative Welfare Studies (CCWS) under Institut for Statskundskab Aalborg Universitet. Jørgen Goul Andersen har været hovedvejleder.

Der har endvidere været et samarbejde med Aarhus kommune ved Center for socialfaglig udvikling.

Resumé

Formål med og perspektiv på udforskning af social og spatial polarisering i Aarhus

Afhandlingens overordnede formål er at belyse social og spatial (rumlig) forandring i byen Aarhus og væsentlige differentieringsprocesser og mekanismer i denne forandring. Som en del af denne forandring ønskes sammenhængen mellem udviklingen i byens spatiale differentiering og sociale problemer belyst. Formålet tager afsæt i en bekymring for, at en øget social og spatial polarisering i byen vil medføre yderligere problemer. Forandringen i byen undersøges i perioden 1984 til 2007.

I lyset af forskning i social og spatial polarisering argumenteres der for, at byen Aarhus må ses som et eksempel på en velfærdsby, der i forlængelse af det (nordiske) universelle velfærdsregime, må antages at udvise relativt svage tendenser mod en social og spatial polarisering. Begrundelsen for en sådan antagelse understreges af den relativt lave ulighed på nationalt niveau, som har karakteriseret Danmark. Klassiske velfærdsstatslige ambitioner er øget lighed, tryghed og trivsel. Disse ambitioner har også omfattet det spatiale aspekt. Man kunne således forvente, at velfærdsbyen kun ville rumme relativt små forskelle mellem bydele. For analysen af distribution og udvikling i sociale problemer i velfærdsbyen er et væsentligt udgangspunkt, at det er velfærdsstaten, der danner rammer for, hvad der anskues som sådanne. De klassiske velfærdsstatslige ambitioner, som har dannet afsæt for formuleringen af det universelle velfærdsregime, kan særligt tidsfæstes til 1960'erne og -70'erne. Mens disse ambitioner gjorde sig gældende ved starten af den undersøgte periode (1984-2007), så kan det ikke uden videre antages, at det samme gælder i periodens slutning. Derfor inddrages det i undersøgelsen, at ændringer heri kan have indflydelse på udviklingstræk for sociale problemer og disses samspil med social og spatial differentiering.

Det er i internationalt lys særligt interessant at undersøge, hvorvidt der sker en social og spatial polarisering i en sådan velfærdsby, hvordan en sådan udfolder sig, og hvordan eventuelle forandringer heri spiller sammen med forekomsten af sociale problemer. Aktualiteten af studier af det spatiale aspekt af social differentiering understreges i et bredere perspektiv af, at der globalt sker en omfattende urbanisering, der forrykker hidtidige mønstre for lokalisering af en social og kulturel differentiering.

Det er valgt at anvende udvalgte registerdata til analyse af den sociale og spatiale differentiering og udviklingen heri. Registerdata har den fordel at omfatte hele befolkningen og at indeholde sammenlignelige data for undersøgelsesperioden. Det er endvidere valgt at anlægge et relationelt sociologisk perspektiv og anvende en kombination af traditionelle bysociologiske metoder og relationelle teknikker såsom korrespondanceanalyse i analyse af differentieringen.

Teoretisk og begrebsligt grundlag

Afhandlingens teoretiske afsæt er teorier om social og spatial polarisering. Disse teorier har som central antagelse, at såvel globale som andre byer fra omkring 1980'erne bevæger sig mod en stadig mere socialt polariseret situation, og at denne sociale polarisering også kommer til udtryk i en spatial polarisering, hvor bydele adskiller sig langt mere fra hinanden. De oprindelige eller klassiske teorier,

der repræsenteres ved Sassen, Mollenkopf og Castells, stammer fra slutningen af 1980'erne. Efterfølgende er der foregået både en omfattende teoriudvikling og forskning i en række af byer.

Der etableres ikke i teorier om social og spatial polarisering et tilstrækkeligt teoretisk og metodisk grundlag for analyse af byens spatiale differentieringsprocesser og disses samspil med velfærdsbyens sociale problemer. Det teoretiske grundlag udbygges i afhandlingen med afsæt i et relationelt sociologisk perspektiv. Dette teoretiske og metodologiske grundlag kan dels integrere indsigter fra teorier om social og spatial polarisering, og dels danne et metodologisk udgangspunkt for studiet af både begrebers og forskellige former for differentieringers bestemmelse i tid og sted. I den teoretiske og begrebsudviklende side, tages der afsæt i Chicagoskolen, og der foretages videreudviklinger i et bysociologisk spor og et social problem spor.

Chicagoskolen er valgt, fordi denne, til forskel fra den senere teoriudvikling, integrerer studiet af byens spatiale processer og sociale problemer. Denne integration sker gennem på den ene side gennem begrebet "community". Dette begreb udgør et tidligt bud på et begreb om rum og udtrykker en forestilling om, at byens opdeling i boområder er baseret på integrerende primærrelationer. På den anden side gennem begrebet "desorganisation", der udgør Chicagoskolens begreb om sociale problemer. Desorganisation kommer til udtryk som problemer i og opløsning af de integrerende og socialiserende processer, der tillægges "communities".

For afklaring af den aktuelle relevans af disse relationelt funderede formuleringer af sammenhængen mellem det spatiale og de sociale problemer undersøges centrale aspekter af teorier og begreber i den efterfølgende udvikling, der også indbefatter en omfattende udvikling væk fra industribyen og etableringen af velfærdsstaten. Idet der i den teoretiske og forskningsmæssig udvikling sker en adskillelse i en bysociologisk disciplin og den disciplin, der teoretisk og empirisk udforsker sociale problemer, må denne aktualisering følge disse to spor. Både begreberne om "community" og sociale problemer er centrale i denne aktualisering.

I det bysociologiske spor er rumbegrebet, der erstatter Chicagoskolens begreb om "community", afgørende, idet det er gennem dette, en begrebslig sammenhæng til social differentiering kan dannes. Afhandlingen inddrager bl.a. Lefebvres og Harveys teorier om rum og anvender indsigter herfra til præcision af forskellige måder at anskue sammenhængen mellem det rumlige og differentieringsformer. Med baggrund i klarlæggelse af forskellige rumbegreber er det valgt at anvende Bourdieus formulering af en flydende kobling mellem det sociale rum og det fysiske eller geografiske rum som udgangspunkt for de her gennemførte analyser. Det bysociologiske spor omfatter endvidere en kort gennemgang af forskellige teoretiske perspektiver på byen og træk af byens ændringer, herunder f.eks. fremvæksten af en tendens mod dannelse af regionale multicenter metropoler og byens forandring fra den rationelt planlagte og velafgrænsede industriby til den informationelle netværksby eller byen anskuet som et multiplekst mønster af (infrastrukturelle-) netværk.

I social problem sporet vælges det at aktualisere begrebet om sociale problemer gennem en begrebsanalyse, der tager afsæt i Kosellecks begrebshistoriske perspektiv. Den begrebshistoriske analyse omfatter på den ene side Chicagoskolens begreb om sociale problemer og på den anden, sociale problemer, som de bestemmes i 1960'erne og -70'ernes danske (og delvis nordiske) velfærdsstat. Begrebshistorien danner med analyse af forskelle i det betydningsgivende indhold,

afgrænsning af rum og centrale forandringsagenter, afsæt for en reformulering af relationen mellem byen og dennes spatiale processer og sociale problemer. Begrebsanalysen etablerer grundlag for at vise, at sociale problemer i velfærdsstaten må forstås i lyset af dennes forventningshorisont, at sociale problemer rumligt afgrænses til nationen frem for byen, og at staten – eller det offentlige – indtræder som central handlingsagent. De omfattende institutionelle ændringer på området, som er velkendte, og særligt markerer sig med velfærdsstatens etablering, viser sig, når begrebsdannelsen på området analyseres, men derudover bidrager denne med indsigter på et begrebsligt til forskel fra f.eks. et politisk og institutionelt niveau. Der dannes derfor grundlag for formulering af analytiske udgangspunkter for relationen mellem velfærdsbyen og sociale problemer, der ikke som i Chicagoskolen kan analyseres som en intern relation. Relationen mellem sociale problemer og velfærdsbyen kompliceres af disses nationalstatslige bestemmelse. Der argumenteres for at anvende et analytisk begreb, ”problem/løsnings-figurer” i både analyse af velfærdsstatslig udvikling og som begrundelse for, hvordan sociale problemer kan operationaliseres.

Det udviklede teoretiske og begrebslige grundlag danner, sammen med teorier om social og spatial polarisering, grundlag for den empiriske undersøgelse af den sociale og spatiale differentiering og disses relation til sociale problemer. Til forskel fra udgangspunkter i teorier om social og spatial polarisering, hvor geografisk skala eller distriktsafgrænsninger ofte står ubegrundede, opnås der med det valgte rumbegreb og bestemmelsen af relationen mellem rum og differentiering et mere følsomt analytisk udgangspunkt for behandling af det spatiale aspekt af differentieringen. Det bliver muligt at inddrage og kombinere forskellige former for skillelinjer i befolkningen (f.eks. økonomiske, klassemæssige, kulturelle, aldersmæssige) og at analysere disses indbyrdes samspil og relation til rummet, og herved identificere forekomster af det, der også betegnes intersektionalitet.

Set i relation til sociale problemers samspil med den spatiale differentiering, opnås der, til forskel fra antagelser i teorier om social og spatial polarisering, et udgangspunkt, hvor der begrundet skelnes mellem sociale problemer i velfærdsbyen og dårlige vilkår blot og bart, evt. med problemadfærd til følge. Dette giver mulighed for at skelne mellem udvikling i sociale problemer, som de italesættelse i velfærdsstaten, og udvikling i befolkningens vilkår. I denne undersøgelse foretages der en adskillelse således, at analyser af f.eks. udvikling i indkomstmæssig differentiering belyser aspekter af de sociale vilkår, mens udvikling i forekomsten af bestemte problem/løsningsfigurer, belyser væsentlige aspekter af sociale problemers fordeling. Der er her etableret grundlag for at analysere sociale problemers spatiale fordeling i lyset af det velfærdsstatslige grundlag og forandringer heri.

Analyseresultater

Analyserne viser for velfærdsbyen Aarhus, at der på trods af de oprindelige velfærdsstatslige ambitioner, kan ses en betydelig bevægelse mod social og spatial polarisering i perioden 1984 til 2007. Det kan særligt fremhæves, at den spatiale differentiering i forhold til indkomst er så markant, at der kan tales om (gen-)opståelse af en spatial fattigdom, jf. tidligere tiders brokvarterer. Det er samtidig karakteristisk, at sociale problemer målt som andele af befolkningen, der modtager sociale ydelser, er forholdsvis jævnt spatiale fordelt. For disse er der også en bevægelse mod større forskelle, men den er svag set relation til den spatiale polarisering af f.eks. fattigdom.

Det spatiale aspekt af differentieringen er undersøgt på en række dimensioner, herunder den demografiske, for erhverv, indkomst og klasse, oprindelse (indvandrere/danskere) og for sociale problemer. Nogle markante udviklingstræk, ud over de ovenfor nævnte, er, at der ses stærkt stigende kontraster i mange sogne i den vestlige del af de gamle forstæder¹, en stærk koncentration af unge i den gentrificerede midtby og en tydeligere udskillelse af de mere privilegerede boligområder, primært i et bånd langs kysten.

Gennem analyse af fordelinger og ændringer i de spatiale mønstre kan der peges på, at de privilegerede ikke kun som ventet "søger sammen", men også tenderer mod at søge væk fra de kontrastfyldte områder, der både omfatter sociale og etniske kontraster. Disse kontrastfyldte områder findes mest i den vestlige del af byen. De kontraster, der i midtbyen findes mellem en privilegeret ejergruppe og unge, fremkalder ikke en sådan bevægelse.

For indvandrerguppen kan ses en spatial koncentration, der kan tolkes som en tendens til oprindelseskulturel koncentration (identificeret ved oprindelsesland). Der er imidlertid meget stor forskel mellem graden af koncentration for forskellige indvandrergupper, og der kan vises en stærk sammenhæng mellem graden af koncentration og position i det sociale rum. Det er indvandrergupper, der har meget lave ressourcer i en dansk kontekst, der er langt mest spatialt koncentrerede.

Teorier peger på, at de stigende kontraster i og mellem områder kan accelerere og forstærke forskellen mellem privilegerede områder og dårligt stillede områder, herunder f.eks. ekskluderende enklaver og ghettoer. Sådanne processer kan pga. datamaterialet ikke undersøges i dybden, men træk heri kan identificeres. De større relationelle afstande i og mellem områder, der er påvist, vil normalt tillægge områder enten positive eller negative symbolske værdier, der forstærker forskellene. Omvendt kan det afvises, at der i Aarhus kan tales om egentlige ghettoer ("exclusionary ghettos" jf. Wacquant), mens det ikke kan afvises, at nogle af de processer, der udgør dele af en ghettodannelse, finder sted. I den privilegerede del af boligområderne ses der ingen markante tegn på f.eks. indhegning (dannelse af "gated community") mv.

Der er sket betydelige forandringer i velfærdsstatslige indsatser i perioden, der bryder med væsentlige oprindelige velfærdsstatslige ambitioner. For sociale problemer anskuet som problem/løsningsfigurer kan der identificeres en bevægelse væk fra fokus på "det ydre" eller de sociale vilkår som løsningform og mod en større vægt på "det indre eller interpersonelle", som regulering af og gennem kulturelle og adfærdsmæssige forhold. Derudover er der klare tegn på, at der sker en betydelig øgning i forskelle i status for forskellige problem/løsningsfigurer. Med dette afsæt belyser undersøgelsen udvalgte aspekter af samspil mellem udviklingen i velfærdsbyen og sociale problemers spatiale fordeling.

Den ovenfor omtalte (gen-) opståelse af spatial fattigdom i byen kan ses i lyset heraf. Mens andelen af fattige, der er et ét udtryk for sociale vilkår, stiger kraftigt i nogle områder (specielt i Gellerup), så stiger andelen af ydelsesmodtagere, der er et udtryk for sociale problemer, mindre. For nogle

¹ "Gamle forstæder" afgrænset ved postnummer, der indledes med cifrene 82, "midtby" med cifrene 80 og "nye forstæder" har startcifre på 83 eller derover. Der er tale om en traditionsbaseret opdeling af byen.

grupper opstår der således et split mellem sociale vilkår og sociale problemer, og dette får et spatialt udtryk i byen. Det kan tilføjes, at de såkaldte fattigdomsydelser er afskaffet i 2011.

I forlængelse af større fokus på det indre og interpersonelle, er det undersøgt, om indvandringen og dennes koncentration i bestemte områder har ført til en stigende desorganisation i samme områder. Kriminalitetsandele anvendes som udtryk for desorganisation. Det kan konkluderes, at der nok kan findes mindre stigninger i kriminalitetsandele i nogle indvandrerrige områder, men det overordnede billede er, at den skæve spatiale fordeling fandtes før indvandringen. Samtidig viser analysen, i overensstemmelse med forskning i kriminalitet, at der findes en stærk sammenhæng mellem f.eks. ejendoms kriminalitet og lave sociale positioner. Vi ser i områder med høj kriminalitet en kombination af høj indvandrerandel og meget lave sociale positioner.

Den kategorisering, der sker i det sociale ydelsessystem, udgør også en symbolsk kategorisering, hvor forskellige ydelsestyper forlenes med en markering af status i en hierarkisk orden. I samspillet mellem forandringer i ydelsessystemet og stigende adskillelse i social position for modtagere af forskellige typer af ydelser øges disse statusforskelle. Der kan særligt peges på, at den problem/løsningsfigur, som kontanthjælpsydelsen udgør i periodens slutning, relativt indtager en langt lavere position. Da de forskellige ydelsestyper også varierer spatialt således, at nogle ydelsestyper er dominerende i nogle områder, mens andre dominerer i andre, vil ændringerne i det sociale ydelsessystem, formentlig mod hensigten, medvirke til symbolsk at understrege de eksisterende spatiale forskelle. Der er en tendens mod at kontanthjælp og førtidspension, kommer til at udpege "bunden" kategorimæssigt såvel som spatialt.

For byen og dens spatiale udvikling er der ingen tvivl om, at velfærdssystemet med dets oprindelige ambitioner og tiltag, har medvirket til en relativt begrænset ulighed og spatial opdeling. For den undersøgte periode og stærkest efter 1996, er både resultater og ambitioner imidlertid på tilbagetog. Også forandringer i velfærdssystemet er med til at give byerne øgede udfordringer. Det er et åbent spørgsmål, om det at søge løsninger i det "indre og interpersonelle" (jf. også Chicagoskolen), vil bidrage til håndtering af stigende forskelle og kontraster i byerne, når disse ikke længere ses som et nationalt ansvar.

Abstract

Researching social and spatial polarization in Aarhus - aim and perspective

The purpose of this dissertation is to analyse changes of and processes and mechanisms in social and spatial differentiation in the city of Aarhus. As a part of this study it is also the aim to analyse the interrelation between the development in the spatial differentiation and social problems. An important political concern² behind the study is a fear for development of further social problems in an increasingly social and spatial polarized city. The change in the city is analysed over the period 1984 – 2007.

In research in social and spatial polarization it is argued that a (Nordic) universal welfare regime can be expected to modify tendencies towards social polarization. The classical political ambitions of the welfare state are social equality, security and good living conditions and these ambitions also include the spatial aspect. As a consequence of this, as well as the relative low level of inequality in Denmark, the welfare city of Aarhus could be expected to show only weak trends towards social and spatial polarization.

With regard to the analysis of distribution and development of social problems in the welfare city it is an essential underlying basis that the welfare state sets the framework for what is regarded as social problems. The classical political ambitions of the welfare state which have formed the basis for the formulation of the universal welfare regime can be traced back to the 1960'ies and 1970'ies.

While these ambitions existed at the beginning of this period (1984-2007) it cannot be assumed this also to be the case at the end of the period. Consequently it is part of the analysis that changes in the ambitions may influence not only the development of social and spatial polarization, but also the phenomena of social problems and the interaction with the social and spatial differentiation.

From the point of view of the international research in this field, the question of whether or not a social and spatial polarization has taken place in a welfare city will be of special interest. Among the questions to be answered are: how does a polarization of this kind develop and which relations exist between changes in the patterns of polarization and the various social problems?

The relevance of studies of the spatial aspects of social differentiation is also highlighted by the global trend of urbanization which upsets existing patterns of localization of social differentiation.

A selection of public registered data has been chosen for the study of the social and spatial differentiation and its development. These public registered data has the advantage of covering information about the total population and of being comparable within the chosen period.

Furthermore it has been decided to apply a relational sociology perspective and to use an approach consisting of a combination of traditional methods of urban sociology and relational sociology techniques such as correspondence analysis in the study of the differentiation.

² The dissertation takes its points of departure in a concern for the development formulated by the council of the city of Aarhus.

The theoretical and conceptual foundations

Theories of social and spatial polarization form the theoretical point of departure of the dissertation. Central assumptions in these theories are that global cities as well as other cities from the 1980'ies move towards a more polarized situation and that the development also manifests itself in a spatial polarization where different parts of the city become more unequal. The original or classical theories represented by Sassen, Mollenkopf and Castells originated in the late 1980'ies and onwards. Later, extensive theoretical development as well as research in a number of cities has taken place.

The theories of social and spatial polarization do not provide sufficient theoretical and methodological basis for the analysis of the spatial processes of differentiation and their interaction with the social problems of the welfare city. The theoretical basis is expanded in the dissertation using a relational sociological perspective as its starting point. This theoretical and methodological foundation is able to integrate insights from theories of social and spatial polarization as well as to establish a basis for a study sensitive to both forming of concepts and types of differentiation in time and place. The Chicago School is taken as a starting point for this line of development and followed up by two different tracks; one is an urban sociology track and another social problem track.

The Chicago School is chosen because it integrates the study of the city's spatial processes and social problems - in contrast to the later theoretical development. This integration is established by two central concepts, of which one is "community" and the other "disorganization". "Community" can be regarded as an early attempt to conceptualize space and expresses the idea that the differentiation of the city in living quarters is based on integrating primary relations. Disorganization is originally developed as the Chicago School's concept of social problems. Disorganization is the negation of "organization" and primarily related to the occurrence of problems in the processes of integration and socialisation in the "communities".

In order to clarify the current relevance of the Chicago School theory, which is founded in relational sociology, it is followed up by studying the theoretical development as well as the changes from the industrial city in a pre-welfare state situation to the establishment of the welfare state and the informational welfare city. As a separation between urban sociology and the theoretical and empirical study of social problems takes place, an update must follow these two lines. The concepts of "community" and of "social problems" are central to this update.

In the urban sociology track the concept of space, which replaces the "community" -concept of the Chicago School, is of central importance as it is through this a conceptual connection to social differentiation can be established. This dissertation includes among others Lefebvre's and Harvey's theories of space and uses insights gathered from these authors to clarify the relation between the spatial and the forms of differentiation. Based on the specification of different concepts of space it has been decided to use Bourdieu's formulation of a liquid connection between the social space and the physical or geographical space as a starting point for these analyses. The urban sociology track also includes a brief survey of the different theoretical perspectives on the city and its changes, e.g. the trend towards the formation of multicentered metropolitan regions and the change of the city from the rationally planned and well-defined industrial city to the informational network city or the city conceived as a multiplexed pattern of (infrastructural) networks.

In the social problem track it is decided to clarify the current relevance of the Chicago School's concept of social problems by conducting a conceptual analysis based on Koselleck's conceptual history perspective. This analysis covers on the one hand the Chicago School's concept of social problems and on the other hand social problems as they are conceived in the 1960'ies and 1970'ies Danish, and to some extent, also other Nordic welfare states. The conceptual history with its analysis of differences in the content of meaning, demarcation of space and central agents of change constitutes the starting point for a reformulation of the relation between the city and its spatial processes and social problems. The conceptual analysis establishes the basis to demonstrate that social problems in the welfare state must be conceived in the light of its horizon of expectation established by the concept of welfare state, that social problems are demarcated spatially in relation to the nation rather than to the city and that the state enters the scene as a central agent. The profound institutional change in this field, which is well-known especially with the establishment of the welfare state, becomes obvious in the analysis of the conceptualization in this field. Further this contributes with insight on a conceptual rather than e.g. on a political or institutional level. The conceptual analysis establish another basis for analysis of the relation between the welfare city and social problems, which points out, that the relation cannot be studied as the internal relation formulated by the Chicago School. It is argued that an analytical concept "problem/solution-figure" is useful both for the analysis of the development of the welfare state and as an argument for the operationalization of social problems.

The developed theoretical and conceptual basis form, together with theories of social and spatial polarization, the methodological basis for the delimitation and empirical analysis of the social and spatial differentiation and its relation to social problems. In distinction to the mere choice of "districts" or "quarters", the chosen concept of space, which also related to forms of differentiation, permit a more analytically sensitive basis for the study of the spatial aspect of differentiation. It facilitates the integration and combination of different forms of dividing lines in the population (related to economic conditions, class, culture, age etc.), the analysis of their interplay and the relations to space. It is possible to point out phenomena, which also have been identified in the literature of intersectionality.

With regard to the interaction between social problems and spatial differentiation a starting point is achieved in which a substantiated distinction is established between social problems in the welfare city and poor social conditions and their potential consequences in the form of various behavioural problems. This facilitates a distinction between the discursive construction of social problems in the welfare state and the development of the social conditions. Here this is analysed separately; studies of e.g. the development trends of inequalities in the differentiation of income are used to highlight aspects of the social conditions, while development trends in the occurrence of specific problem/solution figures are used to highlight aspects of the distribution of social problems. Thus a basis is established for the analysis of the spatial distribution of social problems in the light of the welfare state's premises and their change.

Main results

The analyses show that for the welfare city of Aarhus a significant trend towards social and spatial differentiation can be observed from 1984 – 2007 – in spite of the original welfare state ambitions. Especially it can be emphasized that the spatial differentiation in income is now so significant that it resembles spatial poverty, which reminds one of certain working class city quarters in the pre-welfare city. At the same time it is worth noticing that social problems, measured as percentages of the population receiving social benefits, show a rather even distribution. Here also a trend towards increased differences can be observed, but the development is weak compared to the spatial polarization of e.g. poverty.

The spatial aspect of the differentiation is analysed by various dimensions, among these demography, occupation, income and class, place of origin (immigrants/Danes) and social problems. Distinct trends – apart from those mentioned above – are increasing contrasts in many parishes in the western part of the old suburbs³, a powerful concentration of young people in the gentrified city and a more distinct segregation of the more privileged residential areas primarily in a ribbon along the coast.

Analyses of distributions and changes in the spatial patterns suggest that the privileged not only - as could be expected – gather with others in the same social and cultural situation, but also tend to move away from the areas characterized by contrasts, which includes both social and ethnic contrasts. These areas are mostly found in the western part of the city. The contrasts existing in city between a privileged group of home owners and young people do not show a tendency for the privileged group to move.

For the group of immigrants a spatial concentration, which can be interpreted as a concentration based on culture of origin, can be observed. However, there is considerable difference between the degree of concentration for different groups of immigrants and a strong correlation between degree of concentration and position in the social space. Groups of immigrants with a low amount of resources - in a Danish context - are spatially far most concentrated.

Contrasts within and between areas can theoretically be related to a series of processes enhancing the difference between privileged areas and areas in a poor condition, such as excluded enclaves and ghettos. Processes of this kind are not analysed in depth in this dissertation because of lack of data, but certain elements can be identified. The larger relational distances shown in and between areas will normally attribute positive or negative symbolic values to the areas, thus enhancing the differences. It can be rejected, however, that genuine “exclusionary ghettos” in the Wacquantian sense exist in Aarhus. It cannot be rejected though, that some of the processes, which form part of a ghetto creation, takes place. In the privileged part of the housing areas no signs of a creation of “gated communities” etc. can be observed.

In the period analysed, significant changes in welfare state efforts have occurred. These changes form a breach with important original welfare state ambitions. An important development in social

³ The city is traditionally divided into “city center”, “old suburbs” and “new suburbs”. The division is related to postal codes.

problems, analysed as problem/solution figures, shows a development away from the traditional welfare state focus on “the external” or the social conditions regarded as forms of solution and towards more emphasis on “the internal or interpersonal” , where solutions are formed by regulation of cultural and behavioural circumstances. Furthermore there are clear signs of a considerable increase in differences in status for the various problem/solution-figures. From this starting point the analysis focus on selected aspects of interaction between the development in the welfare city and the spatial distribution of social problems.

The (re-)emergence of spatial poverty in the city can be viewed in this light. While the percentage of the poor, which is one indication of social conditions, rise rapidly in some areas (Gellerup especially), the percentage of receivers of social benefits, which is an indication of social problems, rise less. Thus, for some groups a split is created between social conditions and social problems and this is expressed spatially in the city⁴.

In continuation of the greater focus on the internal and interpersonal it has been analysed if the immigration and its concentration in specific areas in consequence have led to increased disorganization in the same areas. Percentage of criminal activities is used as an indication of disorganization. It is concluded that although minor increases do occur, the general picture is that the unequal spatial distribution existed prior to the immigration. It is shown, as could be expected from other research in the field, that crimes such as e.g. thefts have a strong correlation to low social positions. In high-crime areas we observe a combination of high percentage of immigrants and very low social positions.

The categorization of the social benefits in the welfare system is also a symbolic categorization in which different forms of social benefits are endowed with an indication of hierarchical status. In the interaction between changes in the system of social benefits and an increasing segregation in social positions for the recipients of various types of benefits, these differences in status increase. Especially it can be pointed out, that the problem/solution-figure, which constitutes the lowest social security net for recipients of welfare benefits, in 2007 occupy a relatively much lower position. As the various types of benefits vary spatially too, in the way that some types dominate in certain areas while others dominate in other, changes in the social benefits system will contribute to a symbolic emphasis on the existing spatial differences - although this was probably not the intention. The type of welfare benefit lowest in the social security net will - with increased distance to other types of welfare benefit - tend symbolically to contribute to the low esteem of certain spaces.

For the city and its spatial development there is no doubt that the welfare system with its original ambitions and initiatives has contributed to a relatively limited level of social inequality and spatial segregation. For the period analysed, and especially for the years after 1996, both results and ambitions however, are on the retreat. Changes in the welfare system contribute to increased challenges for the cities. The question remains whether to seek solutions in the “internal and interpersonal” (cf. the Chicago School) will contribute to the management of the increasing differences and contrasts in the cities.

⁴ There has been a change in the legislation after 2007, where some types of social benefit – also called “poverty allowances”, has been abolished. The general trends described, though, do not seem to change direction.