

Hvorfor så forskellige ghetto-planer? Om implementering i et dobbelt demokrati

Kommunerne er ofte overladt et lokalpolitisk råderum, når de skal implementere ny lovgivning. Hvad afgør, hvordan kommunerne bruger det råderum? Casestudier af den danske ghettolov fra 2018 viser, at det hverken er byrådsflertallets partifarve eller vækstambitioner, der trak ghettoplanerne i forskellige retninger. Det afgørende var derimod, hvad byrådet allerede havde besluttet om områderne, før loven kom, og om kommunerne havde de praktiske betingelser på plads.

Den 1. juni i år var det syv år siden, kommuner og boligorganisationer indsendte de udviklingsplaner, som skulle udmønte ghetto-loven. Da ghetto-loven blev vedtaget tilbage i 2018, indførte den et markant regimeskifte, som tvang de berørte kommuner til at iværksætte fysisk omdannelse af udvalgte almene boligområder. Lovgivningen satte en skarp bagkant for denne omdannelse, som skal være på plads inden 2030. Det betyder, at der nu blot er 3½ år til, planerne skal være gennemførte.

Her 2/3 inde i implementeringsforløbet er det oplagt at gøre status på, hvor langt man er nået. 2026-udgaven af ministerens årlige parallelsamfundsredegørelse er i skrivende stund endnu ikke præsenteret – formentlig på grund af regeringsdannelsen, som har overflyttet ressortansvaret til udlændinge- og integrationsministeren – men sidste års status forudså, at den samlede andel af almene boliger i de pågældende boligområder vil være nedbragt fra 93 % i 2010 til 70 % ved udgangen af 2025. På den ene side er kommunerne altså nået et stykke vej, på den anden side er der også fortsat et stort stykke vej til de ca. 40 %, som kommunerne samlet set skal lande på (Social- og Boligministeriet 2025). Det overordnede billede dækker samtidig over markante forskelle mellem kommunerne. Fx er Mjølnerparken i København allerede i mål med omdannelserne, mens områderne Grøneparken i Holbæk og Sundparken i Horsens endnu ikke er gået i gang med de fysiske omdannelser. Tre områder har meldt til ministeriet, at de ikke når i mål i tide (Bech-Danielson m.fl. 2026).

Allerede da kommunernes implementeringsplaner blev vedtaget i 2019, var de bemærkel-

sesværdigt forskellige. Selvom kommunerne og boligområderne på mange måder lignede hinanden, og lovens overordnede målsætning var ens, var tilgangen meget forskellig. I Aarhus blev loven med en interviewpersons ord modtaget ”med kyshånd”, mens opfattelsen i Kolding ifølge en anden interviewperson var stik modsat: ”Vi så det som fuldstændig pløk åndsvagt.”

Resultatet var vidt forskellige implementeringsplaner. Aarhus fortsatte med en omfattende fysisk omdannelse af blandt andet Gellerup med en høj grad af nedrivninger, mens Kolding søgte dispensationer og valgte mindre indgribende redskaber i området Munkebo. Hvad forklarer de store forskelle mellem kommunerne? Hvordan kan byer, der blev stillet overfor præcis samme lovkrav, ende så forskellige steder?

Ghetto-loven giver unikt indblik i lokalpolitisk implementering

I min ph.d.-afhandling, *Policymaking and Implementation in a Double Democracy* (Nielsen 2026A), har jeg undersøgt hvad, der kan forklare forskellene i planerne. Ghetto-loven er interessant, fordi den på én og samme tid var stram og åben. Den opstillede et hårdt, bindende mål, men gav også kommunerne et klart råderum i valget af redskaber – nedrivning, salg, fortætning med nybyggeri eller omdannelse til ældre- eller ungdomsboliger. Derudover havde nogle kommuner mulighed for at søge dispensation, så områderne skulle omdannes mindre end foreskrevet i loven.

Loven var et indgreb i et område, hvor kommunerne hidtil havde haft meget stor autonomi. Kommunerne er ansvarlige for den lokale boligplanlægning, herunder for alment byg-



Af Anders Leth Nielsen
adjunkt ved
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet

geri. Samtidig skulle alle berørte kommuner og boligforeninger sammen lave implementeringsplaner i ensartede skabeloner, som skulle godkendes af ministeren. Det giver et direkte, sammenligneligt indblik i de centrale valg, som blev foretaget de enkelte steder. Det er forskelligt fra implementeringen af mange andre love, hvor prioriteringer og beslutninger i den lokalpolitiske udmøntning kan gemme sig i fx kommunale budgetter, lokale sektorpolitikker eller enkeltbeslutninger i byrådene. Kort sagt gav ghettoloven en sjælden mulighed for at iagttage præcist, hvordan kommunal politik formes forskelligt inden for rammerne af samme lovkrav. Mine case-studier af kommunernes implementeringsforløb bygger på over 43.000 sider interne dokumenter fra både stat og kommuner kombineret med 24 interviews med politikere, embedsmænd og interesseorganisationer.

Hvem udfyldte råderummet? Og hvad påvirkede de lokale planer?

Det er velkendt, at den, der vælges til at implementere en opgave, ofte vil have et råderum til at tilpasse implementeringen. Men hvem udfylder dette råderum? I implementeringslitteraturen er der omfattende studier af betydningen af frontmedarbejderne. Mine casestudier viser, at det i høj grad var byrådspolitikerne – ikke administrative sagsbehandlere – der udfyldte ghettolovens råderum. Byrådspolitikerne besluttede ikke bare målsætninger og redskaber, men diskuterede fx også dispensationsansøgninger, geografiske afgrænsninger, supplerende kommunale initiativer, og hvordan arbejdet skulle organiseres og følges politisk efterfølgende. I næsten alle kommuner var de lokale politiske processer mere omfattende end de normale udvalgs- og byrådsmøder – de var der også –

men de blev suppleret af særlige politiske udvalg, temamøder, politiske aftaler med mere. Udmøntningen var kort sagt i høj grad en lokal *politisk proces*.

Det næste spørgsmål er, hvad der kan forklare, hvordan det kommunale råderum udfyldes? Her har litteraturen peget på, at kommunalpolitik vil være drevet af den partipolitiske toning af byrådet og ikke mindst et ønske om vækst i befolkning og økonomi. Oversat til ghettoloven betyder det, at kommuner, hvor byrådsflertallet læner til højre (borgerlig borgmester), skulle støtte op om den daværende borgerlige VLAK-regerings ønske om en markant fysisk omdannelse for at komme parallelsamfund til livs, hvorimod kommuner, hvor byrådsflertallet læner til venstre (socialdemokratisk borgmester), skulle beskytte de almene boliger og deres beboere og dermed forsøge at minimere fysisk omdannelse. I forhold til vækstambitionen ville forventningen være, at kommuner med lav befolkningsvækst eller stram økonomi, ville gennemføre en markant fysisk transformation for dermed at kunne tiltrække nye, stærke skatteydere.

Ingen af disse klassiske forklaringer passer dog særlig godt med implementeringen af ghettoloven. Implementeringen var ikke drevet af lokale ambitioner om vækst. Kommuner med negative regnskabsresultater gennemførte i gennemsnit cirka lige så omfattende planer, som de kommuner, der allerede havde store positive overskud, mens kommuner med små overskud gennemførte mindre omfattende planer. Faktisk var det de kommuner, som allerede havde høj befolkningsvækst, der lavede de mest omfattende planer sammenlignet med kommuner med lav til-

” I næsten alle kommuner var de lokale politiske processer mere omfattende end de normale udvalgs- og byrådsmøder – de var der også – men de blev suppleret af særlige politiske udvalg, temamøder, politiske aftaler med mere

vækst. Sammenhængen er altså snarere omvendt end forventet.

Byrådsflertallets politiske farve forklarer heller ikke udviklingen. Faktisk blev de mest omfattende fysiske omdannelser vedtaget af socialdemokratiske borgmestre, mens nogle af de mest tilbageholdende planer blev vedtaget i kommuner ledet af Venstre-borgmestre. Sidstnævnte var også blandt dem, der var mest kritiske i den offentlige debat. Tag blot Venstre-borgmester Jens Ejner Christensen fra Vejle som eksempel. Kort før lovens vedtagelse i Folketinget udtalte han til Berlingske Tidende (19.11.18): ”Det er en virkelig dårlig idé, og jeg vil godt nok være ked af, hvis de vedtager det.”

Kombinationen af byrådets interesse og lokale implementeringsbetingelser

Men når det ikke handler om vækst og heller ikke om partipolitik, hvad kan så forklare forskellene? Jeg argumenterer for, at to andre forhold er afgørende (Nielsen 2026B). Det ene er *byrådets interesse*: Havde byrådet, allerede inden loven kom, vedtaget lokale politikker og planer, der pegede i retning af fysisk omdannelse? I så fald falder loven naturligt i tråd med eksisterende lokale politiske ambitioner. Det andet er *de lokale implementeringsbetingelser*: Har boligområdet allerede gennemgået store, nylige renoveringsinvesteringer — en ”sunk cost”, der gør nedrivninger bekostelige? Og har kommunen tilstrækkelig relevant administrativ kapacitet i form af fx arkitekter, planlæggere og djøfere til at planlægge og monitorere omfattende fysisk transformation over en periode på mere end 10 år? De to faktorer siger tilsammen noget om de praktiske betingelser, som enten kan fremme eller hæmme implementeringen af loven. Når vi kombinerer de to faktorer, får vi nogle forskellige forventninger til den kommunale implementering af ghettoloven. Når national og lokal politik flugter, og de lokale implementeringsbetingelser er gode, kan vi forvente *understøttende implementering* af loven. Når ghettoloven og lokalpolitikken omvendt ikke flugter, og implementeringsbetingelserne er hæmmende, kan vi forvente *implementering*

præget af modstand. Endelig kan der være mere blandede situationer, hvor betingelser og politisk interesse trækker hver sin vej.

For at måle og sammenligne planernes indhold har jeg beregnet en transformationsprocent for hvert af de 15 områder, der med loven blev udpeget til at gennemføre en fysisk omdannelse. Transformationsprocenten er beregnet som en vægtet andel af brugen af lovens forskellige værktøjer i de enkelte boligområder. Vægtningen tager højde for, at lovens fire fysiske redskaber griber forskelligt ind fra en beboers perspektiv.¹ Dermed får vi et samlet tal for hver plan, som kombinerer hvor meget de forskellige redskaber bruges, hvor gennemgribende de er, og som samtidig tager højde for, at planerne i forskellig grad lægger op til en fysisk omdannelse af de udpegede boligområder. Boligområdet Finlands-parken i Vejle havde fx en transformationsprocent på 22, imens Vollsmose havde en transformationsprocent på 70. Forskellen skyldes, at Finlands-parken fik dispensation, så der var behov for mindre omdannelse, samt at der primært anvendes nybyggeri, mens Vollsmose omvendt omdanner mere end krævet i loven og anvender en relativt stor andel nedrivninger. Tabel 1 viser, hvordan transformationsprocenten ser ud på tværs af de forskellige typer af forklaringer.

Min analyse giver støtte til forventningerne om, at planerne er drevet af byrådets interesse og de lokale implementeringsbetingelser. Hvor byrådet allerede havde besluttet at omdanne, og de lokale betingelser fremmede implementeringen, endte de nye planer med at være markant mere omdannende (62 %), end hvor der ikke allerede var tænkt i omdannelse, og hvor betingelserne var hæmmende (31 %). Man kan godt finde enkelte boligområder, der ikke følger mønsteret perfekt, men i gennemsnit har disse to faktorer stor betydning for implementeringsplanerne.

Mønsteret holder også, når jeg dykker ned i tre byer for at undersøge i dybden, hvad der faktisk var på spil i de lokale beslutningsprocesser. Her trækker jeg på adgang til interne dokumenter fra kommunerne, som sammen

” Byrådsflertallets politiske farve forklarer heller ikke udviklingen. Faktisk blev de mest omfattende fysiske omdannelser vedtaget af socialdemokratiske borgmestre

1. Vægtningen indebærer, at nedrivning tæller mest (boligerne forsvinder), dernæst salg (boligerne ophører som almene boliger men består fysisk), fortætning (der kommer nye naboer) og til sidst omdannelse til ældre- eller ungdomsboliger (i loven kaldet ”ommærkning” hvor boligerne bliver og fortsat er almene, men med nye målgrupper). Ministeriet opgør en uvægtet andel.

med interviews med politikere og embedsmænd bekræfter billedet. Vender vi tilbage til Kolding og Aarhus, er det karakteristisk, at en interviewperson i Aarhus forklarede, at regeringens udspil ”...understøtter det arbejde, vi har sat i gang”, mens en anden understregede, at ”vi var glade for at få redskabet til at få andelen af almene boliger ned i de mest udsatte områder... det var nok det vigtigste.” Aarhus brugte lovgivningens muligheder og krav som løftestang til at komme videre med en meget transformativ plan for Gellerup-området, og samme logik blev overført til området Bispehaven. Helt anderledes i Kolding, hvor der ikke var planer om transformation, og hvor der i stedet var investeret i at renovere områderne. Her forklarede en interviewperson, at ”Munkebo var næsten... færdige med deres renoveringer af både udearealer og også bygninger. Så det virkede jo helt tåbeligt. [Det] var den gængse opfattelse.” Derfor forsøgte Kolding at minimere omfanget af omdannelse af området. Også i området Skovvejen-Skovparken var det under protest, at der blev udarbejdet og indsendt en plan. Her fik man ikke godkendt en ansøgning om dispensation, og var derfor tvunget til at bringe flere og også mere gennemgribende virkemidler i spil som følge af ghettoloven.

Et dobbelt demokrati

Min undersøgelse skriver sig ind i andre undersøgelser af samspeilet mellem stat og kom-

muner. I afhandlingen sammenfatter jeg dette som et *dobbelt demokrati*. Det skal forstås på den måde, at både stat og kommuner har demokratisk valgte politiske repræsentanter med legitim beslutningskompetence. Men de to niveauer er ikke lige. Staten kan stille krav og pålægge opgaver, men kommunerne har – i varierende grad – et råderum til at tilpasse politikken lokalt. Anskuet på den måde, er det naturligt, at der opstår spændinger om politikken. Det skyldes, at der er en gråzone, hvor det ikke altid er klart, hvor stort det kommunale råderum er. Det skyldes også, at staten ofte ønsker ensartede tilbud på tværs af landet, mens kommunerne netop eksisterer, fordi det giver mening at kunne tilpasse politikken til lokale behov og forskelligheder. De to logikker trækker hver sin vej og kan give store sammenstød. Tænk blot på indførelsen af minimumsnormeringer i dagtilbud eller den løbende diskussion af hvor store kommunale forskelle, der er rimelige i fx ældreplejen. Samtidig er kommunerne magtfulde aktører. Nok er de formelt underlagt de statslige rammer, men ofte er staten afhængig af kommuner til implementeringen. Her spiller det ind, at kommunalpolitikere er folkevalgte, der har til opgave at påvirke den lokale politik. Et dobbelt demokrati kan altså hverken reduceres til et simpelt hierarki eller et smidigt samarbejde. Det er præget af grundlæggende spændinger mellem de to demokratiske niveauer.

Tabel 1: Gennemsnitlig transformation i omdannelsesplanerne

Forklaring	Kategori	Transformationsprocent (gns.)	Passer forventningen?
Byrådets orientering	Venstreorienteret (socialdemokratisk borgmester)	53 %	Nej
	Højreorienteret (borgerlig borgmester)	40 %	
Kommunens økonomi	Negativt resultat	54 %	Nej
	Lille overskud	33 %	
	Stort overskud	52 %	
Befolkningsvækst	Lav	40 %	Nej
	Mellem	44 %	
	Høj	58 %	
Byrådets interesse	Ingen forudgående omdannelsespolitik	30 %	Ja
	Forudgående omdannelsespolitik	59 %	
Implementeringsbetingelser	Hæmmende	33 %	Ja
	Blandede	52 %	
	Fremmende	62 %	
Kombinationen af interesse og betingelser (fit)	Lavt fit	31 %	Ja
	Mellem	50 %	
	Højt fit	62 %	

Kilde: Nielsen (2026B). Transformationsprocenten for hvert område er beregnet med formelen: transformationsprocent = (andel af nedrivninger × vægt 1) + (andel af salg × vægt 0,75) + (andel af fortætning × vægt 0,5) + (andel af ommærkning × vægt 0,25). Herefter er der beregnet gennemsnit for hver gruppe af planer.

Referencer

- Bech-Danielsen, C. m.fl. (2026). Følgeevaluering 2019-2029. Midtvejsnotat. Evaluering af den foreløbige udvikling i 15 boligområder, der med Parallelsamfundslovgivningen i 2018 blev udpeget som omdannelsesområder, BUILD, Aalborg Universitet. https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/831790111/Midtvejsevaluering_Folgeevaluering_maj_2026.pdf
- Nielsen, A.L. (2026A). *Policymaking and Implementation in a Double Democracy* [ph.d.-afhandling]. Aarhus Universitet, Institut for Statskundskab. https://politica.dk/fileadmin/politica/Dokumenter/Afhandlinger/anders_leth_nielsen.pdf
- Nielsen, A.L. (2026B). Why Cities Customize National Policy During Implementation. *Urban Affairs Review*. <https://doi.org/10.1177/10780874261446604>
- Social- og Boligministeriet (2025). Redegørelse om parallelsamfund. København. <https://www.sm.dk/Media/638931806398251199/Redegørelse%20om%20parallelsamfund-UA.pdf>