

TEMANUMMER

UDSATTE BOLIGOMRÅDER

Problemer og løsninger

INDHOLD

- 2** Redaktionelt forord
Gunvor Christensen & Lisbeth Pedersen
- 7** Udsatte boligområder i Danmark 1985-2015
Af Vibeke Jakobsen
- 22** Kommer Parallelsamfundsftalen til at have betydning for social ulighed og segregering på boligmarkedet?
Af Gunvor Christensen
- 32** Medvirker helhedsplaner til at løfte udsatte boligområder?
Af Kristine Vasiljeva
- 45** På vej mod social mix? Konsekvenser af ufrivillig fraflytning fra udsatte boligområder
Af Rikke Skovgaard Nielsen & Marie Blomgren Jepsen
- 55** Etnisk segregation – årsager og betydning for udsatte boligområder
Af Hans Skifter Andersen
- 65** Bostedssegregasjon og politiske strategier. Erfaringer fra Norge og Oslo
Af Jardar Sørvoll, Viggo Nordvik & Lena Magnusson Turner
- 79** Utsatta bostadsområden och områdesorienterad politik: problembilder, målsättningar och implementeringsstrategier i det svenska fallet
Af Nils Hertting & Susanne Urban
- 91** Nobelprismodtagerne 2019: Abhijit Banerjee, Esther Duflo og Michael Kremer
Af Anna Folke Larsen

UDSATTE BOLIGOMRÅDER

Problemer og løsninger

Temanummer: UDSATTE BOLIGOMRÅDER – Problemer og løsninger

Siden midten af 1980'erne har der i Danmark været en politisk iagttagelse af, at der har været boligområder præget af et komplekst sæt af problemer bestående af sociale, organisatoriske, fysiske og økonomiske udfordringer. Når vi kigger på problemerne i dag, forekommer de at være relativt uændrede trods årtiers boligsociale indsatser, forsøg med udlejningsregler og fysiske renoveringer. Det har politisk ledt til, at der kom den første liste over ghettoområder i 2010, og at Parallelsamfunds aftalen kom i 2018, hvor målet er, at der ikke eksisterer ghettoer i 2030. Parallelsamfunds aftalen blev indgået af et bredt flertal i Folketinget, og fra politisk side er der generel stor opbakning til, at der nu bliver sat ind i forhold til at håndtere de nuværende koncentrationsproblemer og til fremadrettet at undgå en u hensigtsmæssig koncentration af social udsathed.

Både fra fagfolk og forskere har der, siden den første ghettoliste udkom, været en kritik af selve brugen af begrebet ghetto, og af den måde som en ghetto bliver defineret på. Selve ghettobetegnelsen er blevet kritiseret for at være stigmatiserende over for beboerne, for at være misvisende i forhold til problemernes karakter i boligområderne og for at pege på løsninger, der ikke matcher problemerne. Dette temanummer beskæftiger sig med udsatte boligområder i forhold til at forstå, hvad problemerne egentlig er og ikke mindst i forhold til, hvad vi forskningsmæssigt ved kan være en farbar vej at gå i løsningen på problemerne. Vi har sammensat et temanummer, hvor vi har fået danske forskere, der beskæftiger sig indgående med udsatte boligområder, til at stille ind på bestemte dele af problematikken, og vi har fået bidrag fra vores to nabolande, Norge og Sverige, i forhold til deres erfaringer med at løse den bolig mæssige segregering.

Temanummerets første artikel af Vibeke Jakobsen handler om, hvad vi forstår ved udsatte boligområder. Politikere, praktikere og fagfolk snakker indgående om udsatte boligområder, men oftest uden at definere hvad det er. Vibeke Jakobsen viser, at det måske ikke er så overraskende, fordi der i forskningslitteraturen heller ikke er en entydig og kanoniseret definition af begrebet udsatte boligområder. Dog anvendes almindeligvis indikatorer for uddannelse, beskæftigelse og indkomst, når udsatte boligområder defineres. Vibeke Jakobsen tager udgangspunkt i de tre indikatorer, når hun viser udviklingen og placeringen af de udsatte boligområder i Danmark. Hun viser, at antallet af udsatte boligområder i Danmark er steget fra 128 i 1985 til 358 i 2015, samtidigt med at der i samme periode er sket en betydelig geografisk spredning af områderne. Hvor udsatte boligområder kun fandtes i få af landets kommuner i 1985, findes de i langt de fleste kommuner i 2015. Analysen bidrager dermed

til at forstå, hvorfor det danske samfund som helhed er så optaget af udsatte boligområder. Når vi husker tilbage til 1990'erne, var det særligt borgmestrene på Vestegnen, der gjorde opmærksom på de udfordringer, som de hårdt ramte almene boligområder afstedkom. I dag deler stort set alle landets borgmestre de samme bekymringer, og udsatte boligområder har derfor også fået stor politisk opmærksomhed.

I temanummerets anden artikel stiller Gunvor Christensen skarpt på ghettoerne og mere præcist de såkaldte hårde ghettoer, som Parallelsamfundsaftalen er målrettet. Kriteriet for at blive udpeget som ghetto er bl.a., at der er mindst 1000 beboere i området, og at andelen af indvandrere og efterkommere overstiger 50 pct. Derudover indgår kriterier for uddannelse, beskæftigelse, indkomst og kriminalitet i ghettodefinitionen. Baggrunden for Parallelsamfundsaftalen er en politisk vurdering af, at der er negative områdeeffekter forbundet med de hårde ghettoer, og at der er udviklet parallelsamfund i de hårde ghettoer, som udfordrer den samfundsmæssige sammenhængskraft. De politiske forventninger til Parallelsamfundsaftalen er, at man ved at sprede udsatte beboere og skabe en mere blandet beboersammensætning i de hårde ghettoer får løftet de socioøkonomisk svageste beboere samt reduceret den boligmæssige segregering. Gunvor Christensens artikel viser, at det empirisk er vanskeligt at påvise områdeeffekter, ligesom eksistensen af parallelsamfund heller ikke er forskningsmæssigt underbygget. Til gengæld er der klare tegn på øget indkomstulighed mellem beboere i de udsatte boligområder, den øvrige almene sektor og beboere i ejerboliger. Gunvor Christensen konkluderer, at Parallelsamfundsaftalen må forventes at reducere den boligmæssige segregering, men at det er langt mere tvivlsomt, om aftalen bidrager til at mindske den sociale ulighed, der er, og bliver den udløsende faktor for, at vi har udsatte boligområder og såkaldte hårde ghettoer.

Flere forskellige strategier kan iværksættes med henblik på at undgå ghettoer (jf. også Gunvor Christensens artikel). Man kan ændre på beboersammensætningen ved at reducere antallet af udsatte beboere og/eller fastholde og tiltrække beboere med flere ressourcer. En anden mulighed er at løfte de udsatte beboere gennem boligsociale indsatser, der øger deres uddannelses- og beskæftigelseschancer. I Danmark foregår størstedelen af disse indsatser inden for rammerne af de såkaldte boligsociale helhedsplaner, der muliggør, at boligorganisationer og kommuner går sammen om at håndtere de lokale udfordringer og problemer med fx uddannelse, beskæftigelse og kriminalitet. Der er politisk stor opmærksom på, hvilke effekter de boligsociale indsatser har. Netop det forhold kigger Kristine Vasiljeva på i sin artikel. Der er en lang række metodiske udfordringer ved at måle effekterne af de specifikke indsatser i de specifikke områder; det er ganske enkelt vanskeligt at isolere effekten af en indsats. Men på baggrund af en kvantitativ analyse af, hvordan en helhedsplan bidrager til at øge beskæftigelsen, finder Kristine Vasiljeva, at der er en indikation på, at samspillet mellem de boligsociale og de kommunale partnere er vigtig for at løfte nogle af de beboere, der står uden for arbejdsmarkedet, ind i beskæftigelse.

Rikke Skovgaard Nielsen og Marie Blomgren Jepsen beskæftiger sig i deres artikel med konsekvenserne af at ændre beboersammensætningen gennem ufrivillige flytninger, som bl.a. bliver en konsekvens af Parallelsamfundsaftalen. I den internationale litteratur er der evidens for, at det politisk efterstræbelsesværdige sociale mix både har positive og negative implikationer. De positive implikationer er, når socialt udsatte beboere skaber relationer til andre beboere, der har flere sociale og økonomiske ressourcer, mens de negative implikationer handler om brudte sociale relationer, konflikter mellem sociale grupper og øget stigmatisering af udsatte grupper. De internationale forskningsresultater peger på, at man skal være varsom med at forvente positive effekter af omplaceringen af socialt udsatte beboere. Til gengæld skal man holde nøje øje med både de mulige negative konsekvenser i form af brudte sociale relationer og med mulige såkaldte vandsengseffekter. Vandsengseffekter referer til det fænomen, der opstår, når man flytter en gruppe af socialt udsatte beboere fra område A til område B. Område A kommer til at være mindre udsat. Det skyldes ikke en samlet set mindre udsathed, men at udsathed nu er flyttet til område B. Rikke Skovgaard Nielsen og Marie Blomgren Jepsen peger afslutningsvis på, at de udsatte boligområders udfordringer er skabt af strukturelle forhold, og at løsningen derfor skal findes gennem strukturelle tilgange kombineret med sociale indsatser for de mest udsatte beboere.

Det fænomen, at bestemte befolkningsgrupper samles i bestemte boligområder, beskrives og forklares nærmere i Hans Skifter Andersens artikel om etnisk segregation. På baggrund af en kvantitativ analyse peger Hans Skifter Andersen på, at årsagerne til denne etniske segregation ikke alene skal findes i etniske minoriteters præferencer for bestemte boliger og naboskaber, men også skal findes i majoritetsbefolkningens præferencer og adfærd samt vilkårene på boligmarkedet. En væsentlig årsag til etnisk segregering er således, at etniske minoriteter sjældent bosætter sig i ejerboliger og derfor er afhængige af udbuddet af lejeboliger. Boligområderne er for mange etniske minoriteter en mellemstation på vejen ind i det danske samfund; der er således ikke nødvendigvis noget ønske om, at det aktuelle udsatte boligområde er et permanent sted at bo. Billedet af etniske minoriteter i udsatte boligområder, som en enklave, der ikke ønsker at tage aktivt del i det danske samfund, er således efter forfatterens opfattelse ikke dækkende eller retvisende.

I temanummeret to sidste artikler vender vi blikket mod de problemer, som vores to nordiske naboer oplever i forhold til boligsegregering, og hvordan henholdsvis Norge og Sverige har grebet fat i løsninger på de problemer.

Oslo har en betydelig boligmæssig segregering, som har været stigende siden start 1990'erne. I denne artikel argumenterer Jardar Sørvoll, Viggo Nordvik og Lena Magnusson Turner for, at den boligmæssige segregering især er et resultat af, at velhavende borgere flyttet tættere sammen, og at dette mønster opretholdes ved, at vi som mennesker har en næsten naturlig præference for at ville bo sammen med nogen, der ligner os selv. Ligesom i Danmark resulterer den boligmæssige segregering i store lokale indkomstuligheder. Det norske

boligmarked ser på mange måder meget anderledes ud end det danske. Langt de fleste ejer deres egen bolig, og kun en lille andel af boligmarkedet består af lejeboliger. Det er interessant nok, at når vi sammenligner Danmark og Norge – med to forskellige organiseringer af boligmarkedet – finder vi i begge lande en betydelig segregering. De politiske strategier i Norge for at modvirke denne segregering er dog langt mindre omfattende end i Danmark, men består som i Danmark af områdebaserede indsatser. Det er dog forfatterens argument, at segregeringen i Oslos liberale boligregime er styret af strukturelle forhold som demografi, flyttemønstre og befolkningens købekraft, og derfor er forfatterens konklusion, at områdeløft gennem boligsociale indsatser og geografisk spredning har begrænset potentiale for at reducere bolig-mæssige indkomstulighed.

Forskellen i beboernes levevilkår i udsatte og ikke udsatte boligområder er ligeledes stor i Sverige, til trods for at man også her har en lang tradition for politisk opmærksomhed mod udsatte boligområder. I denne artikel beskriver Nils Hertting & Susanne Urban boligpolitikken som en politik, der i vid udstrækning er en samordning af forskellige politikker som arbejdsmarkedspolitik, uddannelsespolitik og integrationspolitik. Boligpolitikken i Sverige er blevet kritiseret for ikke at have haft et entydigt mål og for at mangle institutionel forankring og permanens. De områdebaserede indsatser kritiseres for at være forkert tænkt. Det er den samlede by, der er et problem, ikke en afgrænset bydel eller afgrænset boligområde. Derfor er områdebaserede indsatser set med svenske briller utilstrækkelige og uden synlig effekt, og det at løfte individer afhænger alene af, hvor godt de generelle velfærdsindsatser fungerer. Artiklens forfattere leverer således den interessante pointe, at boligpolitik må forstås og udvikles som et element i den samlede svenske velfærdspolitik, og boligpolitik skal bruges til at gear og understøtte implementering af de forskellige sektorpolitikker som uddannelsespolitik og beskæftigelsespolitik i de udsatte boligområder. Hvis man vurderer boligpolitik som et selvstændigt politisk greb rettet mod udsatte boligområder, så bliver boligpolitikken vurderet ud fra et fejlagtigt grundlag, og boligpolitikens potentiale forsvinder.

Dette temanummer viser samlet set, at der både i Danmark, Norge og Sverige er en stigende bolig-mæssig segregering, hvor bestemte steder på boligmarkedet har koncentreret socioøkonomisk udsathed. Om denne segregering er så skæv, at den afstedkommer negative områdeeffekter, er uvis primært af den grund, at det økonometrisk er vanskeligt at identificere områdeeffekter. Ikke desto mindre gennemføres der i alle tre lande politikker baseret på antagelsen om, at der er negative områdeeffekter, og at der derfor er behov for at blande beboerne. Bidragene i dette temanummer peger på, at strukturelle forhold skaber rammerne for den bosætning, vi har, men bidragene henviser også til forskning, der viser, at vi som mennesker har stærke præferencer for at bo sammen med nogen, der ligner os selv. Vores præferencer for at bo sammen med nogen, der ligner os selv, taler imod det, at vi skal blande os. Dette temanummer tydeliggør således behovet for, at både forskning og politik bliver tydeligere på, hvilken skala socialt mix bedst kan gennemføres, hvor der tages højde for, at det på strukturelt niveau kan være problematisk at have massive

koncentrationer af ensartethed i form af social udsathed, og at der på individniveau sker en bosætning baseret på præferencer for lighed.

De løsninger, der gennemføres i de nordiske lande, har både strukturel karakter i form af spredningspolitik, men også institutionel og individuel karakter i form af de boligsociale indsatser. Artiklerne peger i varierende grad på, at der er behov for, at de politiske løsninger på de afledte problemer med boligmæssig segregering samlet set er målrettet både det strukturelle, institutionelle og individuelle niveau. Fremadrettet peger på bidragene på, at forskningen med fordel fortsat skal bidrage med at tilvejebringe viden om sammenhænge mellem problemer, indsatser og virkninger og særligt bidrage med at præcisere, hvilke problemer der kan løses med hvilke indsatser.

Afslutningsvis og uden for nummerets tema fortsættes traditionen med artikler om Nobelprismodtagerne i økonomi. Abhijit Banerjee, Esther Duflo og Michal Kremer modtog prisen i 2019 for deres eksperimentelle tilgang til at bekæmpe global fattigdom. De har transformeret udviklingsøkonomi ved at tage det vigtige, men uoverskuelige spørgsmål: »Hvordan bekæmper vi fattigdom på en effektiv måde?« og søgt svar i mikroøkonomisk teori.

Tilbage er kun at ønske alle god læselyst.

Redaktører af temanummeret

Gunvor Christensen

Lisbeth Pedersen



Bydannelse og boligøkonomi beskriver de økonomiske mekanismer, der er i spil i byernes boligmarkeder. Hvorfor samler vi os i byer? Hvordan ændres byernes økonomiske og sociale struktur? Hvad sker der, når vi beskatter eller giver tilskud til boligerne? Bliver de store byer for store, og er det en god ide at flytte arbejdspladser til de mindre byer? Den første lærebog i boligøkonomi på dansk.

<https://www.djoef-forlag.dk/book-info/bydannelse-og-boligokonomi>

Udsatte boligområder i Danmark 1985-2015

Temanutnummer: UDSATTE BOLIGOMRÅDER – Problemer og løsninger

Forskningslitteraturen giver ikke en entydig definition på, hvornår et boligområde er udsat. I denne artikel beskriver vi først, hvordan udsatte boligområder afgrænses i den internationale og nationale forskningslitteratur. Med udgangspunkt heri vælger vi en definition af udsatte boligområder og undersøger, hvordan udviklingen i de udsatte boligområder har været over en 30-årig periode. Analyserne tager udgangspunkt i en inddeling i boligområder, der omfatter alle boliger i Danmark uanset ejerforhold.

Udsatte boligområder er områder med en høj koncentration af beboere med sociale og økonomiske problemer (van Vuuren et al., 2014; Andersen, 1999; Varming, 1999) I Danmark har udviklingen i udsatte boligområder i en år-række været fulgt tæt fra centralt hold, og der har siden 1990'erne været igangsat forskellige områdebaserede indsatser med det formål at løfte de udsatte boligområder og øge beboernes livschancer (Christensen, 2013). Siden 2010 har siddende regeringer udarbejdet ghettolister og har med Parallelsamfundsaftalen igangsat initiativer, der har som mål, at der ikke skal være ghettoer i Danmark i 2030 (Regeringen, 2018).

Begrebet *udsat boligområde* er ikke et klart og velafgrænset begreb i den internationale forskningslitteratur (van Vuuren et al., 2014; Algren et al., 2015). Der er ikke konsensus om, hvordan udsatte boligområder skal defineres og måles. I danske analyser af udsatte boligområder anvendes der også forskellige definitioner af et udsat boligområde. Der er fx forskel på, hvilke typer oplysninger, der anvendes til at definere udsatte boligområder. Nogle analyser anvender fx udelukkende oplysninger om beboernes socioøkonomiske karakteristika, mens andre også anvender oplysninger om beboernes herkomst eller kriminalitet.

De forskellige danske analyser og opgørelser af udsatte boligområder tager endvidere typisk alene udgangspunkt i boliger i den almene sektor.¹ Et formål med den almene boligsektor er, at der skal være passende boliger til rådighed for alle med behov herfor til en rimelig husleje, fx også for personer med en lav indkomst, der ikke har mulighed for at købe en andels- eller ejerbolig. I overensstemmelse hermed viser opgørelser, at beboere i almene boliger i gennemsnit har en lavere bruttoindkomst og en større andel offentlig forsørgede end beboere i den øvrige boligsektor (Landsbyggefonden, 2019). Det er derfor relevant se på udsatte boligområder med udgangspunkt i den almene sektor. Ved udelukkende at inddrage almene boliger risikerer man dog at overse



VIBEKE JAKOBSEN

Seniorforsker,
VIVE Det Nationale
Forsknings- og
Analysecenter
for Velfærd

udsatte boligområder, som omfatter boliger med andre ejerforhold. I denne artikel vil vi derfor tage udgangspunkt i en inddeling i boligområder, der omfatter alle boliger i Danmark uanset ejerforhold. Vi undersøger følgende tre spørgsmål:

1. Hvordan afgrænses udsatte boligområder i den internationale og nationale forskningslitteratur?

Med udgangspunkt i den eksisterende litteratur om udsatte boligområder vælger vi en definition af udsatte boligområder og undersøger:

2. Hvordan har udviklingen i de udsatte boligområder været med hensyn til antal udsatte boligområder og geografisk placering?
3. Hvad karakteriserer udsatte boligområder?

I det følgende beskriver vi først, hvordan udsatte boligområder afgrænses i forskningslitteraturen (afsnit 1), og hvilken definition af et udsat boligområde vi vælger til de empiriske analyser (afsnit 2). Med udgangspunkt i den valgte definition beskriver vi udviklingen i antal udsatte boligområder fra 1985 til 2015, samt hvor i Danmark de udsatte boligområder ligger (afsnit 3). Endelig beskriver vi en række karakteristika ved de udsatte boligområder. Dels ser vi på boligernes ejerforhold (afsnit 4); dels på karakteristika ved beboerne i områderne (afsnit 5).²

1. Hvordan afgrænses udsatte boligområder i eksisterende undersøgelser?

Hvor mange boligområder, der kategoriseres som udsatte, afhænger af, hvordan boligerne inddeles i boligområder, hvilke indikatorer der anvendes til at definere udsathed, og hvordan disse indikatorer kombineres til et mål for udsathed i boligområder. I dette afsnit vil vi beskrive, hvilke indikatorer der ofte anvendes (afsnit 1.1), og hvordan de ofte kombineres til et samlet mål (afsnit 1.2).

Udover at der som nævnt ikke er konsensus i forskningslitteraturen om, hvordan udsatte boligområder skal defineres og måles, så varierer det også, hvordan definitioner og operationaliseringer begrundes. Nogle begrundes deres fremgangsmåde med, hvad andre har gjort før dem (Bauermeister, Zimmerman & Caldwell, 2011; Winslow & Shaw, 2007; Grow et al., 2010; Drukker et al., 2005). Andre giver teoretiske begrundelser, såsom Damm (2014), der tager afsæt i netværksteori, og Bauermeister et al. (2011), der benytter social disorganisationsteori. Imidlertid konkluderer både van Vuuren et al. (2014) og Algren et al. (2015), at det er de færreste studier, der eksplicit begrundes den definition, de anvender, teoretisk såvel som empirisk, ligesom de fleste mangler en systematisk begrundelse for operationaliseringen af begrebet. Derfor indeholder beskrivelserne i afsnit 1.1 og 1.2 heller ikke forfatterens begrundelse for valg af definition af udsatte boligområder og operationaliseringen heraf.

1.1 Hvilke indikatorer anvendes til afgrænsning af udsatte boligområder i empiriske studier?

Fælles for mange internationale studier om udsatte boligområder er, at traditionelle socioøkonomiske variable står centralt. Det gælder især indkomst, uddannelse og beskæftigelse, som hører til de mest anvendte indikatorer til at kategorisere et område som udsat, eventuelt i kombination med andre indikatorer (van Vuuren et al., 2014; Algren et al., 2015). Der er dog også studier, der fokuserer på etnicitet og race som centrale variable – enten alene eller på lige fod med socioøkonomiske variable. Det gælder fx Alexander & Currie (2017), som afgrænser boligområder ud fra andel børn, der er afroamerikanere, og Reijneveld et al. (2005), som anvender en indikator for andel etniske minoriteter på lige fod med indikatorer for indkomst, afhængighed af sociale velfærdsydelser og urbaniseringsgrad. Til gengæld er det sjældent, at internationale studier anvender kriminalitets- og helbredsmål som indikatorer på et udsat boligområde. I stedet anvendes de fra tid til anden som afhængige variable (Drukker et al., 2010; Chen & Paterson, 2006; Grow et al., 2010).

Også i en dansk sammenhæng varierer det, hvordan udsatte boligområder afgrænses. Andersen (2005) og Damm et al. (2006) definerer boligområder som udsatte ud fra oplysninger om andel beboere, der modtager overførselsindkomster, og andel beboere, der er indvandrere med oprindelse i et ikke-vestligt land. Iversen et al. (2019) anvender oplysninger om arbejdsmarkedstilknytning, uddannelsesniveau, personindkomst og domme for lovovertrædelser til at afgrænse udsatte boligområder. Transport- og Boligministeriet offentliggør hvert år en liste over udsatte boligområder og ghettoområder. Der anvendes her oplysninger om beboernes arbejdsmarkedstilknytning, deltagelse i uddannelse, uddannelsesniveau, kriminalitet, bruttoindkomst og herkomst.

1.2 Tilgange til at identificere udsatte boligområder ved hjælp af udvalgte indikatorer?

Der kan overordnet skelnes mellem fire typer af tilgange til at identificere udsatte boligområder. I den første tilgang anvendes en enkelt indikator, og i de tre øvrige tilgange anvendes en kombination af indikatorer.

Enkeltstående indikatorer: I den første tilgang klassificeres et område som udsat ved hjælp af en enkelt indikator. Her vil der typisk være tale om, at der benyttes en bestemt tærskelværdi for den valgte indikator, der afgør, om et område falder inden for definitionen eller ej, se fx Alexander & Currie (2017) og Damm (2014).

Sammensatte indikatorer, som anvender tærskelværdier for hver indikator: Denne tilgang anvender flere indikatorer og en bestemt tærskelværdi for hver indikator, se Andersen (2005) og Damm et al. (2006).

Additive indeks: Et stort antal studier anvender additive indeks dannet på baggrund af en række indikatorer, der slås sammen, se fx Reijneveld et al. (2005), Bender et al. (2015), Jokela (2014) & Li et al. (2014). Et eksempel er

Reijneveld et al. (2005), der anvender et indeks, der er summen af den standardiserede score for fire indikatorer, som derefter deles op i tre lige store grupper på baggrund af tertilerne for indekset.

Faktoranalyse eller principal komponentanalyse: Denne tilgang baserer sig på faktoranalyse eller principal komponentanalyse, som bidrager til at reducere et stort antal indikatorer til en eller flere dimensioner, der måler forskellige aspekter af et områdes udsathed, se fx Xue et al. (2005), Bauermeister et al. (2011) og Iversen et al. (2019).

2. Afgrænsningen af udsatte boligområder

For at kunne afgrænse udsatte boligområder skal vi først have inddelt alle boligerne i Danmark i boligområder og dernæst fastlægge kriterierne for, hvornår et boligområde er udsat. Vi starter med at beskrive vores inddeling i boligområder (afsnit 2.1) og efterfølgende kriterierne for udsathed (afsnit 2.2).

2.1 Datagrundlag og inddeling i boligområder

Som tidligere nævnt har de fleste danske studier taget udgangspunkt i almene boligafdelinger i afgrænsningen af udsatte boligområder, men her vil vi gerne inddrage alle boliger i Danmark. Derfor anvendes der her en inddeling af boligerne i Danmark, som tager udgangspunkt i Det Danske Kvadratnet. Formålet er at danne boligområder for hele befolkningen i Danmark, der afspejler geografiske områder, som ikke ændrer sig over tid. Kvadratnettet inddeler Danmark i celler, som har en størrelse på én hektar, dvs. 100 x 100 meter. Til at danne større sammenhængende områder er cellerne slået sammen, så de indeholder mindst 150 husstande. Boligområderne er dannet for perioden 1985-2015.³

Den konkrete opdeling i boligområder tager udgangspunkt i, at et boligområde, som skal afspejle det geografiske område, inden for hvilket den enkelte beboer har størst mulighed for kontakt til de øvrige beboere. Ud over kravene om antal husstande er der et ønske om, at boligområderne lever op til nogle principper, fx at områderne er geografisk uændrede over tid, ikke er opdelt af fysiske barrierer, der forhindrer kontakt mellem beboerne, består af hektarceller, der støder op til hinanden, er internt homogene i forhold boligernes ejerforhold og type og har omtrent det samme antal beboere, se Damm, Schultz-Nielsen, 2008 og Damm, Hassani & Schultz-Nielsen, 2019a.

Denne opdeling har resulteret i 8.359 boligområder, der i 1985 i gennemsnit havde 606 beboere og i 2015 i gennemsnit 680 beboere. Til at beskrive om boligområder er udsatte eller ej, og hvad der ellers karakteriserer beboerne i de udsatte boligområde, anvendes registerdata fra Danmarks Statistik.

2.2 Definition af et udsat boligområde

Gennemgangen af forskningslitteraturen om udsatte boligområder giver ikke et klart svar på, hvordan et udsat boligområde skal defineres. For mange studier står de traditionelle socioøkonomiske variable (uddannelse, arbejdsmarkedstilknytning og indkomst) dog stærkt i definitionen af udsatte bolig-

områder, og det vil vi her tage udgangspunkt i. I flere studier indgår etnicitet endvidere i definitioner af udsatte boligområder – ofte sammen med socioøkonomiske variable. I denne artikel fokuserer vi på social udsathed og inddrager derfor ikke oplysninger om beboernes etnicitet. Selvom etniske minoriteter i Danmark er overrepræsenteret blandt personer med få års uddannelse, personer uden beskæftigelse og personer med lav indkomst, er der også mange etniske minoriteter, der har flere års uddannelse, klarer sig godt på arbejdsmarkedet og har en høj indkomst (Danmarks Statistik, 2019). Vi medtager heller ikke mål for beboernes kriminalitet, som man gør i nogle af de andre danske opgørelser af udsatte boligområder. Vi tager i stedet udgangspunkt i de traditionelle socioøkonomiske variable og belyser efterfølgende omfanget af kriminalitet i de udsatte boligområder.

Vi anvender tre traditionelle socioøkonomiske indikatorer til at afgrænse udsatte boligområder: én indikator vedrørende uddannelse, én indikator vedrørende arbejdsmarkedet og én indikator vedrørende indkomst. Vi har valgt at anvende en sammensat indikator til at kombinere de tre enkeltindikatorer.⁴ Et boligområde er udsat, hvis mindst to ud af tre betingelser er opfyldt:

- Andel 18-25-årige, der ikke har og heller ikke er i gang med en ungdomsuddannelse, er mindst to gange landsandelen.
- Andel 18-59-årige, der hverken er i beskæftigelse eller uddannelse, er mindst to gange landsandelen.
- Andel beboere med relativ lav indkomst er mindst 2,5 gange landsandelen.⁵

Indikatorer

I de danske analyser, hvor uddannelse indgår i definitionen af udsatte boligområder, har man typisk anvendt en indikator om uddannelsesniveaut for voksne i boligområdet. Det er dog både en indikator, som er svær at påvirke med indsatser, og som typisk ændrer sig meget langsomt. Der er bedre muligheder for at påvirke børns og unges skolegang og dermed andelen, der får en ungdomsuddannelse. Vi vil også for boligområder med en positiv udvikling hurtigere kunne måle ændringer over tid i andel unge med ungdomsuddannelse end ændringer i voksnes uddannelsesniveau.

Relativ lav indkomst angiver, at personen har en ækvivaleret disponibel familieindkomst under 50 % af medianen, og at personen ikke tilhører en familie med en person, der er mindst 18 år og studerende.

Tærskelværdier

Den sammensatte indikator dannes for hele perioden 1985-2015. For at kunne danne en sammensat indikator skal vi have fastlagt tærskelværdier for hver enkeltindikator, der giver mening for hele perioden. Andelen, der tager en ungdomsuddannelse, stiger fx støt i perioden 1985-2015, mens andelen som hverken er i beskæftigelse eller under uddannelse svinger med konjunkturerne. Det giver derfor ikke mening at vælge en tærskelværdi ud fra boligområdernes fordeling på denne variabel i et enkelt år og efterfølgende anvende denne tærskelværdi for hele perioden 1985-2015. I stedet har vi valgt at anvende en tærskel-

værdi, der tager udgangspunkt i andelen for hele befolkningen ganget med en faktor. De viste tærskelværdier er valgt således, at andelen af boligområder, der er udsat ud fra hver enkeltindikator, er omkring 5 % i 2015.

Bobler

Vi har også opgjort boligområder, der er i risiko for at blive et udsat boligområde (»bobler«), på følgende måde:

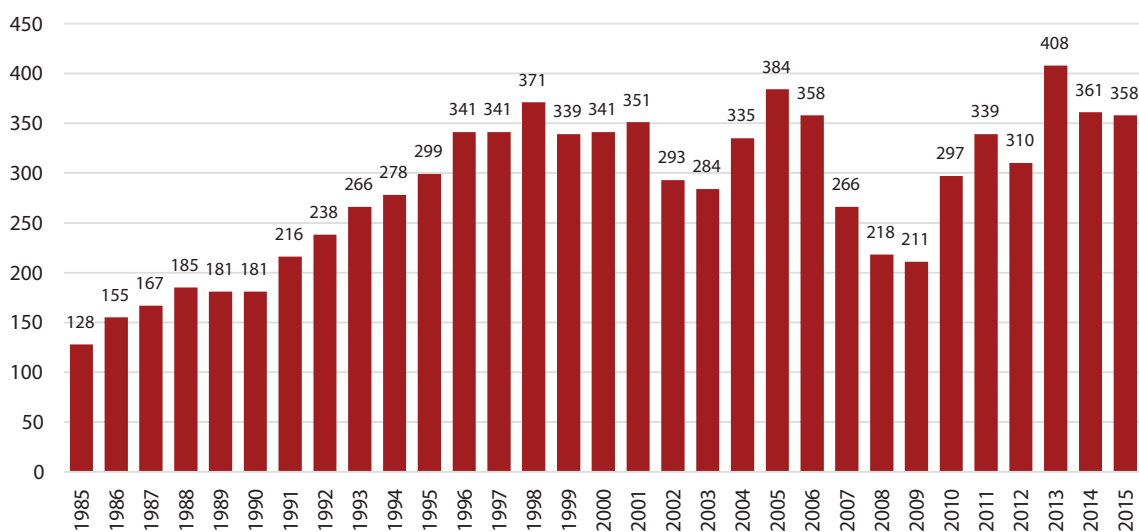
- Andel 18-25-årige, der ikke har og heller ikke er i gang med en ungdomsuddannelse, er mindst 1,5 gange landsandelen, men mindre end to gange landsandelen.
- Andel 18-59-årige, der hverken er i beskæftigelse eller uddannelse, er mindst 1,5 gange landsandelen, men mindre end to gange landsandelen.
- Andel beboere med relativ lav indkomst er mindst to gange landsandelen, men mindre end 2,5 gange landsandelen.

Boblerne er altså mindre udsatte end de udsatte boligområder, men mere udsatte end hovedparten af boligområderne i Danmark. Hvordan man vælger at fastsætte tærskelværdierne for, hvornår et boligområde er udsat, har betydning for, hvor mange udsatte boligområder vi får, og måske også hvor i landet de ligger.

3. Hvor i Danmark ligger de udsatte boligområder?

Antal udsatte boligområder i Danmark i perioden 1985-2015 fremgår af figur 1. I 1985 er der 128 udsatte boligområder, mens antallet af udsatte boligområder er steget til 358 i 2015. Antallet af udsatte boligområder stiger støt fra 1985 til midt i 1990'erne, hvorefter antal udsatte boligområder svinger. Antallet af personer, der bor i udsatte boligområder, stiger fra ca. 68.000 i 1985 til ca. 190.000 i 2015. Dette svarer til 1,3 % af befolkningen i 1985 og 3,4 % af befolkningen i 2015.

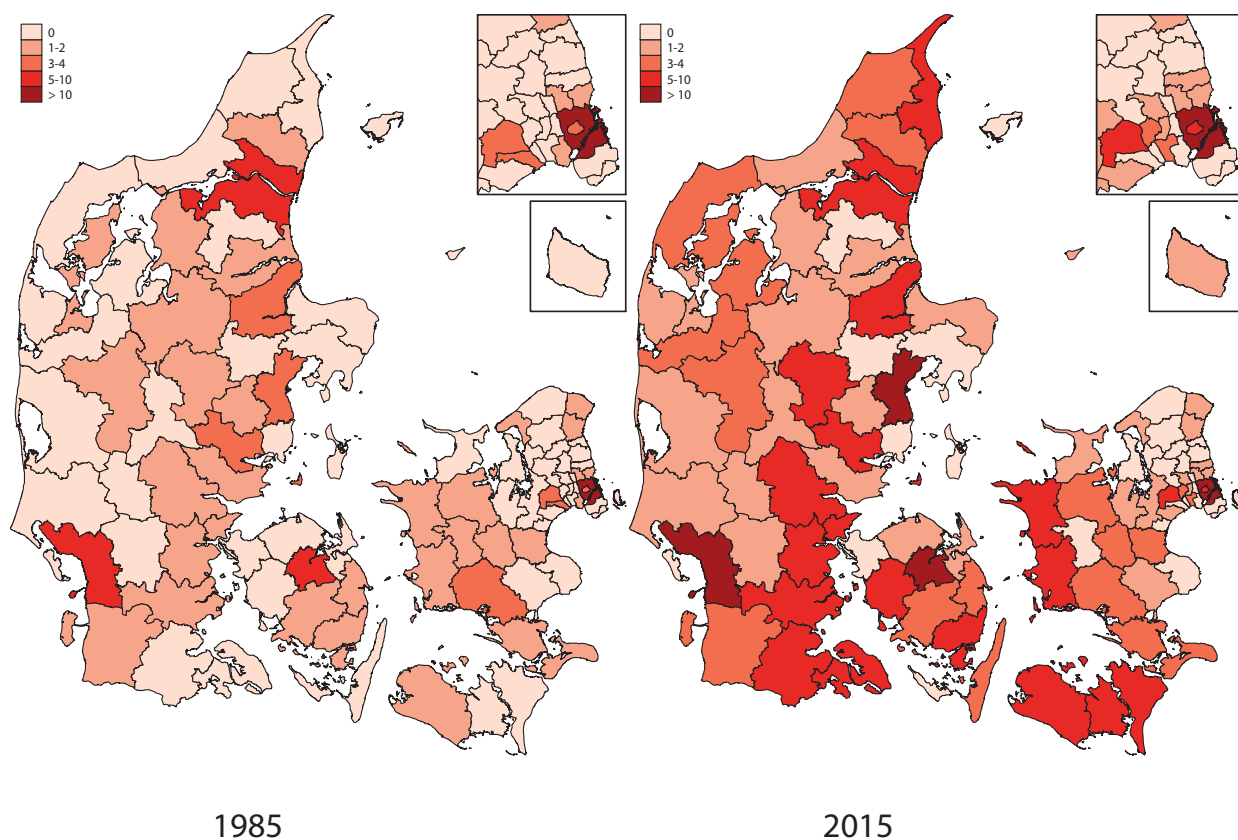
Figur 1. Udvikling i antal udsatte boligområder 1985-2015



Kilde: Jakobsen et al. (2020)

Figur 2 illustrerer antal udsatte boligområder i hver kommune i årene 1985 og 2015. Bemærk, at det er kommuneinddelingen fra 2007 og frem, der er anvendt for hele perioden. Kortene viser andel udsatte boligområder i en kommune med farver: jo mørkere rød, desto flere udsatte boligområder. Antallet af udsatte boligområder stiger i mange kommuner fra 1985 til 2015 i overensstemmelse med udviklingen på landsplan. I 1985 er det kun Københavns Kommune, der har mere end 10 udsatte boligområder, mens fire kommuner har mere end 10 udsatte boligområder i 2015: København, Odense, Aarhus og Esbjerg kommuner. Flere kommuner, der ingen udsatte boligområder har i 1985, har 5-10 udsatte boligområder i 2015, fx Guldborgsund, Frederikshavn og Aabenraa kommuner. Der er udsatte boligområder i de fleste kommuner i 2015. Det vil sige, de udsatte boligområder er spredt ud over hele landet. Der er dog kommuner, der ikke har udsatte boligområder både i 1985 og 2015 – især i Nordsjælland.

Figur 2. Antal udsatte boligområder i kommunerne. 1985 og 2015.



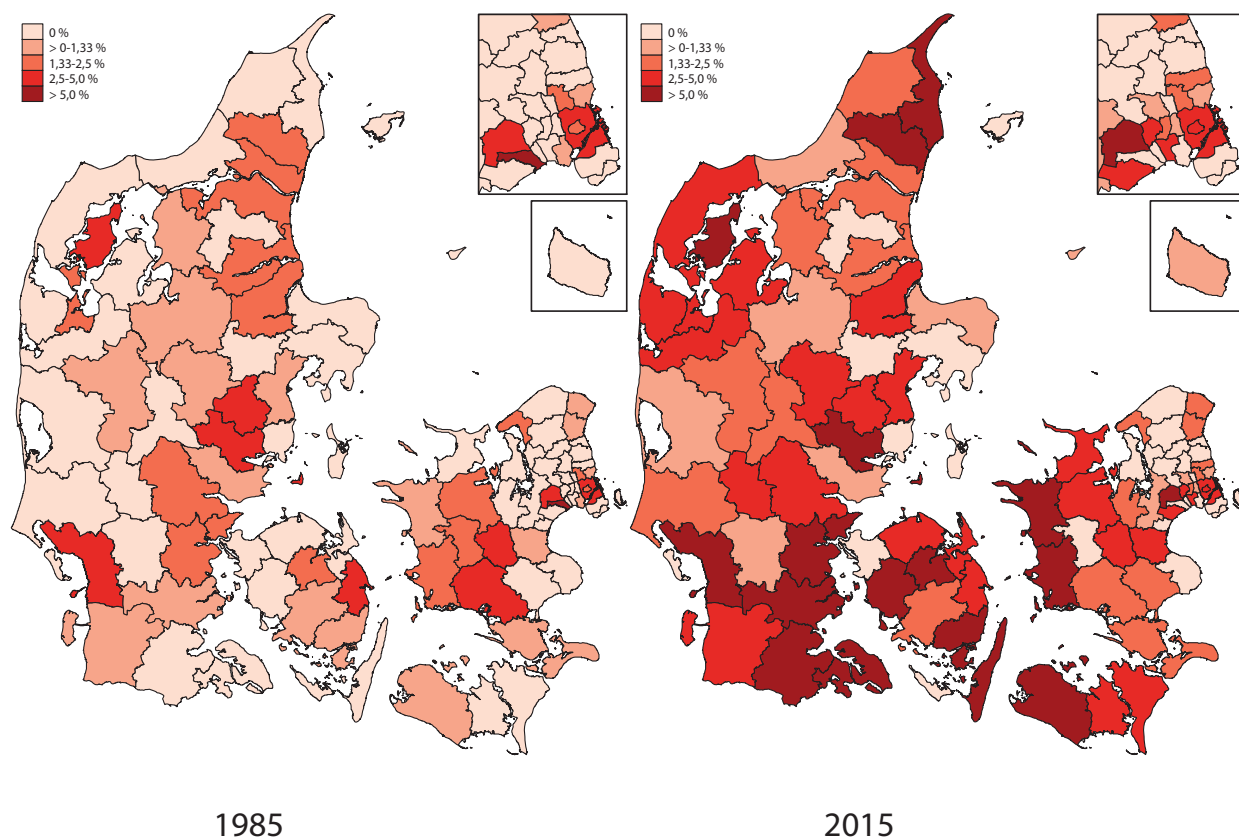
Kilde: Jakobsen et al. (2020)

Figur 2 viser altså, at der er mange udsatte boligområder fx i Københavns Kommune. Imidlertid er der også mange indbyggere i København. Figur 3 illustrerer, hvor stor en andel af indbyggerne i kommunerne, som bor i et udsat boligområde i 1985 og 2015. I 1985 har Ishøj (11,5 %), København (4,8 %) og Høje-Taastrup (4,1 %) den højeste andel indbyggere, der bor i et udsat boligområde. I 2015 har Høje-Taastrup (10,3 %), Odense (9,4 %), Langeland (9,4 %) og Lolland (9,3 %) den højeste andel indbyggere, der bor i et udsat

boligområde. I København er andelen, der bor i udsatte boligområder, faldet en smule fra 1985 til 2015 (fra 4,8 til 4,6 %). Der sker altså forandringer i, hvilke kommuner der har mange indbyggere, der bor i et udsat boligområde. Ishøj Kommune har fx ingen udsatte boligområder i 2015 ifølge den anvendte definition af udsatte boligområder, mens under 1% af indbyggerne i Lolland Kommune og ingen af indbyggerne i Langeland Kommune bor i et udsat boligområde i 1985.

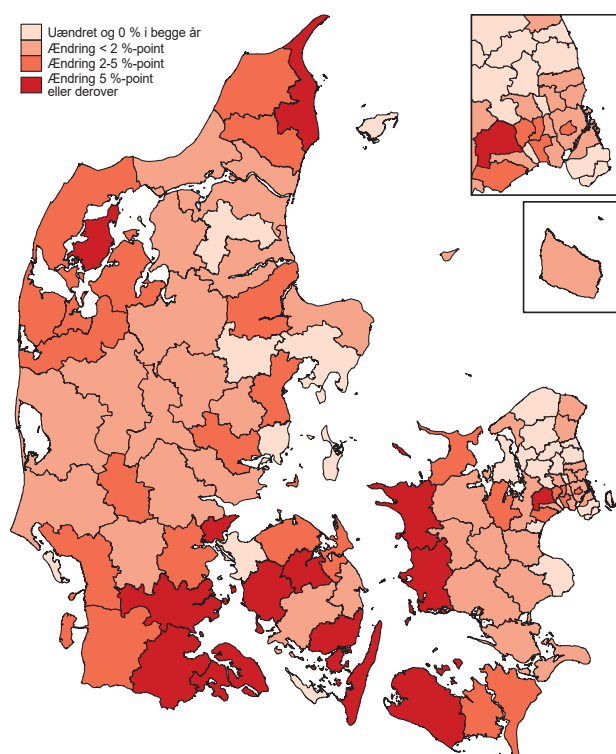
Ændringen i andel indbyggere i kommunerne, der bor i et udsat boligområde, fra 1985 til 2015 er illustreret i figur 4. Figuren viser, at det med undtagelse af Odense ikke er de større bykommuner, som især har oplevet en stigning i andel indbyggere med bopæl i udsatte boligområder. Derimod har udkantskommuner som Lolland, Langeland, Morsø, Svendborg og Slagelse oplevet en stor stigning i andel indbyggere med bopæl i udsatte boligområder. Andre kommuner har oplevet en moderat stigning over årene på 2-5 procentpoint, såsom Billund og Bornholm. I atter andre kommuner er andelen 0 % i begge år. I overensstemmelse med den generelle tendens stiger andel indbyggere, der bor i udsatte boligområder, dog i de fleste kommuner, og mest almindeligt er det, at stigningen er på mindre end 2 procentpoint. Få kommuner oplever et fald i andelen, der bor i udsatte områder, heriblandt København, men det er undtagelsen.

Figur 3. Andel indbyggere i kommuner, der bor i et udsat boligområde 1985 og 2015.



Kilde: Jakobsen et al. (2020)

Figur 4. Ændring i andel indbyggere i kommunerne, der bor i et udsat boligområde fra 1985 til 2015.



Kilde: Jakobsen et al. (2020)

Følsomhedsanalyse

Vi har som en følsomhedsanalyse undersøgt antal udsatte boligområder og placeringen heraf, hvis vi inddrager boligområder, der er bobler. Ved at inddrage boblerne får vi en bredere definition af udsathed (tærskelværdierne for udsathed er lavere). I 2015 er der i 773 boligområder, som enten er udsat eller i risiko for at blive udsat.

Det er ikke kun antal udsatte boligområder, men også fordelingen af udsatte boligområder på kommuner, der er påvirket af, hvordan udsatte boligområder defineres. I 2015 var Brøndby, Ishøj og Albertslund blandt de fem kommuner med den højeste andel indbyggere i et boligområde, der er var udsat eller en bobler. Ser vi udelukkende på andel indbyggere, der bor i et udsat boligområde, er Brøndby nr. 23 og Albertslund nr. 29 over kommuner med højeste andel indbyggere i et boligområde, der er udsat. Ishøj har slet ikke boligområder, der er udsatte i 2015. For eksempel er andelen af indbyggere, der bor i et udsat boligområde, i Brøndby Kommune 4,4 % i 2015, mens andelen, der bor i et udsat boligområde eller en boble, er 25,7 %.

Sammenligning med anden analyse

Sammenligning med andre analyser viser også, hvor følsomme resultaterne er over for definitionen af et udsat område. For 2017 finder Iversen et al. (2019), at Ishøj, Brøndby og Høje-Taastrup har de højeste andele indbyggere i udsatte boligområder. Anvender vi definitionen af udsathed, som inddrager bobler, får

vi også, at Ishøj, Brøndby og Høje-Taastrup er blandt de fire kommuner med den højeste andel indbyggere, der bor i et udsat boligområde. En stor forskel i forhold til Iversen et al. (2019) er, at vi får, at Lolland og Langeland har en forholdsvis høj andel indbyggere, der bor i et udsat boligområde eller en bobler. Om denne forskel skyldes forskellige krav til størrelsen af boligområder (1000 beboere i Iversen et al (2019) og ca. 500 beboere i boligområder anvendt i analyserne til denne artikel) eller andre forskelle i opgørelsesmetode, kan vi ikke sige.

Vi har også set på overensstemmelsen mellem Transport- og Boligministeriets udsatte boligområder, ghettoer og hårde ghettoområder og opgørelserne i denne artikel. Næsten alle de områder, der optræder på TB's liste, er også udsatte ifølge vores kriterier. Undtagelse er fire udsatte boligområder, hvoraf to områder er ghettoer (men ingen er hårde ghettoer).

4. Boligernes ejerforhold

Vi går nu over til at se på, hvordan ejerforhold er for boligerne i de udsatte boligområder. Tabel 1 viser boligens ejerforhold for beboere i udsatte boligområder og for befolkningen. Både i 1985 og 2015 er den mest typiske boligform for befolkningen en ejerbolig – omkring 60 % af befolkningen bor i ejerbolig. I de udsatte boligområder er det kun omkring 9 % i 1985 og 7 % i 2015, som bor i ejerbolig. Til gengæld bor beboere oftere i almene boliger – og i 1985 også oftere i offentligt ejet boliger – end befolkningen som helhed. I 1985 bor 45 % i almene boliger og 24 % i offentligt ejet boliger i de udsatte boligområder. De tilsvarende andele for befolkningen er 15 og 3 %. I 2015 bor næsten ingen i offentligt ejet boliger: 2 % af befolkningen i de udsatte boligområder og 1 % af hele befolkningen. Til gengæld bor 80 % i de udsatte boligområder i almene boliger mod 17 % i befolkningen.

Tabel 1. Fordeling på Ejerforhold for personer i udsatte boligområder og i hele befolkningen. 1985 og 2015.

	Udsatte boligområder	1985 Befolkningen	Udsatte boligområder	2015 Befolkningen
Privat ejerbolig	8,9	61,4	6,7	58
Privat udlejningsbolig	5,9	8,4	3,1	8,8
Andelsbolig	0,5	1,3	1,3	6,5
Almen bolig	45,0	14,7	80,0	17,3
Offentligt ejet bolig	23,7	2,8	2,2	1,1
Andet	16	11,5	6,7	8,3
I alt, procent	100	100	100	100
I alt, personer	65.463	4.981.109	189.362	5.655.298

Kilde: Jakobsen et al. (2020)

Inden for de udsatte boligområder har beboerne i almene og offentligt ejet boliger færre socioøkonomiske ressourcer end andre beboere i udsatte boligområder. For eksempel er 75 % af beboerne i offentligt ejet boliger og 50 % af beboerne i almene boliger i 2015 hverken i beskæftigelse eller under uddannelse, mens det samme gælder 15-17 % af beboerne i en ejerbolig eller andelsbolig og 40 % i en privat udlejet bolig.

Dvs. selvom vi inddrager boliger med andre ejerforhold, er det stadig de almene boliger, der præger de udsatte boligområder. Også inden for de udsatte boligområder er de beboere, der bor i almene/offentlig ejet boliger, mere udsatte end beboere i andre boliger.

Det er dog også vigtigt at bemærke, at det varierer geografisk, hvor stor andel der bor i almen bolig i de udsatte boligområder. I de større bykommuner og Vestegnskommuner⁶ bor omkring 85 % af beboerne i de udsatte boligområder i en almen bolig, men det samme gælder omkring 75 % af beboerne i udsatte boligområde i landets øvrige kommuner. Der er dog kommuner, der skiller sig ud. Fx er andelen i de udsatte boligområder, der bor i en almen bolig, 98 % i Alberslund Kommune, 95% i Odense Kommune, 56 % i Lolland Kommune, 34 % i Morsø Kommune og kun 7 pct. i Langelands Kommune.

5. Karakteristika ved beboere i udsatte boligområder

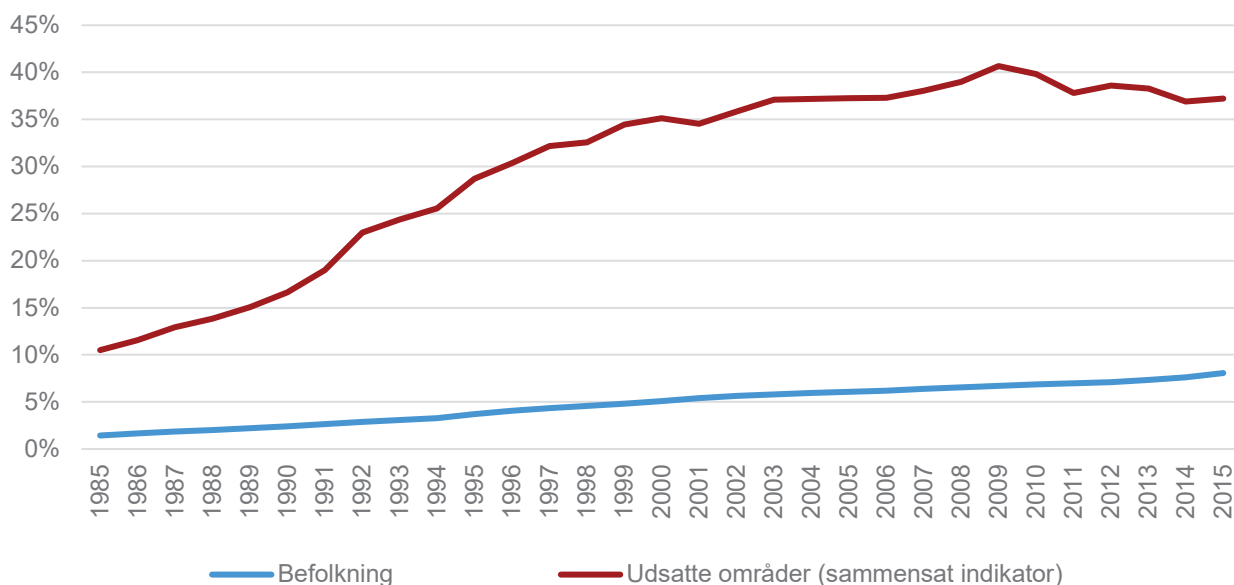
Beboerne i de udsatte boligområder adskiller sig fra den øvrige befolkning ved at have færre socioøkonomiske ressourcer. Dette følger af definitionen af udsatte boligområder. Beboerne adskiller sig også fra befolkningen som helhed ved en række andre karakteristika. Her vil vi nævne to karakteristika: oprindelsesland og kriminalitet.

Figur 4. viser andelen af personer med ikke-vestlig oprindelse i udsatte boligområder og befolkningen. Andelen i befolkningen med ikke-vestlig oprindelse stiger i hele perioden fra 1,4 % i 1985 til 8 % i 2015. I de udsatte boligområder stiger andel beboere med ikke-vestlig oprindelse fra 11 % i 1985 til 41 % i 2009. Stigningen er især stor i 1980'erne og 1990'erne. Efter 2009 falder andelen i udsatte boligområder med ikke-vestlig oprindelse svagt til omkring 37 % i 2015.

Også andel beboere med ikke-vestlig oprindelse varierer for de udsatte boligområder. I 2015 er andelen med ikke vestlig oprindelse i udsatte boligområder omkring 46 % i de større bykommuner og i Vestegnskommunerne og omkring 30 % i de øvrige kommuner. I fx Odense Kommune og Høje-Taastrup Kommune har lidt over 50 % ikke-vestlig oprindelse, mens kun 10-20 % af beboerne i de udsatte boligområder har ikke-vestlig oprindelse i Lolland, Morsø og Langeland Kommune.

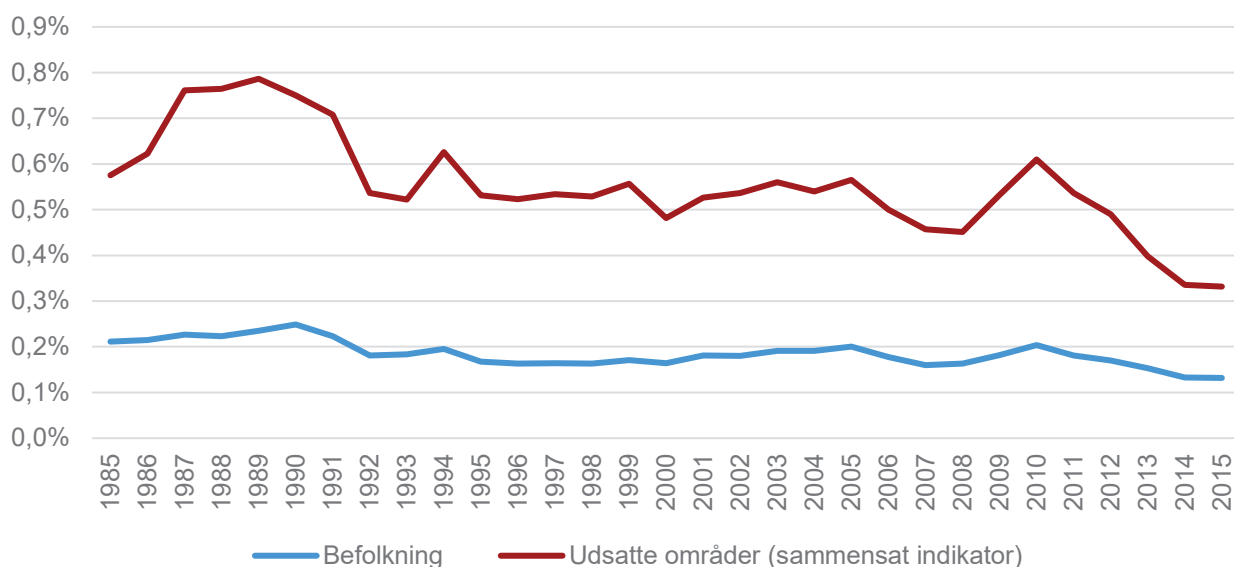
Andelen med en dom for overtrædelse af straffeloven, våbenloven og lov om euforiserede stoffer er markant større i de udsatte boligområder end i befolkningen som helhed. I 2015 var andelen med en dom 0,32 % i de udsatte boligområder og 0,13 % i befolkningen (figur 5).

Figur 5. Andel med ikke-vestlig oprindelse 1985-2015.



Kilde: Jakobsen et al. (2020)

Figur 6. Andel i aldersgruppen 15+, der er dømt for kriminalitet inden for det seneste år.



Kilde: Jakobsen et al. (2020)

6. Konklusion

Udviklingen i udsatte boligområder i Danmark har i en årrække været fulgt tæt. Forskningslitteraturen giver dog ikke en entydig definition på, hvornår et boligområde er udsat. Dog står socioøkonomiske indikatorer som uddannelse, beskæftigelse og indkomst ofte centralt. Det er også disse indikatorer, der her anvendes til at definere et udsat boligområde. Der tages endvidere udgangspunkt i en inddeling i boligområder, som medtager alle boliger i Danmark.

Med den valgte definition er der 128 udsatte boligområder i Danmark i 1985, mens antallet i 2015 er 358. Samtidig med at antallet af udsatte boligområder i Danmark stiger, vokser antallet af kommuner med udsatte boligområder også.

Selvom vi inddrager boliger med andre ejerforhold, er det stadig de almene boliger, der præger de udsatte boligområder – i 2015 bor 80 % af beboerne i de udsatte boligområder i en almen bolig. Der er dog udsatte boligområder i Danmark, hvor andelen af almene boliger er lav. Fx bor kun 7 % af beboerne i udsatte boligområder på Langeland i en almen bolig.

Vi har ikke inddraget oplysninger om kriminalitet og herkomst i definitionen af udsatte boligområder. Analyserne viser, at andelen med en dom for en lovovertrædelse er større i de udsatte boligområder end i befolkningen som helhed. Ligeledes er andelen med ikke-vestlig oprindelse væsentlig større i de udsatte boligområder end i befolkningen. Også andel beboere med ikke-vestlig oprindelse varierer for de udsatte boligområder. I Lolland, Morsø og Langeland Kommune er andel beboere med ikke-vestlig oprindelse i de udsatte boligområder kun 10-20 % i 2015. Det vil også sige, at flere af disse områder i de tre sidstnævnte kommuner nok ikke ville blive kategoriseret som udsatte, hvis der var taget udgangspunkt i almene boliger eller var et krav om en høj andel etniske minoriteter.

Alt i alt viser analyserne i denne artikel altså, at der har været en stigning i antal udsatte boligområder i Danmark over en 30-årig periode, og at der nu er udsatte boligområder i næsten alle kommuner i Danmark. Udsatte boligområder er dermed ikke kun noget, man skal forholde sig til i bykommunerne. Analyserne viser også, at selvom 80 % af boligerne i de udsatte boligområder på landsplan er almene boliger, skal man overveje om, der i nogle dele af Danmark kan være behov for områdebaseret indsats i boligområder med andre ejerformer end almene boliger, idet der er udsatte boligområder, som primært består af private udlejningsboliger og ejerboliger. Endelig minder analyseresultaterne os om, at der er udsatte boligområder, der primært består af beboere med dansk oprindelse, og at social udsathed i et boligområde ikke er ensbetydende med oprindelse i et ikke-vestligt land.

Det er ikke inden for rammerne af denne artikel at undersøge, hvad der forklarer udviklingen i antal udsatte boligområder, og hvor de er placeret, men det vil være vigtigt, at den fremtidige forskning forsøger at forklare udviklingen, så vi får en større viden om, hvorfor udsatte boligområder opstår. Antal udsatte boligområder i fx en kommune afhænger både af, hvor mange udsatte personer der er i området, og hvor koncentreret de udsatte personer bor. Sidstnævnte afhænger blandt andet af, hvordan boligmarkedet i området er sammensat. At der er en sammenhæng mellem boligbaseret segregering og sammensætningen af boligudbuddet fremgår blandt andet af Damm, Hassani & Schultz-Nielsen (2019b), som viser en sammenhæng mellem spredning af almene boliger og boligbaseret segregering af personer med ikke-vestlig oprindelse.

Noter

1. Undtagelser er Damm, Schultz-Nielsen & Tranæs (2006) og Iversen et al. (2019).
2. Denne artikel bygger på en rapport fra VIVE (Jakobsen et al. 2020).
3. Bemærk at fx året 1985 er dannet ud fra befolkningsoplysninger fra 1. januar 1986 og oplysninger om fx socioøkonomiske forhold for 1985.
4. Vi har også lavet et additiv indeks ud fra de tre indikatorer og anvendt det i nogle af analyserne. Resultaterne er meget de samme, som når vi anvender den sammensatte indikator.
5. Se Jakobsen et al. (2020) for en begrundelse for valg af tærskelværdierne.
6. De større bykommuner: København, Aarhus, Odense, Aalborg og Esbjerg. Vestegnskommunerne: Albertslund, Brøndby, Glostrup, Hvidovre, Høje-Taastrup, Ishøj, Rødovre og Vallensbæk

Referencer

- Alexander, D. & Currie, J. 2017, Is it who you are or where you live? Residential segregation and racial gaps in childhood asthma, *Journal of Health Economics*, vol. 55, pp. 186-200.
- Algren, M.H., Bak, C.K., Berg-Beckhoff, G. & Andersen, P.T. 2015, Health-Risk Behaviour in Deprived Neighbourhoods Compared with Non-Deprived Neighbourhoods: A Systematic Literature Review of Quantitative Observational Studies, *PLoS one*, vol. 10, no. 10, pp. e0139297.
- Andersen, H.S. 2005, »Den sociale og etniske udvikling i almene boligafdelinger« (SBI 2005:10), Statens Byggeforskningsinstitut, Hørsholm.
- Andersen, H.S. 1999, »Byudvalgets indsats 1993-98: Sammenfattende evaluering« (SBI-rapport 320), Statens Byggeforskningsinstitut, Hørsholm.
- Bauermeister, J.A., Zimmerman, M.A. & Caldwell, C.H. 2011, Neighborhood disadvantage and changes in condom use among African American adolescents, *Journal of Urban Health*, vol. 88, no. 1, pp. 66-83.
- Bender, A.M., Kawachi, I., Jørgensen, T. & Pisinger, C. 2015, Neighborhood deprivation is strongly associated with participation in a population-based health check, *PLoS one*, vol. 10, no. 6, pp. e0129819.
- Chen, E. & Paterson, L.Q. 2006, Neighborhood, family, and subjective socioeconomic status: How do they relate to adolescent health?, *Health Psychology*, vol. 25, no. 6, pp. 704.
- Christensen, G. 2013, »Indsatser i udsatte boligområder. Hvad virker, hvorfor og hvordan?« (13:01), Kraks Fond Byforskning, København.
- Damm, A.P. 2014, Neighborhood quality and labor market outcomes: Evidence from quasi-random neighborhood assignment of immigrants, *Journal of Urban Economics*, vol. 79, pp. 139-166.
- Damm, A.P., Hassani, A. & Schultz-Nielsen, M.L. 2019a, Construction of Danish residential neighbourhoods for 1986-2016 in *Residential Segregation and Public Housing*, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet, pp. 3-48.
- Damm, A.P., Hassani, A. & Schultz-Nielsen, M.L. 2019b, Residential Segregation in Denmark during 1986-2016, in »Redidential Segregation and Public Housing«, Aarhus BSS, Aarhus University, Department of Economics and Business Economics, , pp. 49-130.
- Damm, A.P. & Schultz-Nielsen, M.L. 2008, Danish Neighbourhoods: construction and relevance for measurement of residential segregation, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, vol. 146, no. 3, pp. 241-262.
- Damm, A.P., Schultz-Nielsen, M. & Tranæs, T. 2006, »En befolkning deler sig op?«, Gyldendal, København.
- Danmarks Statistik 2019, »Indvandrere i Danmark 2019«, Danmarks Statistik, København.
- Drukker, M., Buka, S.L., Kaplan, C., McKenzie, K. & Van Os, J. 2005, Social capital and young adolescents' perceived health in different sociocultural settings, *Social Science & Medicine*, vol. 61, no. 1, pp. 185-198.
- Drukker, M., Kaplan, C.D., Feron, F.J., Van Os, J. & Korebrits, A. 2010, Delinquency in context; neighbourhood and gender interactions among adolescents, *Epidemiology and Psychiatric Sciences*, vol. 19, no. 2, pp. 148-158.
- Grow, H.M.G., Cook, A.J., Arterburn, D.E., Saelens, B.E., Drewnowski, A. & Lozano, P. 2010, Child obesity associated with social disadvantage of children's neighborhoods, *Social Science & Medicine*, vol. 71, no. 3, pp. 84-91.
- Iversen, A.Ø., Hansen, J.Z., Hansen, M.F. & Stephensen, P. 2019, »Udsatte boligområder i Danmark. En historisk analyse af socioøkonomisk segregering, flyttemønstre og indkomstforløb«, DREAM, København.
- Jakobsen, V. 2020, »Udsatte boligområder I Danmark 1985-2015«, Det Nationale Forsknings og Analysecenter for Velfærd, København.
- Jokela, M. 2014, Are neighborhood health associations causal? A 10-year prospective cohort study with repeated measurements, *American Journal of Epidemiology*, vol. 180, no. 8, pp. 776-784.
- Landsbyggefondens 2019, »Beboere i den almene boligsektor 2019«, Landsbyggefondens, København.
- Li, X., Sjöstedt, C., Sundquist, K., Zöller, B. & Sundquist, J. 2014, Neighborhood deprivation and childhood autism: a nationwide study from Sweden, *Journal of Psychiatric Research*, vol. 53, pp. 187-192.

- Regeringen 2018, »Èt Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030«, Økonomi- og Indenrigsministeriet, København.
- Reijneveld, S.A., Brugman, E., Verhulst, F.C. & Verloove-Vanhorick, S.P. 2005, Area deprivation and child psychosocial problems, *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, vol. 40, no. 1, pp. 18-23.
- van Vuuren, C.L., Reijneveld, S.A., van der Wal, Marcel F & Verhoeff, A.P. 2014, Neighborhood socioeconomic deprivation characteristics in child (0–18 years) health studies: A review, *Health & Place*, vol. 29, pp. 34-42.
- Varming, M. 1999, »Virkninger af Byudvalgets renovering af bygninger og friarealer« (SBI-rapport 323), Statens Byggeforskningsinstitut, København.
- Winslow, E.B. & Shaw, D.S. 2007, Impact of neighborhood disadvantage on overt behavior problems during early childhood, *Aggressive Behavior: Official Journal of the International Society for Research on Aggression*, vol. 33, no. 3, pp. 207-219.
- Xue, Y., Leventhal, T., Brooks-Gunn, J. & Earls, F.J. 2005, Neighborhood residence and mental health problems of 5-to 11-year-olds, *Archives of General Psychiatry*, vol. 62, no. 5, pp. 554-563.

Kommer Parallelsamfundsftalen til at have betydning for social ulighed og segregering på boligmarkedet?

Temamnummer: UDSATTE BOLIGOMRÅDER – Problemer og løsninger

Parallelsamfundsftalen er lanceret som det store politiske slag mod dannelse af ghettoer og parallelsamfund. I artiklen bliver der set nærmere på, hvad der skaber udsatte boligområder, og på den diagnose og kur som Parallelsamfundsftalen indeholder. På den baggrund leverer artiklen den konklusion, at når vi i 2030 skal vurdere om Parallelsamfundsftalen virkede, vil vi forventeligt kunne se, at den boligmæssige segregering er blevet mindre, men at den sociale ulighed i samfundet fortsat vil være uændret.

Introduktion

Første gang, der i dansk boligpolitisk historie blev sat fokus på boligmarkedets segregering som et problem, var med John Winther-udvalget, der blev nedsat i 1984. Udvalget konkluderede, at den almene boligsektor var gået fra at være leverandør af kvalitetsboliger til alle til at sikre adgang og tilgængelighed til boliger til de svageste grupper i samfundet (Jensen, 2006). Udvalget iagttog, at der var boligområder kendetegnet ved en koncentration af sociale, økonomiske og fysiske problemer. Det ledte til, at disse boligområder blev betegnet som samspilsramte (Programbestyrelsen, 2008). Det afstedkom en boligpolitisk erkendelse af behovet for en målrettet indsats i disse områder for at rette op på problemerne. Siden er de samspilsramte boligområder blevet kaldt socialt belastede boligområder, problemramte boligområder, udsatte boligområder og senest ghettoer og hårde ghettoer.

John Winther-udvalget blev startskuddet til det, som stadig i dag går under betegnelsen områdebaserede indsatser, som er indsatser til boligområder med koncentrationer af problemer. Udvalgets arbejde blev nemlig fulgt op af den første omprioriteringslov i 1985, hvor der blev delt midler ud til huslejestøtte og til udbedring af byggefejl (Programbestyrelsen, 2008). Siden er der fulgt en lang række forskellige tiltag rettet mod at løse de problemer, der er i de udsatte boligområder. Senest kom Parallelsamfundsftalen (Regeringen, 2018), der – både i dansk boligpolitisk historie og i international sammenhæng – er et meget omfattende og markant indgreb i at ville løse problemer i de udsatte boligområder.

I denne artikel vil jeg først beskrive, hvad det er, der er problemet med eller rettere sagt i de udsatte boligområder, herunder diskuterer de eksisterende ghettokriterie. På den baggrund beskriver jeg udviklingen i social ulighed og indkomstsegregering på boligmarkedet. Afslutningsvis beskriver jeg hoved-



GUNVOR CHRISTENSEN
Chefanalytiker (Ph.d),
VIVE – Det Nationale
forsknings- og
analysecenter for
Velfærd.

trækkene i Parallelsamfundsaftalen, og jeg diskuterer, hvordan denne aftale kan forventes at bidrage til at reducere ulighed og segregering.

De udsatte boligområder – hvad er problemet?

Siden 2010 har siddende regeringer årligt udarbejdet ghettolister med henblik på at identificere almene boligområder, der har en beboersammensætning, der fra politisk side er vurderet problematisk. I 2018 blev ghettolisten differentieret, således at der er en liste over udsatte boligområder, ghettoer og hårde ghettoer. Et udsat boligområde er defineret ved et fysisk sammenhængende alment boligområde med mindst 1.000 beboere, som opfylder mindst to af nedenstående fem kriterier.

1. Andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande overstiger 50 pct.
2. Andelen af beboere i alderen 18-64 år, der er uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelse, overstiger 40 pct.
3. Antallet af dømte for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer overstiger 2,7 pct. af antallet af beboere.
4. Andelen af beboere i alderen 30-59 år, der alene har en grundskoleuddannelse, overstiger 60 pct.
5. Den gennemsnitlige bruttoindkomst i alderen 15-64 år i området eksklusive uddannelsessøgende udgør mindre end 55 pct. af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen.

En ghetto er defineret ved at have en andel af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, der overstiger 50 pct., og hvor mindst to af fire kriterier (2.- 4. kriterie ovenfor) er opfyldt. Hvis et boligområde har stået på ghettolisten i fem år, er det klassificeret som værende en hård ghetto (TRM, 2018).

Denne definition af udsatte boligområder og såkaldte ghettoer kan man ikke sige er udledt direkte af, hvad forskningen viser. Forskningsmæssigt er der retfærdighedsvis heller ikke klare og entydige definitioner, andet end der er konsensus om, at dimensioner som uddannelse, beskæftigelse og indkomst er afgørende for at forstå social udsathed og dermed også udsatte boligområder (Jakobsen, 2020). Musterd et. al. (2016) og Anderson (2014) diskuterer eksempelvis etnicitet som en dimension til at definere udsatte boligområder og argumenterer imod, at etnicitet i en skandinavisk sammenhæng skulle kunne indfange de mekanismer, der skaber udsatte boligområder, men at udsathed primært handler om uddannelse, beskæftigelse og indkomst. Tilsvarende finder Christensen et al (2018a, 2018b, 2018c, 2019a) i studier af de udsatte boligområder, at etnicitet bidrager til øget risiko for udsathed, men at udsathed i de udsatte boligområder skyldes social ulighed i form af, at beboere ikke tager en uddannelse samt har svag eller ingen tilknytning til arbejdsmarkedet og deraf lav indkomst. Ud fra danske studier kan der også stilles spørgsmålstegn ved, at etnicitet er et kriterium i at definere et udsat boligområde og ghettoer, når uddannelse, beskæftigelse og indkomst ser ud til at indfange udsatheden i boligområderne.

I 2018 blev der identificeret 15 hårde ghettoer, og den siddende regering bestående af Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance tog initiativ til at finde en løsning på forekomsten af ghettoer (Regeringen, 2018; ØIM, 2018). Baggrunden for dette initiativ var en politisk vurdering af, at beboersammensætningen i de såkaldte hårde ghettoer har en karakter, hvor der udvikles negative områdeeffekter og parallelsamfund.

Empirisk er der ikke foretaget mange studier, der har identificeret områdeeffekter i en dansk sammenhæng. Først og fremmest af den grund, at der er selektion i, hvor individer bosætter sig, og denne selektion forstyrrer en eventuel identifikation af områdeeffekter. For at kunne teste, om der er områdeeffekter, har man brug for, at nogle individer bliver boligplaceret i et område, de ikke selv har valgt, så man får et såkaldt naturligt eksperiment. Det sker i sagens natur yderst sjældent. Der, hvor det sker, er med kvoteflygtninge og kommunale anvisninger, hvor kommunale anvisninger dog altid er inden for en kommune og dermed en afgrænset del af boligmarkedet. De få danske studier, der har fundet områdeeffekter, er Damm (2014), der finder, at kvoteflygtninges beskæftigelse påvirkes af uddannelsesniveaueet blandt indvandrere i de udsatte boligområder, og at kvoteflygtninges løn påvirkes af beskæftigelsesstatus blandt indvandrere med samme etniske baggrund i boligområder. Til gengæld er der ingen indikationer af, at kvoteflygtninges beskæftigelsesstatus bliver påvirket af boligområdet. Rotger og Galster (2018) finder, at der er evidens for, at socialt udsatte unge er mere tilbøjelige til at blive kriminelle, hvis de bor i områder, hvor en stor andel af beboere har en dom for besiddelse af narkotika. Damm og Dustmann (2014) finder tilsvarende, at flygtningebørn i højere grad kommer ind på en kriminel løbebane, hvis de bor i en kommune med et stort omfang af ungdomskriminalitet. Disse studier gælder for særlige populationer, kvoteflytninger og anviste borgere og kan derfor ikke nødvendigvis ekstrapoleres til at gælde generelt.

En egentlig vurdering af omfanget af områdeeffekter er derfor vanskeliggjort af, at den empiriske evidens er begrænset, og af at de få områdeeffekt-studier ikke kan generaliseres til hele befolkningen. Vi ved derfor strengt taget ikke, om områdeeffekter i en dansk sammenhæng eksisterer mere generelt.

Eksistensen af parallelsamfund i de udsatte boligområder er forskningsmæssigt heller ikke stærkt underbygget. Det hænger sammen med, at studier i udsatte boligområder viser, at velfærdssamfundet er tydeligt repræsenteret i de udsatte boligområder, og politiet og lovgivningen er tilsvarende synligt tilstede. Fritids- og foreningslivet spiller en stor rolle i de udsatte boligområder. Denne form for synlighed og tilstedeværelse trækker i modsat retning af parallelsamfund (Wacquant, 1994, 1997, 2007). Det er dog ikke det samme som at sige, at der er ikke problemer. Der er relativt set flere børn, der vokser op i økonomisk fattigdom, og som har forældre med misbrug, psykisk sygdom og kriminalitetserfaring (Christensen et. al, 2018c). Der er relativt set flere børn og unge, der ikke opnår folkeskolens afgangseksamen, har meget fravær i skolen, står uden uddannelse (Christensen et. al., 2018a) og ikke er i beskæftigelse eller

har svært ved at fastholde en tilknytning til arbejdsmarkedet (Christensen et. al., 2018b). Der er relativt set flere, der får en sigtelse og en dom i de udsatte boligområder (Christensen et. al. 2019a), og der er relativt færre, der føler sig trygge i deres boligområder og tilfredse med deres boligområde, færre der angiver høj grad social sammenhængskraft, kollektiv handlekraft og tillid til offentlige myndigheder mv. sammenlignet med resten af befolkningen (Christensen et. al., 2019b).

Der er således en koncentration af både sociale og økonomiske problemer i de udsatte boligområder, og de ser ud til at være drevet af social ulighed, og i det omfang, at der identificeres negative områdeeffekter, så har de »kun« en marginal betydning sammenlignet med den sociale ulighed (Musterd, 2019).

Social ulighed er et resultat af, at der er strukturelle, institutionelle og individuelle processer, som gør, at individer har forskellige muligheder for at deltage i samfundets forskellige arenaer som skole, uddannelse, beskæftigelse og demokratiske processer. Det resulterer i, at der er en skæv fordeling blandt individer i forhold til levevilkår og livschancer, og det giver en skæv fordeling af indkomst og muligheder for det gode liv. De, der har dårligere levevilkår og livschancer, omtaler vi ofte som socialt udsatte grupper.

Den sociale ulighed kommer også til udtryk i vores boligforhold, der kan ses som et valg, der er bestemt af et samspil mellem ressourcer og præferencer samt tilgængeligheden og udbuddet af boliger. Dette samspil falder forskelligt ud, så de, der har mange ressourcer, har større valgmulighed end de med færre ressourcer. Valg af bolig er et resultat af socioøkonomiske segregeringsprocesser og sagt med Bourdieus termer, så genfindes og forstærkes de forskelle, der er mellem sociale positioner i det sociale rum, som rumlige forskelle. På den måde er det fysiske rum en symbolisering eller form for naturalisering af det sociale rum (Bourdieu, Accardo, og Ferguson 1999). Forekomsten af udsatte boligområder er udtryk for, at den sociale stratifikation rodfæster sig i stratifikationen i byrummet (Bourdieu, Accardo og Ferguson, 1999). Det vil sige, at den boligmæssige segregation er skabt af social ulighed, og at de udsatte boligområder er kendetegnet ved en koncentration af socialt udsatte grupper.

Social ulighed og boligmæssig segregation i Danmark

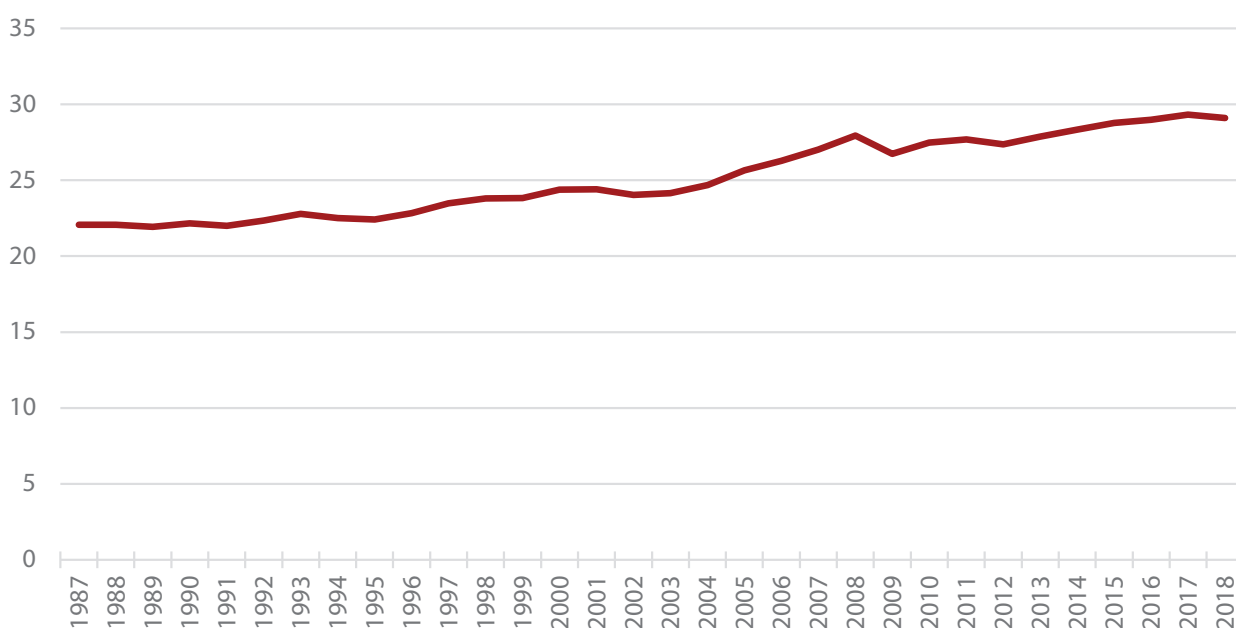
Kigger vi til en start på, hvordan udviklingen i social ulighed i samfundet har været siden midten af 1980'erne, er der tale om en stigning i den samlede ulighed i samfundet. Det fremgår af figur 1, hvor social ulighed er forstået som indkomstulighed og udtrykt ved gini-koefficienten. I figuren er koefficienten omregnet til et indeks, der går fra 1 til 100. 1 angiver en hel perfekt lige fordeling, hvor alle indkomstmottagere har samme indkomst, mens 100 angiver, at fordelingen er en maksimal ulige fordeling, og at én person tjener den samlede indkomst.

I 1987 er gini-indekset på 22,07, og i 2018 er den steget til 29,1. Der er i særlig grad sket en stigning i uligheden frem mod finanskrisen, der for alvor ramte

Danmark i 2008, hvorefter vi ser et fald i uligheden. Fra 2009 stiger uligheden igen, men med mindre hastighed end i begyndelsen af 2000'erne.

Udfordringen med gini-indekset er, at vi ikke får nogen viden om, hvor i fordelingen, der er sket ændringer fra det ene år til det andet. Er det blandt de fattigste, de rigeste eller midt i fordelingen, at der sker ændringer? AE-rådet har dog foretaget analyser, der viser, at indkomsten for de 40 pct. fattigste er stagneret siden 2010 (Caspersen, 2018). Ligeledes finder AE-rådet, at antallet af fattige danskere fra 2002 til 2015 er mere end fordoblet fra under 20.000 til tæt på 45.000 økonomisk fattige (Juhl, 2017). Der peger således i retning af en større social ulighed, hvor de med laveste indkomster har vanskeligere ved at forbedre deres indkomstforhold end de med højere indkomster.

Figur 1. Ulighedsmål (gini-indekset) målt på ækvivaleret disponibel indkomst fra 1987 til 2018.



Kilde: Danmarks Statistisk

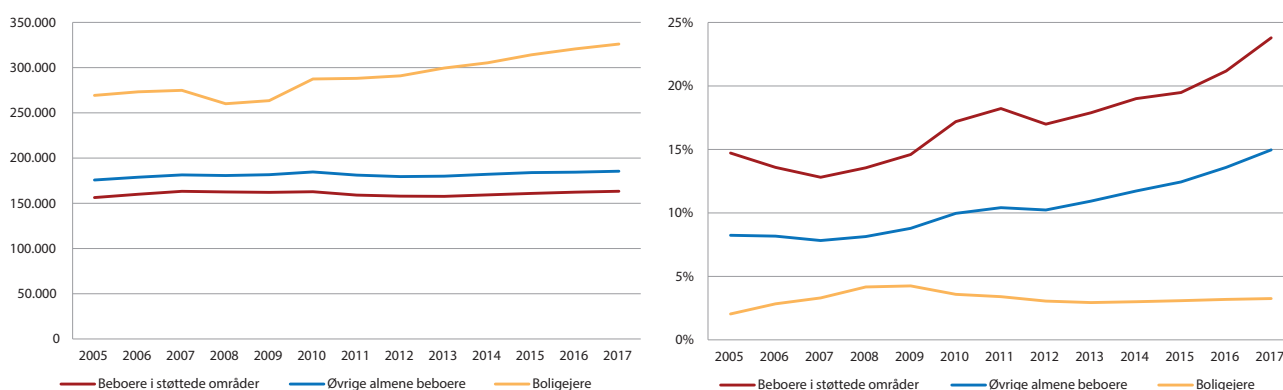
Kigger vi mere præcist ind i indkomstsegregeringen i de udsatte boligområder (herunder de såkaldte hårde ghettoer) sammenlignet med resten af den almene sektor og boligejerne, finder vi, at der er klare niveauforskelle, og at forskellene bliver større over tid.

I figur 2 ser vi på udviklingen i gennemsnitlig indkomst og i andelen af fattige (opgjort som andelen af familier, der har en indkomst på under 50 pct. af medianindkomsten). Beboere i udsatte boligområder har i perioden 2005 til 2017 oplevet en stigning i disponibel indkomst på 6.900 kr., mens beboere i den øvrige almene sektor har oplevet en stigning på 9.700 kr., og boligejerne har oplevet en stigning i disponibel indkomst på 57.000 kr. I gennemsnit er den disponible familieindkomst i 2017 163.300 kr. i de udsatte boligområder, 185.500 kr. i den øvrige almene boligsektor og 326.000 kr. blandt boligejerne. Der er således tale om, at beboere på ejerboligmarkedet har oplevet en mar-

kant bedre indkomstudvikling end beboere, der bor til leje i de udsatte boligområder og i den øvrige almene boligsektor. Det hænger i vid udstrækning sammen med, at en stor andel af beboere i særligt de udsatte boligområder modtager overførselsindkomster, og niveauet for disse indkomster har ikke fulgt den samfundsmæssige indkomstudvikling.

Andelen af fattige beboere har også udviklet sig forskelligt for de tre grupper i perioden 2005 til 2017. Blandt beboere i de udsatte boligområder er andelen gået fra 15 pct. til 24 pct., dvs. en stigning på 9 procentpoint. For beboere i den øvrige almene sektor er andelen gået fra 8 pct. til 15 pct. og således en stigning på 7 procentpoint. Blandt boligejere er andelen af fattige gået fra 2 pct. i 2005 til 3 pct. i 2017 og dermed kun 1 procentpoints stigning. Der er således relativt set blevet væsentlig flere fattige i de udsatte boligområder og i den almene boligsektor generelt i denne periode.

Figur 2. Udviklingen i gennemsnitlig ækvivaleret disponibel familieindkomst (2018-priser) og i andelen af fattige beboere opgjort for udsatte boligområder, øvrig almen boligsektor og boligejere. Fra 2005 til 2017.



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det samlede billede, der bliver tegnet på baggrund af udviklingen i social ulighed og indkomstsegregering mellem de forskellige boligtyper, viser, at samfundet som helhed er blevet mere socialt ulige, og der er klare tegn på en øget indkomstulighed mellem beboere i de udsatte boligområder, den øvrige almene boligsektor og blandt boligejere. Med en stigende social ulighed vil en forventning være, at der derfor også må opstå flere udsatte boligområder. Det finder Jakobsen (2020) også. Der identificeres en stigning i forekomsten af udsatte boligområder fra 1985 til 2015. I 1985 er 128 boligområder udsatte, og i 2015 er 358 boligområder udsatte (Jakobsen, 2020).

Den øgede indkomstulighed – forstået som social ulighed – genfindes således på boligmarkedet; det vil sige, at der indkomstmæssigt over tid er blevet større forskel på beboere i udsatte boligområder i forhold til beboere i den øvrige almene boligsektor og i forhold til boligejere. Den boligmæssige segregering er således ikke kun mellem almene boliger og ejerboliger, men også inden for den almene boligsektor.

Parallelsamfunds aftalen som politisk svar på social ulighed og segregering

Hovedudfordringen i de såkaldte ghettoer og såkaldte hårde ghettoer er, at beboersammensætningen ligger for højt på de fem ghettokriterier. Målsætningen er derfor at ændre beboersammensætningen, så den kommer under grænseværdierne på disse fem ghettokriterier. Den politiske løsning på forekomsten af såkaldte ghettoer blev ”Initiativer på boligområdet, der modvirker parallelsamfund” (ØIM, 2018), der er vedtaget af aftalepartierne: Venstre, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti.

For at nå det overordnede mål om ingen ghettoer er der fire veje for de såkaldte hårde ghettoer at gå:

Reduktionssporet består i, at der skal reduceres i antallet af familieboliger, således at de udgør 40 pct. Denne reduktion kan ske ved at nedrive eksisterende familieboliger, ved fortætte med andre boligformer samt ved at tilføre erhverv. Nedrivning af boliger og salg af almene boliger/lejligheder betyder, at der er eksisterende beboere, der skal fraflytte deres bolig (og i de fleste tilfælde området) og genhuses øvrige steder på det lokale boligmarked inden for kommunens grænser. Nedrivning, fortætning og salg af boliger styres af boligorganisationerne.

Tiltrækningsporet består i nybyggeri, køb af almene boliger og udlejning af eksisterende boliger. Udlejning styres gennem en stram regulering af, hvilke beboergrupper der er ønskede i området, og som dermed får adgang til en bolig. Derudover skal skabes en tiltrækning via nybyggeri og salg/køb af eksisterende almene boliger. Hvilke beboergrupper mere præcist, der tiltrækkes via nybyggeri og af muligheden for at købe en bolig, er en ukendt faktor.

Fastholdessporet består i at holde fast i de nye beboergrupper samt i de eksisterende beboere, der hele tiden har boet i boligområdet, ved at arbejde fokuseret med en høj grad af tryghed og trivsel, sammenhængskraft i boligområder for at undgå en mini-segregering af boligområdet samt sikre og skabe en forudsigelighed i velfærd, herunder at kvaliteten af velfærd er den samme i boligområdet som i resten af kommunen.

Endelig er der *løftesporet*, der har fokus på at løfte de beboere i de hårde ghettoer, der måske stadig står uden for uddannelse, beskæftigelse, har problemer med kriminalitet mv. Herunder at sikre en social sammenhængskraft på tværs i boligområderne, dvs. bygge bro mellem de forskellige beboergrupper i området således, at der ikke sker nye segregeringer.

Som en del af ”Initiativer på boligområdet, der modvirker parallelsamfund” er der indgået en række delaftaler, der lægger op til en styrket politiindsats med skærpede strafzoner og med, at beboerne med domme for kriminalitet skal ud af ghettoerne på justitsområdet. Der er også lagt op til obligatoriske læringstilbud og bedre fordeling af børn i dagtilbud på dagtilbudsområdet, til

målrettede sprogprøver i skolen, sanktioner af dårligt præsterende folkeskoler, styrkelse af forældreansvar, skærpet straf for brud på den særligt udvidede underretningspligt for fagprofessionelle, der arbejder med børn, og bedre fordeling af elever på gymnasier på undervisningsområdet, samt kriminalisering af genopdragelsesrejser, indsats over for vold i hjemmet og tidlig opsporing af udsatte børn. Disse delaftaler har til formål at øge kvaliteten af dagtilbud og skoler i de såkaldte ghettoer, og således må disse delaftaler formodes at bidrage til at løfte de eksisterende beboere, samt bidrage til at tiltrække og fastholde nye beboere i boligområderne.

Kommer Parallelsamfundsaftalen til at have betydning for social ulighed og segregering på boligmarkedet?

Det helt overordnede spørgsmål mange formentlig gerne vil have et svar på i 2030 er: ”Virkede Parallelsamfundsaftalen så efter hensigten? Lykkes det at fjerne forekomsten af ghettoer og at skabe mere blandede by- og boligområder? Lykkes det at ændre på den sociale ulighed?”

Indtil vi kender svaret, kan vi kun spekulere og vurdere på baggrund af den viden, der aktuelt foreligger. I den forstand kan man med en vis rimelighed sammenligne Parallelsamfundsaftalen med et socialt eksperiment. Forventningen er, at ved at sprede socialt udsatte beboere, så de ikke bor sammen med andre socialt udsatte, men i stedet mere blandet sammen med beboere, som ikke er socialt udsatte, så kommer de socialt udsatte til at klare sig bedre. Forventningen er, at de udsatte beboere, der kommer til at bo i ikke-udsatte områder, vil klare sig bedre fx i forhold til uddannelse, beskæftigelse og indkomst, og de udsatte beboere, der lige nu bor i de såkaldte hårde ghettoer, vil også komme til at klare sig bedre, fordi der flytter beboere ind, der er klarer sig bedre, fx er i/har uddannelse og er i beskæftigelse.

Denne forventning hviler på, at der er såkaldte negative områdeeffekter forbundet med, at der bor mange mennesker sammen, som klarer sig dårligere end gennemsnittet i forhold til fx uddannelse, beskæftigelse og indkomst, samt at der er positive områdeeffekter ved at blande beboere med forskellige socioøkonomiske og etniske baggrunde. Som argumenteret for ovenfor er det en vanskelig forventning, fordi den empiriske evidens er begrænset i omfang og generaliserbarhed.

Svaret på spørgsmålet om Parallelsamfundsaftalen kommer til at påvirke den sociale ulighed hviler således på, at en mere blandet beboersammensætning vil erstatte negative områdeeffekter med positive områdeeffekter for grupper i samfundet, der klarer sig dårligst. Svaret hviler også på, at delaftalerne, der er på dagtilbuds- og skoleområdet, er i stand til at løfte kvaliteten i den kommunale kernevelværd og derigennem give beboerne bedre livschancer. Med den eksisterende viden ved vi ikke, om delaftalerne i tilstrækkelig grad kan påvirke de mekanismer, der skaber social udsathed for de beboere, der ufrivilligt ikke deltager i disse arenaer.

Svaret på spørgsmålet om, hvorvidt Parallelsamfunds aftalen kommer til at påvirke den bolig mæssige segregering er, at det må vi forvente, den gør. Vi må forvente, at den bolig mæssige segregering bliver mindre fra nu af og som minimum indtil en periode efter 2030 afledt af de institutionelle påvirkninger i form af reduktion af familieboliger og udlejningsregulering af bosætningsmønstre i den nederste del af boligmarkedet. Vi vil forventeligt se, at der kommer et øget indkomstmix i de såkaldte hårde ghettoer. Det kan også støttes op af de erfaringer, der er i Sverige med, at boliger (der svarer til vores almene boliger) bliver brugt som et redskab til at få eksempelvis middelklassen ind at bo i udsatte boligområder, og at det derigennem lykkes at skabe et øget indkomstmix i boligområder (Andersson og Magnusson Turner 2014). Svenske erfaringer peger på, at en blanding af husstande med lav indtægt og mellemindkomst har positive påvirkninger i form af, at der mindskes negative sociale interaktioner, negative rollemodeller, stigmatisering af områder, og at det lykkes at skabe flere positive rollemodeller og en større grad af kollektiv handlekraft (Galster, Andersson & Musterd, 2014, Musterd, Galster & Andersson, 2012). Disse erfaringer kan, hvis de kan opnås i en dansk sammenhæng, måske være skridt i retning af at løse nogle af de problemer, der findes med sammenhængskraft, tryghed og kollektiv handlekraft.

Der er også dog forhold, der taler imod, at Parallelsamfunds aftalen vil reducere den bolig mæssige segregering. Det handler om den forskning, der viser, at individer vælger bolig ud fra, at de kommer til at bo sammen med nogle, de ligner, og om den forskning, der viser den såkaldte vandsengseffekt: at udsatte borgere, der fraflytter et udsat boligområde, på ny koncentrerer sig i boligområder, som ligner det, de kommer fra (Jepsen og Skovgaard Nielsen, 2018). Der ligger således nogle potentielle barrierer i forhold til hensigten om at tiltrække og fastholde andre beboere end de, der allerede bor i de udsatte boligområder. Måske vil disse barrierer være forskellige afhængig af, om der er tale om et boligområde, der er en del af et presset boligmarked, eller om det er et boligområde, der ikke er en del af et presset boligmarked. På et presset boligmarked vil det sandsynligvis være nemmere at tiltrække andre typer af beboere.

Så, kommer Parallelsamfunds aftalen til at have betydning for social ulighed og segregering på boligmarkedet? Mit bud med den foreliggende viden er nej og ja. Men det må vi se på, som tiden går, og vi kan kun med tiden blive klogere på virkningerne af det store sociale eksperiment i dansk boligpolitik, som Parallelsamfunds aftalen er.

Referencer

- Almenboligloven. Lokaliseret 20200306. <https://www.rets-information.dk/Forms/R0710.aspx?id=206725>.
- Anderson, R. (2014): *Reflection on Segregation and Integration: A Swedish Perspective*. Lokaliseret 20200306 <https://furmancenter.org/research/iri/essay/reflection-on-segregation-and-integration-a-swedish-perspective>.
- Bourdieu, P., A. Accardo & P.P. Ferguson (1999). *The weight of the world : Social suffering in contemporary society*. Stanford University Press, Stanford, CA.
- Caspersen, S. (2018). *Siden 2010 er indkomsten stagneret for de 40 pct. fattigste*. Arbejdernes Erhvervsråd.
- Christensen, G. et. al. (2018a): *Børn og unges uddannelseschancer – de boligsociale indsatsers bidrag*. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14 midlerne. København: VIVE.
- Christensen, G. et. al. (2018b): *En vej til arbejdsmarkedet med de boligsociale indsatser*. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14 midlerne. København: VIVE.
- Christensen, G. et. al. (2018c): *Boligsociale indsatser til småbørnsfamilier i udsatte boligområder*. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14 midlerne. København: VIVE.
- Christensen, G. et. al. (2019a): *Boligsociale indsatser bidrag til at forebygge kriminalitet i udsatte boligområder*. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14 midlerne. København: VIVE
- Christensen, G. et. al. (2019b): *Tryghed og trivsel i de udsatte boligområder*. Undersøgelse af den aktuelle trygheds- og trivselssituation i de udsatte boligområder – en del af evalueringen af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2015-18-midlerne. København: VIVE.
- Clark, W.A.V. et. Al. (2013): Spatial mobility and social outcomes. *Journal of Housing and the Built Environment* 29(4).
- Damm, A. P. (2014): Neighborhood quality and labor market outcomes. Evidence from quasi-random neighborhood assignment of immigrants. *Journal of Urban Economics*. (79).
- Damm, A. P. & C. Dustmann (2014): Does Growing Up in a High Crime Neighborhood Affect Youth Criminal Behavior? *The American Economic Review* (106) 4.
- Galster, George, Andersson, Roger and Musterd, Sako (2015): Are Males' Incomes Influenced by the Income Mix of their Male Neighbors? Explorations into Non-linear and Threshold Effects in Stockholm. *Housing Studies* (30).
- Hedman, L., van Ham, M., Manley, D. (2011): Neighbourhood choice and neighbourhood reproduction. *Environment and planning, A*, Pion. 43(6).
- Jakobsen, V. (2020): *Udsatte boligområder i Danmark 1985-2015*. København: VIVE.
- Jensen, L., (2006): Danmark – lokal boende demokrati och nationell korporatism, i Bengtson, Bo (ed). *Varför så olika? Nordisk Bostadspolitik i jämförande historisk*. Malmö Égalité.
- Jepsen, M. B & R. Skovgaard Nielsen (2018): *Ufrivillig fraflytning fra udsatte boligområder*. SBI 2018:10.
- Juhl, J. S. (2017). *Flere fattige og udsigt til stor stigning*. Arbejdernes Erhvervsråd.
- McKinnish T. et al. (2010). Who gentrifies low-income neighbourhoods? *Journal of Urban Economics* 67.
- Musterd, S., G. Galster & R. Andersson (2012): Temporal Dimensions and the Measurement of Neighbourhood Effects. *Environment and Planning A*. (44)3.
- Musterd, S. et al. (2016): Adaptive behaviour in urban space: Residential mobility in response to social distance. *Urban Studies* 53 (2).
- Musterd, S. (2019): *Keynote presentation presentation*. ENHR Conference. Athens 2019.
- Programbestyrelsen (2008): *Fra udsat boligområde til hel bydel*. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, København.
- Regeringen (2018): *Et Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettos i 2030*. Lokaliseret 20200306. http://www.stm.dk/multimedia/2018__t_Danmark_uden_parallelsamfund.pdf.
- Rotger, G. & G. Galster (2018): Neighbourhood peer effects on youth crime: Natural experimental evidence. *Working Paper*.
- Teernstra, A. (2014): Neighbourhood change, mobility and incumbent processes: Exploring income patterns of in-migrants, out-migrants and non-migrants of neighbourhood. *Urban Studies* 51(5).
- TRM (2018): Ny ghettoliste. Lokaliseret 20200306. <https://www.trm.dk/nyheder/2018/ny-ghettoliste/>.
- Wacquant, L. (1997): Three Pernicious Premises in the Study of the American Ghetto. *International Journal of Urban and Regional Research* (21)
- Wacquant, L. (2004): *WHAT IS A GHETTO? CONSTRUCTING A SOCIOLOGICAL CONCEPT*.
- Wacquant, L. (2007): *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Polity.
- ØIM. (2018): *Parallelsamfund i Danmark*. lokaliseret 20200306. <https://www.regeringen.dk/media/4836/analyse-om-parallelsamfund-090218-final.pdf>.

Medvirker helhedsplaner til at løfte udsatte boligområder?

Temamnummer: UDSATTE BOLIGOMRÅDER – Problemer og løsninger

Artiklen giver en historisk indsigt i det boligsociale arbejde og beskriver, hvordan det kan medvirke til at løfte beboere i de udsatte boligområder i beskæftigelse. Vi gennemgår tidligere evalueringer af helhedsplaner og boligsociale indsatser, som bl.a. er lavet af VIVE og CFBU, og præsenterer resultater fra en BL-analyse om udviklingen i beskæftigelse ifm. den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia. Vi evaluerer udviklingen ved hjælp af en difference-in-differences metode, hvor vi dokumenterer en stigning i beskæftigelse hos beboere i afdelinger omfattet af helhedsplanen på op til 5-8 pct.-point målt i fuldtidsbeskæftigede ift. en given kontrolgruppe.

Boligsocialt arbejde og helhedsplanerne – et kort indblik i formål og historie

Arbejdet med at vende en negativ udvikling i udsatte boligområder foregår i dag inden for rammerne af såkaldte helhedsplaner. Helhedsplanerne forudsætter et samarbejde mellem kommuner, som har det formelle ansvar for at løfte beboernes beskæftigelse, og boligorganisationer, som leverer boligsociale indsatser. De boligsociale indsatser supplerer velfærdssystemets indsatser med at arbejde borgernært, hvor boligsociale medarbejdere opsøger en tæt og regelmæssig kontakt med de udsatte beboere tæt på deres hjem. De boligsociale indsatser er ofte af en fleksibel og rummelig karakter, som kan understøtte personer, der har en svag tilknytning til arbejdsmarked eller uddannelsessystem samt andre sociale udfordringer ifm. den kommunale aktivitet (Christensen m.fl., 2018).

Det boligsociale arbejde er ikke et nyt koncept i den almene sektor. I dets spæde begyndelse i 1960'erne og 1970'erne var arbejdet primært inspireret af bevægelser i USA og England, og det foregik under betegnelser socialt miljøarbejde og lokalsamfundsarbejde med støtte fra private fonde og staten. Her blev der sat fokus på ressourcer og empowerment af de enkelte borgere samt forandring af lokalmiljøet (Prahl, 1997, Posborg m.fl. 2009).

De første beboerrådgivere blev ansat i de almene boligorganisationer, da segregeringen på boligmarkedet begyndte at stige i slut 1970'erne. De skulle forebygge udsættelser i økonomisk udfordrede afdelinger med et stort huslejetab til følge, samt rådgive og vejlede beboerne i sociale forhold (Vestergaard, 2004, s. 188).



KRISTINE VASILJEVA
Chefanalytiker hos BL¹

Opsplitning på boligmarkedet var stigende igennem 1980'erne, hvor flere og flere boligorganisationer arbejdede sporadisk med boligsociale indsatser (Højgaard m.fl., 2010, s. 33). Indstillingen i den periode var dog, at problemer i områderne primært skulle løses ved at investere i den fysiske forbedring af boliger og udendørsarealer. Der var en forventning om, at det ville tiltrække nye ressourcer stærke beboere og dermed forbedre afdelingers økonomiske situation samt mindske de sociale problemer (Realdania, 2016). Derved kom der i 1985 en omprioriteringslov, der skulle understøtte forbedring af det fysiske miljø i de økonomisk udfordrede almene boligafdelinger. Den efterfølgende evaluering af omprioriteringsloven fra 1985 viste imidlertid, at boligernes fysiske rammer blev forbedret i slut 1980'erne, men at de sociale udfordringer i områderne ikke var løst (Christiansen et al., 1993).

I 1993 nedsatte regeringen et Byudvalg, som fik til formål at komme med forslag til, hvordan udfordringer i socialt belastede områder kunne løses. Byudvalget etablerede i 1994 den første samlede pulje, som udover investeringer i renoveringer støttede sociale indsatser med fokus på uddannelse, lokale foreningsarbejde, integration, bekæmpelse af kriminalitet og lignende initiativer. I alt blev der investeret i ca. 500 belastede boligområder (Andersen, 1999, s. 51; Munk, 1999, s. 6).

I 1997-2008 eksisterede der ”kvarterløft”, som var en forsøgsordning etableret i få udfordrede almene og ikke-almene boligområder. Kvarterløftene omfattede den fysiske byfornyelse, bæredygtighed og indsatser for at løfte beboernes økonomiske og sociale forhold. Den centrale forudsætning for kvarterløft-projekter var beboerinddragelse og opbygning af lokale partnerskaber, som i høj grad minder om den måde, som det boligsociale arbejde foregår på i dag. (Larsen m.fl., 2003; Fallov, 2010; Højgaard m.fl. 2010).

Den nuværende form for organisering og finansiering af de boligsociale indsatser i de udsatte områder² blev etableret ved boligaftalerne fra 2005 og 2006 (Bech-Danielsen og Christensen, 2017). I dag foregår størstedelen af det boligsociale arbejde inden for rammerne af en helhedsplan. Helhedsplaner bliver udarbejdet af almene boligorganisationer i samarbejde med kommune og andre lokale parter, såsom virksomheder, ungdomsuddannelsesvejledning o.l., og bliver medfinansieret af Landsbyggefonden. Disse planer er kendetegnet ved en bred tilgang til udfordringer i områderne, hvor samarbejdspartnerne etablerer indsatser, der forventes at fremme beskæftigelse og uddannelse hos beboerne, være kriminalitetspræventive og/eller øge sammenhængskraft og medborgerskab i områderne (Landsbyggefonden, 2019).

Der er ofte et betydeligt samspil mellem de boligsociale og de kommunale indsatser i områder med helhedsplaner, hvor boligsociale medarbejdere fungerer som et mellemlid mellem beboere og kommunale ansatte, der har det endelige ansvar for at beboere kommer i aktivering (Christensen m.fl., 2018). Dette gælder særligt områderne, hvor der er etableret fremskudte kommunale indsatser (Frederiksen m.fl., 2016, CFBU, 2020). Helhedsplanerne er i ud-

gangspunktet fireårige, men områderne kan søge ekstra støtte, når den oprindelige helhedsplans periode er ved at udløbe.

Udover boligsocialt arbejde ifm. helhedsplaner etablerer nogle boligorganisationer lokale indsatser, som er finansieret med midler fra fx private fonde eller af organisationen selv. Dertil tilbyder boligorganisationer ofte udvalgte ydelser af boligsocial karakter til alle sine beboere, såsom økonomisk rådgivning (Det boligsociale Fællessekretariat, 2017).

Denne artikel handler om helhedsplanernes medvirken til at øge beskæftigelse i udsatte boligområder, som er et fokusområde for de nuværende helhedsplaner, og som indeholder betydelige samfundsøkonomiske gevinster (Arendt og Bolvig, 2015). Der beskrives kort konklusioner fra tidligere evalueringer af helhedsplaner og herefter præsenteres resultaterne af en evaluering foretaget af BL-analyseenhed af udviklingen i beskæftigelsen i den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia efter etablering af beskæftigelsesrettede indsatser.

Hvad kender vi om helhedsplanernes tidligere virke?

I dag er der 72 aktive helhedsplaner.³ Der er en stor forskel i indsatser, fokusområder, tilgange til det boligsociale arbejde og antal af beboere involveret i aktiviteterne på tværs af planerne, da planernes indhold tilpasses individuelt efter lokale beboernes behov og samarbejdsmuligheder. Der er også forskel på, hvor langt tilbage traditionen for boligsocialt arbejde går i hvert område, og hvornår områderne har fået sin første støtte fra Landsbyggefonden.

Den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia, som er i fokus i denne artikel, sætter beskæftigelses- og uddannelsesindsatser for eksisterende beboere i centrum. I helhedsplanen i Aalborg-Øst foregår de boligsociale indsatser parallelt med omdannelse af hele bydelen og dermed tiltrækkes ressourcestærke beboere til området, se BL-analyse (2019), mens der fx i Vapnagaard igennem årene har været fokus på uddannelsesvejledning for unge, og beskæftigelsesindsatser er først blevet udbredt i de seneste år.

Diversiteten af helhedsplanerne gør evalueringen af deres samlede virkning til en svær opgave. Datagrundlaget om helhedsplanernes indhold forbedres med årene, men der eksisterer endnu ikke en samlet databank med konkrete indsatser, virkningsperiode og deltagere i indsatserne for hver helhedsplan, som kunne forenkle evalueringen markant. Dertil bliver nogle af indsatserne målrettet få udvalgte beboere i områderne. I dette tilfælde kan man ikke forvente en betydelig effekt ift. at løfte hele området, selvom der kan være en effekt for de enkelte beboere.

Jakobsen og Larsen (2016) har foretaget evaluering af bl.a. beskæftigelseseffekter af helhedsplanerne medfinansieret af Landsbyggefondens første pulje fra 2006-2010. De finder nogle positive effekter af helhedsplanerne på tilknytning til arbejdsmarked, men effekterne er ikke robuste. Som forskerne bag analysen selv angiver, lider undersøgelsen af den problematik, at de under-

søger hele puljen, hvor man ikke kan skelne mellem områder med direkte beskæftigelsesindsatser og områder uden disse, samt omfanget og typen af indsatserne og heller ikke identificere de enkelte deltagere i indsatserne (Jakobsen og Larsen, 2016).⁴

Den næste evaluering fra VIVE ifm. Landsbyggefondens pulje fra 2011-2014 fokuserer på udvalgte indsatser i stedet for helhedsplanernes samlede virke, da VIVE har adgang til oplysninger på individniveau om, hvem der har deltaget i aktiviteterne. Evalueringen viser bl.a., at de unge, som har deltaget i lompepengejob eller en fritidsjobindsats, har ca. tre gange højere sandsynlighed for at have et fritidsjob inden for et år og fastholde det også til næste år. Dertil finder evalueringen, at deltagelsen i såkaldte »netværksmødre«-aktiviteter potentielt fremmer kvinders chance for at påbegynde uddannelse, men der findes ikke en direkte beskæftigelseeffekt (Christensen m.fl. 2018a, Christensen m.fl., 2018b).⁵

Center for Boligsocial Udvikling indsamler også »blødere« viden fra kvalitative undersøgelser og dataanalyser i Danmark og udlandet om potentialerne i boligsociale indsatser i et inspirations- og videnskatalog. Kataloget er målrettet boligsociale aktører og fremhæver fremskudte kommunale beskæftigelsesindsatser, beskæftigelsesfremmende forløb for ægtefælleforsørgede kvinder, job- og lærepladser i renoveringer og praktikker som indsatser, der har potentiale til at fremme beskæftigelse hos udsatte beboere. Dertil angives mentorforløb for ledige potentielt at kunne flytte beboerne tættere på beskæftigelse, samt uddannelsesvejledning og frivillige mentorer at gavne de unge ift. deres sociale kompetencer og uddannelsesvalg. Kataloget bygger ikke på kausal evidens, men har til formål at give et overblik over det eksisterende vidensniveau på det boligsociale område (Frederiksen m.fl., 2016; CFBU, 2019).

Casestudie på beskæftigelsesområdet – Den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia

I BL-analyseenhed har vi foretaget casestudier mht. at evaluere udviklingen i enkelte udsatte boligområder, som har modtaget støtte til helhedsplaner. Vi fokuserer på et område ad gangen i modsætning til at lave en samlet evaluering på alle områder, der har modtaget støtte fra Landsbyggefonden, som i Jakobsen og Larsen (2016). Dette gøres for at få et bedre kendskab til konkrete aktiviteter i områderne, oplysninger om, hvornår og i hvilke år forskellige indsatser har været iværksat, samt om der er foretaget andre forandringer i områder, fx renoveringer og genhusninger ifm. med helhedsplanerne, hvor vi afklarer detaljerne med boligsociale projektledere og ansatte.⁶

Det er tale om case-undersøgelser, hvor resultaterne ikke kan anvendes bredt til at vise, hvordan helhedsplanerne generelt påvirker udviklingerne i områderne – dvs. de ikke er eksternt valide. Vi kan heller ikke tilskrive forandringer, som vi finder i det enkelte område, konkrete boligsociale eller kommunale indsatser. Det er, fordi der ofte foregår flere aktiviteter samtidigt inden for rammerne af samme helhedsplan, hvor indsatserne ydes i samarbejde mellem

boligsociale og kommunale medarbejdere – fx når der er tale om virksomhedsrettede indsatser, og vi ikke kender til, hvilke beboere som konkret har deltaget i indsatserne.

Vi kan dog se, om områdets beboere oplever en positiv forandring ift. til den generelle udvikling i en kontrolgruppe med lignende karakteristika efter, at der er kommet en helhedsplan med aktiviteter inden for fx beskæftigelse eller uddannelse. Det kan således være med til at indikere om indsatserne ifm. helhedsplanen har medvirket til forandringen.

I de følgende afsnit præsenteres resultater fra evalueringen af udviklingen i beskæftigelse fra den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia. Helhedsplansområdet omfatter godt 1.500 boliger tilhørende Boligkontoret Fredericia og Boli.nu. Helhedsplanen er udvalgt, fordi den omfatter flere afdelinger i Kors-kærparken, som i dag er på ghettolisten, men hvor der har været en stabil positiv udvikling i tilknytning til arbejdsmarked over tid.⁷ Dette kan både skyldes konjunkturudvikling, udskiftning af beboere, men også indsatserne i området, hvorfor det er interessant at undersøge det nærmere.

Området modtog støtte til den første helhedsplan i 2010. I de første år har indsatserne været fokuseret på beboerdemokrati og beboerinddragelse samt på udvikling af et samarbejde mellem kommunen, de to boligorganisationer, erhvervslivet og andre lokale parter på uddannelses- og fritidsområderne. De første indsatser på beskæftigelsesområdet blev etableret i 2013 med en aftale om 25 beskæftigelsesforløb til beboerne ifm. med igangværende renoveringsprojekter støttet af Landsbyggefonden i perioden fra 2013-2016.

Siden da er der indgået flere aftaler om forskellige lære-, praktik- og jobforløb ifm. renoveringer ikke kun i lokalområdet, men også i resten af den almene sektor i kommunen. Dertil er der skabt lignende ordninger i servicebranche, fx i rengøring, catering og gartneri. Der er også kommet en fremskudt kommunal beskæftigelsesindsats i området, hvor en jobformidler fra kommunen er blevet placeret direkte i området. Indsatserne suppleres med jobsøgningskurser, mentoring og coaching af ledige, praktiske uddannelsesforløb, lompepengejobs og uddannelsesvejledning til unge, livsstilindsatser samt tiltag til at reducere skolefravær og øge børnenes interesse for at videreuddanne sig. De etablerede indsatser forankres i kommunen og hos lokale parter for at opretholde tilbud til beboerne (Boligkontoret Fredericia og boli.nu, 2014; Boligkontoret Fredericia m.fl., 2018a og 2018b; CFBU, 2020).

Metode og data

Undersøgelsen er udført vha. difference-in-differences (DiD) metode som i den tidligere evaluering af Jakobsen og Larsen (2016). DiD-metoden er baseret på at sammenligne udviklingen i en indsatsgruppe med udviklingen i en kontrolgruppe baseret på den antagelse, at de to grupper skulle have oplevet den samme udvikling i udfaldsvariablen, hvis indsatsen ikke havde været gennemført. Kontrolgruppen udvælges derfor ud fra den præmis, at de har

været udsat for den samme udvikling, før indsatsen er blevet implementeret. Forskellen mellem udviklingen i den påvirkede gruppe og kontrolgruppen efter indsatsen måler derved effekten af indsatsen under denne antagelse (Cameron og Trivedi, 2005).⁸

Den mest troværdige måde at evaluere indsatsen på ift. udeladt variabel bias ville have været et randomiseret forsøg, hvor den enkelte var tilfældigt allokeret til enten at være i indsats- eller kontrolgruppen. Den tilfældige allokering ville dog have krævet, at vi selv fra begyndelsen havde styr på, hvem der modtog en indsats vha. en lodtrækning, eller at der var sket et naturligt eksperiment, som sikrede, at indsats- og kontrolgruppen lignede hinanden ift. deres observerbare og uobserverbare karakteristika. I virkeligheden sker der ikke en tilfældig tildeling af indsatserne, hverken når der gives støtte til helhedsplanerne til bestemte boligområder, eller når beboerne i de omfattede områder bliver tilbudt at deltage i indsatsen, hvorfor vi vælger at anvende DiD-metoden i evalueringen.

Vi har ikke oplysninger om, hvilke personer som konkret har deltaget i de enkelte indsatser, men vi ved, hvilke afdelinger i de to boligorganisationer der har været omfattet af helhedsplanen, samt at indsatserne på beskæftigelsesområdet ifm. helhedsplanen er startet i 2013. Derfor sammenligner vi udviklingen for alle personer i den arbejdsdygtige alder i afdelinger, der indgår i helhedsplanen, med udviklingen i afdelinger i en kontrolgruppe med 2012 som reference-år.

Kontrolgruppen er andre afdelinger i Boligkontoret Fredericia og boli.nu, som aldrig har været omfattet af en helhedsplan. Vi udvælger de afdelinger, hvor beboernes socioøkonomiske baggrundskarakteristika i gennemsnit ligner dem i de omfattede afdelinger.⁹ Tabel 1 i bilaget viser de gennemsnitlige karakteristika for de to grupper. Da afdelinger omfattet af helhedsplanen i forvejen har en stor andel af beboere med en svag socioøkonomisk baggrund, er beboernes karakteristika i kontrolgruppen generelt stærkere, selv når vi frasorterer afdelinger med de relativt ressourcestærke beboere. Forskellene i beboernes karakteristika mellem de to grupper er signifikante for de fleste karakteristika ved et 5 pct.-signifikans-niveau ved en ensidig t-test, generelt ikke ved en tosidig t-test, se Tabel 1 i bilaget. Dertil kan der være en selektion ift. uobserverbare karakteristika ift., hvilke personer som bosætter sig i de mest udsatte afdelinger i kommunen, som vi ikke kan be- eller afkræfte vha. registerdata.

Vi finder dog, at der ikke er en statistisk signifikant forskel i udviklingen i beskæftigelsen mellem de to grupper i de fire år op til, at beskæftigelsesindsatserne implementeres i 2013, hvorfor antagelsen om en fælles udvikling før indsatsen antages at være opfyldt ift. kontrolgruppen, og hvorfor vi anvender DiD-metoden efterfølgende. Dette kan ses fra Figur 1 i det næste afsnit, som beskriver estimationsresultaterne.

Ved at udvælge kontrolgruppen blandt personer, som bor i afdelinger tilhørende samme boligorganisation og samme kommune, tilstræber vi at tage hensyn til andre udviklinger, der kan påvirke beboernes beskæftigelse i indsatsområdet, såsom kommunale konjunkturer, virksomhedslukninger og -åbninger i kommunen og effekter af andre tiltag, der omfatter hele boligorganisationen (fx etablering af beboerrådgivning, som er åben for alle boligorganisationernes beboere e.l.).

Estimationsmodellen er præsenteret i bilaget. Undersøgelsen er baseret på årlige registerdata fra Danmarks Statistik fra 2008 og frem, hvor der anvendes oplysninger fra befolknings-, uddannelses- og indkomstregistre, samt den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik og DREAM-databasen. Dertil anvender vi adressedata fra Transport- og Boligministeriet for at identificere beboere i enkelte afdelinger i den almene sektor.

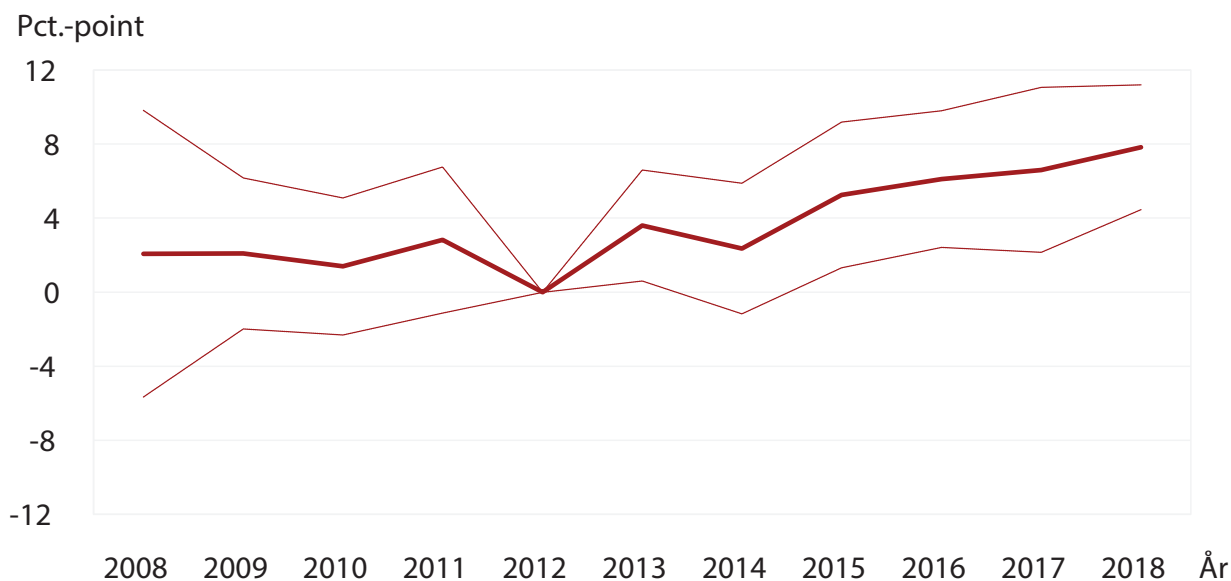
Resultater

I den primære specifikation sammenligner vi udviklingen i beskæftigelsen for de personer, som har boet i området i mindst ni år, dvs. i 2009-2018-perioden, som i Jakobsen og Larsen (2016). På den måde sikrer vi, at der i målingen ikke indgår personer, der er tilflyttet området efter første indsats er blevet implementeret og som potentielt har andre baggrundskarakteristika og tilknytning til arbejdsmarkedet end de oprindelige beboere, da det vil kunne påvirke målingens resultat.¹⁰ På samme vis indgår fraflyttere heller ikke i denne specifikation. Selvom fraflyttere kunne have være påvirket af indsatserne, kan deres præstation efter fraflytning også være resultatet af anderledes arbejdsmarkedsforhold eller evt. positive netværkseffekter i det nye bopælsområde, som kan lede til et jobmatch.

Den røde linje i Figur 1 viser forskellen i udviklingen i fuldtidsbeskæftigelse mellem afdelinger omfattet af helhedsplanen og kontrolgruppen for disse beboere. Forskellen i fuldtidsbeskæftigelsen bliver således gradvis 5-8 pct.-point højere efter, at beskæftigelsesindsatserne har været implementeret i 2013. Forskellen er varigt statistisk forskellig fra nul fra 2015 og frem.¹¹

Resultatet i Figur 1 gælder dog en selektiv gruppe af personer, som har boet i området i alle ni år. Derfor har vi som et robusthedstjek syntetisk beholdt fraflyttere i gruppen omfattet af helhedsplanen i Figur 2 også efter, at de har forladt området for at se, om der stadig er en positiv udvikling. Figuren påviser udviklingen i fuldtidsbeskæftigelse efter antallet af år, som personen mindst har boet i området siden 2009, dvs. personer, som har boet i området i fire år, skal optræde i befolkningsregisteret i området i alle år i 2009-2013-perioden. Her finder vi, at beboerne fra Korsværtparken beskæftigelsesmæssigt klarer sig 0,5-2 pct.-point bedre end kontrolgruppen, hvis fraflyttere medtages i beregningen.

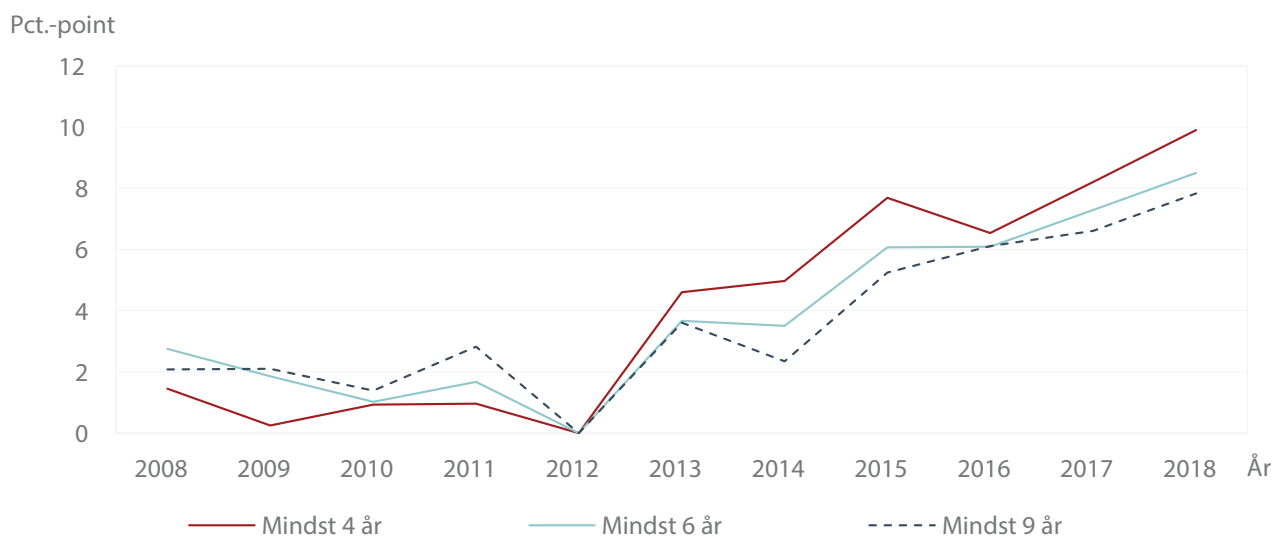
Figur 1. Udvikling i beskæftigelse, fastboende, den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia



Note: Fuldtidsbeskæftigelse er baseret på november-oplysninger fra den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik. 15-64-årige i undersøgelsesperiode. Se bilaget for definition af indsats- og kontrolgruppen.

Kilde: Egne beregninger pba. Danmark Statistiks registerdata.

Figur 2. Udvikling i beskæftigelse, opgjort efter antal år med fast bopæl i området med helhedsplanen

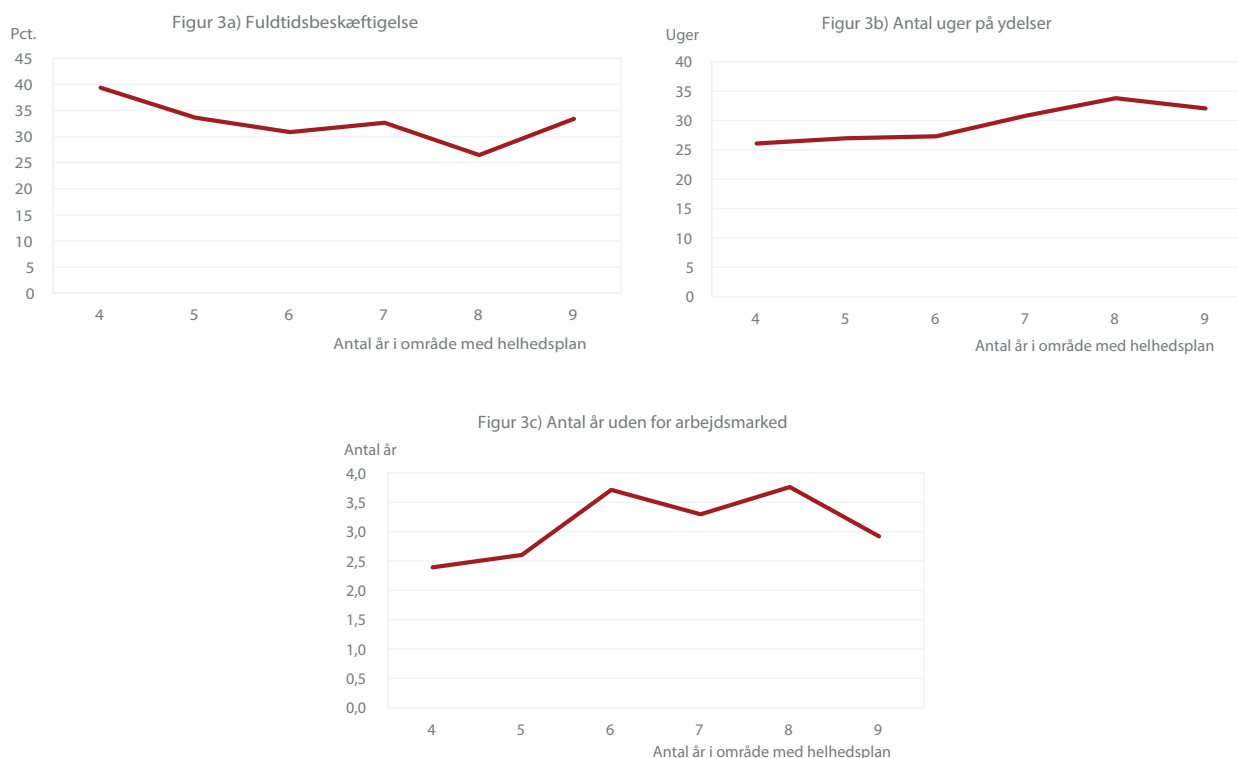


Note: Fuldtidsbeskæftigelse er baseret på november-oplysninger fra den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik. 15-64-årige i undersøgelsesperiode. Se bilaget for definition af indsats- og kontrolgruppen.

Kilde: Egne beregninger pba. Danmark Statistiks registerdata.

Denne sammenhæng indikerer, at der er en selektion ift., hvem der fraflytter helhedsplanens område. Dette bekræftes af Figur 3, som viser, at beboere med oprindeligt højere tilknytning til arbejdsmarked før implementeringen af helhedsplanen er dem, der fraflytter helhedsplansområdet hurtigst.¹²

Figur 3. Tilknytning til arbejdsmarked og overførsler, opgjort efter antal år med fast bopæl i området med helhedsplanen



Note: Status ultimo 2012. 15-64-årige i undersøgelsesperiode. Fuldtidsbeskæftigelse er fra november-oplysninger i den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik. Antal uger på ydelser er fra DREAM-register for hele året, hvor modtagere af SU er fraregnet. Antal år uden tilknytning til arbejdsmarked er beregnet fra november-oplysninger fra registerbaserede arbejdsstyrkestatistik for en 10-årig historisk periode tilbage til 2002-2011.

Kilde: Egne beregninger pba. Danmark Statistiks registerdata.

Disse fund er i overensstemmelse med tidligere konklusioner om de udsatte områder. Her findes typisk enten ingen selektion i fraflytning fra de udsatte områder (Jakobsen og Larsen, 2016), eller også er det beboere med et stærkere socioøkonomiske baggrund og dem, der er blevet løftet, som forlader områderne først (Christensen, 2015).

Vi har derudover foretaget robusthedstjeks ved at lave en sammenligning for udviklingen i beskæftigelsen for de fastboende beboere i afdelinger omfattet af helhedsplanen med udviklingen i andre kontrolgrupper. Disse kontrolgrupper er beboere i alle afdelinger i Boligkontoret Fredericia og boli.nu, alle almene beboere i Fredericia, i region Syddanmark, i provinsbyer og i den almene sektor som helhed. Når man sammenligner beboere i helhedsplanens område med andre kontrolgrupper end den i hovedspecifikationen, er der ty-

pisk en større forskel i beboernes baggrundskarakteristika, og antagelsen om en identisk udvikling før indsatsernes start er ikke altid opfyldt i de enkelte år.¹³ Der ses dog også på tværs af disse estimationer den samme positive udvikling i fuldtidsbeskæftigelse og af en lignende størrelse fra 2015 og frem for beboere i helhedsplanens område.¹⁴

Konklusion

Det boligsociale arbejde har en lang historie og har igennem tiden bygget på mange forskellige tilgange. I dag foregår det boligsociale arbejde i de udsatte områder primært inden for rammerne af helhedsplaner, som understøtter de kommunale indsatser med yderligere involvering af det lokale erhvervsliv, uddannelsesvejledning, frivillighed o.l. Der er dog kun meget lidt viden om effekterne af helhedsplanerne pga. mange metodiske udfordringer ifm. at lave en effektevaluering.

I analysen har vi undersøgt udviklingen i beskæftigelse for beboere i afdelinger omfattet af den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia, hvor de første beskæftigelsesrettede indsatser ifm. en helhedsplan har været implementeret siden 2013. Vi finder, at der er en positiv fremgang i beskæftigelsen efter implementering for de fastboende beboere, da deres fuldtidsbeskæftigelse er steget med 5-8 pct.-point. I evalueringen kontrolleres for bl.a. strukturelle udviklinger i kommunen og andre generelle tiltag i de omfattede boligorganisationer ved at danne en kontrolgruppe, der består af andre afdelinger med relativt ressourcetsvage beboergrupper indenfor samme boligorganisationer.

Vi kan ikke tilskrive forandringen i området de konkrete boligsociale eller kommunale indsatser, da der er et betydeligt overlap mellem de to ifm. helhedsplanen, og vi kender ikke til enkelte deltagere i forskellige aktiviteter. Vi kan dog konkludere, at den positive udvikling i beskæftigelsen begyndte kort efter, at de boligsociale og kommunale parter havde lavet aftalen om beskæftigelsesindsatser i området ifm. helhedsplanen. Det indikerer, at dette samspil har været vigtigt for at løfte nogle af beboerne i beskæftigelse. CFBU (2020) konkluderer foreløbigt i en evaluering af fremskudte indsatser på flere udvalgte udsatte områder på lignende vis, at kommunale indsatser med understøttelse fra de boligsociale medarbejdere i disse områder opnår bedre resultater end tilsvarende projekter uden boligorganisationernes involvering.

Noter

1. Jeg vil gerne takke en anonym reviewer for forslag og kommentarer til artiklen, Kasper Søstrøm Müller og Frank Høgh fra den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia for vidensdeling omkring helhedsplanen og Jørgen Olsen fra Landsbyggefonden for indblik i det boligsociale arbejdes historie.
2. Ved udsatte områder forstås både afdelinger på listen over udsatte områder samt andre afdelinger, hvor der er konstateret væsentlige problemer af økonomisk, social eller anden karakter (Regering, 2018).
3. Boligsocialt Danmarkskort (2020).
4. Dertil har ikke alle boligorganisationer etableret beskæftigelsesindsatser ifm. den første pulje, hvor ressourcerne blev brugt på at etablere et samarbejde med andre parter og på at afgrænse indsatsområder.
5. Rapporterne fra VIVE indeholder også kvalitative case-undersøgelser fra udvalgte områder, hvor der konkluderes, at de kommunale parter fra disse områder vurderer samarbejde med den boligsociale indsats som brobyggende og understøttende for de kommunale indsatser (Christensen m.fl. 2018a).
6. Dette gøres ved først at indsamle information om planlagte aktiviteter i den konkrete ansøgning om medfinansiering til Landsbyggefonden, hvorefter der verificeres, hvilke indsatser der faktisk har været gennemført, i hvilke afdelinger og i hvilke år m.fl.
7. Helhedsplanen omfatter også afdelinger i Sønderparken, som hverken er på ghettolisten eller listen over udsatte områder.
8. Der er yderligere antagelser bag metoden, som kan læses i Cameron og Trivedi (2005).
9. Dvs. afdelinger, hvor beboerkaraktistika er signifikant forskellige fra gennemsnittet i afdelinger med helhedsplanen frasorteres.
10. Det er den samme tilgang som i Jakobsen og Larsen (2016), hvor de analyserer beboere, som har boet fast i områder omfattet af helhedsplanerne.
11. Vi har ikke undersøgt i detaljer, hvorvidt forhøjelsen i beskæftigelsen betyder en fast tilknytning til arbejdsmarkedet for de enkelte beboere, men vi formoder, at forhøjelsen kommer fra personer i ordinære jobs. Tre ud af fire borgere, der er beskæftigede, har en beskæftigelsesgrad på 75 pct. og over ift. antal timer i beskæftigelsesregisteret. Dertil har renoveringer i området med midlertidige beskæftigelsesforløb været afsluttet i 2016, mens stigningen i beskæftigelsen fortsatte efterfølgende. Vi har også modtaget oplysninger fra medarbejdere i Den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia, som angiver, at ca. 1/3 af beskæftigelsesindsatser har været ordinære jobs i periode april 2013 til maj 2017.
12. Figur 2 indikerer også, at de fraflyttere, som forlader området hurtigere, klarer sig bedre end dem, der flytter senere: Estimerne er lidt højere, hvis man medtager de tidlige fraflyttere, end hvis man kun medtager fraflyttere i de seneste år. Forskellene i koefficienter mellem udviklingerne for forskellige grupper er dog ikke statistisk signifikante.
13. Tabellerne kan fremsendes. Forskellen bliver også afspejlet i, at der er en statistisk signifikant niveauforskel i fuldtidsbeskæftigelse mellem gruppen omfattet af helhedsplanen og kontrolgruppen i reference-året.
14. Bliver publiceret i BL (kommende).

BILAG

Metodebilag

Der estimeres følgende reducerede form for DiD-model: $y_{ijt} = \alpha_j + \beta_t + \delta_t D_{ijt} + \varepsilon_{ijt}$

y_{ijt} er udfaldsvariablen, der angiver hvorvidt person i har været beskæftiget i november måned i år t . j indikerer, om personen tilhører indsats- eller kontrolgruppen. Følgende afdelinger indgår i indsats- og kontrolgruppen i de to omfattede boligorganisationer:

	Helhedsplan (indsatsgruppe)	Kontrolgruppe
Boligkontoret Fredericia	214, 307, 310, 405, 406, 623	213, 306, 313, 404, 501
Boli.nu	10, 11, 12	2, 7

α_j er gruppespecifikke effekter, der kontrollerer for generelle forskelle mellem beboerne i indsats- og kontrolgruppen, fx for, at beboere i afdelingerne, som er omfattet af helhedsplanen, har relativt svagere karakteristika sammenlignet med beboerne i kontrolgruppen.

β_t er årsspecifikke effekter. Disse beskriver fælles tendenser over tid for indsats- og kontrolgruppen i undersøgelsen. Det kan fx være konjunkturpåvirkning på tilknytning til arbejdsmarked.

D_{jit} indikerer, om området, hvor person i bor, har været omfattet af indsatser ifm. helhedsplanen i år t . δ_t , som er en koefficient for D_{jit} , måler en numerisk afvigelse i udviklingen over tid for personerne i afdelinger med helhedsplanen fra den fælles trend målt vha. kontrolgruppen og beskrevet ved β_t . Vi estimerer δ_t som tidsvariant, da omfanget og indholdet af indsatserne ifm. helhedsplanen varierer over tid. Dertil estimerer vi δ_t for år, før indsatserne er blevet implementeret, for at påvise, at der ikke er signifikante forskelle i udviklingen mellem de to grupper i disse år.

ε_{ijt} er modellens fejllid, som opfanger den del af variationen i y_{ijt} , der ikke kan forklares af modellen.

Kontrolgruppen er udvalgt fra andre afdelinger i Boligkontoret Fredericia og boli.nu, som aldrig har været omfattet af en helhedsplan, hvor vi yderligere frasorterer afdelinger med relativt ressourcestærke beboere. Tabel 1 nedenfor præsenterer gennemsnitlige karakteristika for de to grupper.

Tabel 1. Beboer karakteristika i indsats- og kontrolgruppen.

	Alder	Kvinder	Ikke-vestlige**	Fuldtids-beskæftige**	Lavt-uddannede*	Erhvervsind. (2018-kr.)
Helhedsplan (indsatsgruppe)	43,2	52,0	41,0	33,4	67,4	117.638,5
Kontrolgruppe	43,5	53,0	34,4	40,0	59,3	136.197,8

Note: * indikerer, at karakteristika mellem de to grupper er statistisk forskellige ved 5 pct. signifikansniveau ved en ensidig t-test og ** - også ved en tosidig t-test.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmark Statistiks registerdata.

KILDER:

- Andersen, H. S. (1999). *Byudvalgets indsats 1993-98: Sammenfattende evaluering*. SBI forlag, Hørsholm.
- Arendt, J.N. & Bolvig, I. (2015). *Potentialeberegning af beskæftigelse for udsatte ledige*. Teknisk rapport. Kora, København K.
- Bech-Danielsen, C. og Christensen, G. (2017). Boligområder i bevægelse. *Fortællinger om fysiske og boligsociale indsatser i anledning af Landsbyggefondens 50-års jubilæum*. Landsbyggefonden, København K.
- BL-analyse (2019). Analyse: *Fra udsat område til blandet by*. https://bl.dk/media/11415/defoersteresultater_aalborgoest.pdf. Besøgt d. 28. februar 2020.
- BL-analyse (kommende). Analyse: *Effekter af boligsociale indsatser i Korskaerparken* (foreløbig titel). Ikke udgivet.
- Boligkontoret Fredericia og boli.nu (2014). *Helhedsplan for Korskaerparken og Sønderparken 2014-2018*. http://www.boligsocialkort.dk/media/1094/115_korskaerparken-og-soenderparken.pdf. Besøgt d. 2. februar 2020.
- Boligkontoret Fredericia, boli.nu og Fredericia kommune (2018a). *Strategisk samarbejdsaftale om boligsocial indsats*. Modtaget i papirform fra Landsbyggefonden.
- Boligkontoret Fredericia, boli.nu og Fredericia kommune (2018b). *Delaftale for indsatsområdet Uddannelse og Beskæftigelse*. Modtaget i papirform fra Landsbyggefonden.
- Boligsocialt Danmarkskort (2020). <http://www.boligsocialkort.dk/>. Besøgt d. 22. februar 2020.
- Cameron, A.C. og Trivedi, P.K. (2005). *Microeconometrics. Methods and Applications*. Cambridge University Press, New York.
- CFBU (2019). *Inspirations og videnskatalog. Viden om boligsociale aktiviteter støttet af Landsbyggefonden*. CFBU, Hvidovre.
- CFBU (2020). *Uddannelses- og jobgaranti i ghettoer og udsatte boligområder. Midtvejsevaluering*. <https://www.trafikstyrelsen.dk/da/Bolig/Lister/Publikationsliste-side?theme=Udsatte-boligomr%25c3%25a5der>. Besøgt d. 22. februar 2020.
- Christensen, G. (2015). A Danish tale and why social mix is so difficult to increase. *Housing studies*, 30(2), s. 252-271.
- Christensen, G., Jakobsen, V., Enemark, M.H., Widding, J.G., Stabell, C.L., Søgaard, C.D., Nielsen, H., og Aner, L.G. (2018a). *En vej til arbejdsmarkedet med de boligsociale indsatser – Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14-midlerne*. VIVE og forfatterne, København K.
- Christensen, G., Jakobsen, V., Enemark, M.H., Widding, J.G., Stabell, C.L., Søgaard, C.D., Nielsen, H., og Aner, L.G. (2018b). *Børn og unges uddannelseschancer – de boligsociale indsatser bidrag – Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14-midlerne*. VIVE og forfatterne, København K.
- Christiansen, U., Vestergaard, H., Kjær Jensen, M., Kristensen, H., Varming, M., & Lindhardt, H. (1993). *Bedre bebyggelse – bedre liv?* SBI-byplanlægning, Nr. 65. SBI, Hørsholm.

- Det boligsociale Fællessekretariat (2017). *Boligsociale helhedsplaner*. <http://fs-aarhus.dk/boligsociale-indsatser/uden-helhedsplan/>. Besøgt d. 22. februar 2020.
- Fallov, M.A. (2010). Veje til social inklusion i bypolitikken? *Tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde*, nr. 20, s. 18-31.
- Frederiksen, N.Ø., Larsen, K. Foldgast, A.M., Juul, M.R., og Lund N. (2016). *Inspirations og videnskatalog til nye helhedsplaner – implementering og virkning af 40 boligsociale aktiviteter støttet af Landsbyggefondens 2015-18 midler*. CFBU, Hvidovre.
- Højgaard, E.J., Andersen, N. og Højring, L.H. (2010). Boligsocialt arbejde – et historisk overblik. *Tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde*, nr. 20, s. 32-39.
- Jakobsen, V. og Larsen, M.L. (2016). *Boligsociale indsatser og huslejestøtte. Evaluering af Landsbyggefondens 2006-2010*. SFI, København K.
- Larsen, J.N., Andersen, H.S., og Kielgast, L. (2003). *By og Byg Dokumentation 040: Kvarterløft i Danmark. Integreret byfornyelse i syv danske bydele 1997-2002*. SBI, Hørsholm.
- Munk, A. (1999). *Byudvalgets boligsociale indsats. SBI-rapport, Nr. 319*. SBI, Hørsholm.
- Posborg, R., Nørelykke, H. og Antczak, H. (red.) (2009). *Socialrådgivning og socialt arbejde. En grundbog*. Hans Reitzels Forlag, København K.
- Prahl, N.H. (1997). *Den tredje decentralisering og lokal-samfundsudvikling i de nordiske lande – en strategi til udvikling af den nordiske velfærdsmodel*. Nordisk Ministerråd, København.
- Realdania (2016). *Jagten på forandringskraften. Viden og perspektiver fra modningsprojektet Boligliv i balance*. <https://realdania.dk/-/media/realdaniadk/publikationer/faglige-publikationer/boligliv-i-balance---jagten-p%C3%A5-forandringskraften.pdf>. Besøgt d. 17. februar 2020.
- Regering (2018). *Aftale om finansiering af indsatser for at forebygge og nedbryde parallelsamfund og aftale om Landsbyggefondens ramme til fysiske forandringer af de udsatte boligområder mv. i perioden 2019-2026*. <https://www.regeringen.dk/media/5199/aftale-om-finansiering-af-indsatser-for-at-forebygge-og-nedbryde-parallelsamfund-mv.pdf>. Besøgt d. 23. februar 2020.

På vej mod social mix? Konsekvenser af ufrivillig fraflytning fra udsatte boligområder

Temanummer: UDSATTE BOLIGOMRÅDER – Problemer og løsninger

Sammenfatning: I de kommende år vil ommærkning, nedrivning og frasalg af almene boliger i de »hårde ghettoer« tvinge beboere til at fraflytte deres bolig. Denne form for ufrivillig fraflytning som konsekvens af strukturelle omdannelser af udsatte områder har vi ikke erfaring med i Danmark. For at kvalificere processen omkring og resultaterne af omdannelserne vender denne artikel blikket mod lande med lignende indsatser for at få svar på, hvad de internationale erfaringer med ufrivillig fraflytning fra udsatte boligområder er, og hvad vi kan lære af dem i dansk kontekst.

Ufrivillig fraflytning fra udsatte boligområder er blevet aktuel i en dansk kontekst, siden en bred koalition i Folketinget vedtog den såkaldte ghettopakke. Ghettopakkens overordnede mål er at opløse koncentrationen af udsathed i bestemte boligområder. Den grundlæggende forventning er, at man ved at skabe en mere blandet beboersammensætning i udsatte områder kan igangsætte en positiv udvikling og undgå de negative effekter af koncentreret udsathed. Daværende transport-, bygnings- og boligminister Ole Birk Olesen udtalte således i maj 2018 i forbindelse med vedtagelse af dele af ghetto-pakken: »Jeg er glad for, at vi med dagens aftale får en række nye og effektive redskaber til at ændre bolig- og beboersammensætningen, så vi kan få vendt udviklingen i ghettoområderne« (Regeringen, 2018).

Ghettoudspillet resulterede i en række politiske aftaler, hvoraf nogle har til hensigt at ændre beboersammensætningen i de såkaldte »hårde ghettoer«. Et af kravene er, at man i disse områder nedbringer andelen af almene familieboliger til at udgøre max. 40 % af områdets boligmasse. I juni 2019 afleverede kommuner og boligorganisationer udviklingsplaner, som beskriver, hvordan man vil møde dette krav. Et hovedgreb er at bygge 10.140 nye enheder. Ifølge udviklingsplanerne skal derudover 879 almene familieboliger ommærkes til andre boligtyper, og 738 frasælges, mens 3751 står til nedrivning¹. For at realisere disse planer er det nødvendigt at flytte boligernes nuværende beboere til andre boliger. Om end dette til dels kan ske gennem naturlig fraflytning, vil denne del af ghettoplanens indsatser ikke desto mindre resultere i ufrivillig fraflytning.

I Danmark har vi ikke tidligere gjort os erfaringer med ufrivillig fraflytning som konsekvens af strukturelle omdannelser af udsatte områder. For at kvalificere processen omkring og resultaterne af omdannelserne er det derfor relevant at vende blikket mod internationale erfaringer med lignende indsatser.



**RIKKE SKOVGAARD
NIELSEN**

Seniorforsker,
Institut for Byggeri, By og
Miljø, Aalborg Universitet,
risn@build.aau.dk



**MARIE BLOMGREN
JEPSEN**

Forskningsassistent,
Institut for Byggeri, By og
Miljø, Aalborg Universitet,
mbjep@build.aau.dk

Nærværende artikel spørger derfor: *Hvad er de internationale erfaringer med ufrivillig fraflytning fra udsatte boligområder, og hvad kan vi lære af dem i en dansk kontekst?*

For at kunne besvare disse spørgsmål tages der udgangspunkt i en gennemgang af antagelserne bag og erfaringerne med *social mix*. *Social mix policies* er en samlebetegnelse for en række meget forskellige politiske tiltag (Alves 2019), der har det fælles mål at sikre en blanding af sociale grupper inden for et givent område (Galster & Friedrichs 2015). Når man i Danmark skal nedbringe andelen af almene familieboliger til 40 %, er formålet at opnå en blanding af ejerformer, der kan medføre en blanding af beboere. I denne strategi er ufrivillig fraflytning som beskrevet en konsekvens. Dermed er *social mix policies* den indirekte årsag til ufrivillig fraflytning, hvorfor vi nedenfor lader *social mix policies* være indgangsvinklen til at gennemgå de mest centrale internationale erfaringer med ufrivillig fraflytning fra udsatte boligområder. Afslutningsvis diskuterer vi, hvad de internationale erfaringer kan bruges til i en dansk kontekst.

Social mix

I en årrække har *social mix policies* været fremherskende i Vesten: »*Social Mix*’ is currently one of the ‘hottest’ (to say nothing of controversial) topics in urban policy-making and scholarly circles across the First World« (Galster & Friedrichs, 2015:175; se også Arthurson et al., 2015). I princippet knytter begrebet om *social mix* sig ikke til en bestemt type områder. I Sverige søger man at opnå en blandet beboersammensætning i alle boligområder. Her har man eksempelvis eksperimenteret med at opføre almene, billige boliger i attraktive boligområder (Bergsten & Holmqvist, 2013). I København benyttes den nyligt indførte mulighed for, at kommuner kan kræve, at op til 25 % af boligerne i nye boligområder skal være almene. Om end nybyggede almene boliger er relativt dyre og derfor ikke i første omgang sikrer plads til ressourcetsvage i nye, attraktive boligområder, kan det være med til at sikre en blanding af boligtyper, der over tid kan medføre en øget blanding af beboere.

Social mix policies benyttes dog primært til at skabe en blandet beboersammensætning i udsatte boligområder (Christensen, 2015). Tiltagene til at opnå blandet beboersammensætning er eksempelvis at få nye ejerformer ind i udsatte boligområder gennem salg eller nedrivning og nybyg, renovering samt ændrede allokeringsregler, der inviterer nogle typer af borgere ind, mens andre holdes ude. *Social mix policies* dækker over mange forskellige konkrete værktøjer og tilgange. Nogle benytter pisk (fx tvungen fraflytning), andre primært gulerod (fx at komme forrest i køen i visse områder, hvis man har et arbejde eller er under uddannelse). Fælles for værktøjerne er, at de sigter mod at opnå en mere blandet beboersammensætning. Den blandede beboersammensætning er som sådan ikke målet i sig selv; det er i højere grad et middel til dels at mindske negative nabolageffekter og dels at opnå positive nabolageffekter (Galster & Friedrichs, 2015; Alves, 2019). Man kan sige, at det er de formodede effekter af en blandet beboersammensætning, ikke den blandede beboersammensætning i sig selv, der er målet.

Negative nabolageffekter omhandler de negative konsekvenser, det kan have at bo i områder med såkaldt *concentrated deprivation*, det vil sige en koncentration af udsathed. De negative konsekvenser kan være dårligere chancer på jobmarkedet, lavere uddannelse, lavere indkomst, dårligere helbred og efterfølgende dårligere jobmuligheder for unge, der vokser op i områder med koncentreret udsathed (Lelévrier, 2013; Christensen, 2015). Forskning om effekterne af at vokse op i koncentreret udsathed understøtter i relativt vid udstrækning, at sådanne negative konsekvenser findes (Galster & Friedrichs, 2015).

Positive nabolageffekter er centreret om betydningen af sociale relationer til personer, der har flere ressourcer end én selv. Antagelsen er, at man ved at bo sammen med personer, der ikke ligner én selv, får adgang til andre muligheder i livet, fordi det giver positive rollemodeller, øget social kontrol, mindre stigmatisering, samt sociale relationer på tværs af sociale klasser, der eksempelvis kunne betyde, at arbejdsløse kan blive hjulpet i arbejde af naboer med flere ressourcer (Lelévrier, 2013; Galster & Friedrichs, 2015).

Mens forskningen understøtter, at der findes negative nabolageffekter, er der begrænset evidens for, at positive nabolageffekter findes (Galster & Friedrichs, 2015). Særligt at der skulle opstå sociale relationer på tværs af sociale klasser, sås der tvivl om. Mens *social mix* er en udbredt politisk tilgang, er den derfor rent forskningsmæssigt omdiskuteret. Nogle anser den ikke blot for at være ineffektiv, men også decideret skadelig. Grundlæggende er udfordringen at: »*Spatial proximity does not reduce social distance*« (Chamboredon & Lemaire i Lelévrier, 2013). Fysisk tæthed er ikke alene nok til at skabe social integration. Samtidig påpeger forskningen en risiko for negative effekter af *social mix policies* i form af brudte sociale relationer, gentrificering, konflikt mellem sociale grupper og øget stigmatisering af udsatte grupper (Arthurson et al., 2015; Alves, 2019). For Galster & Friedrichs (2015) leder dette til en anbefaling om, at en blandet beboersammensætning skal opnås gennem en frivillig, gradvis tilgang, der øger mulighederne for lavindkomstfamilier på boligmarkedet, særligt i områder med ressourcestærke beboere. Dette anses for at mindske belastningen af de udsatte borgere og være en mere effektiv strategi over tid.

For at kunne vurdere om *social mix policies* fører til en blandet beboersammensætning, må man overveje, hvornår et område er blandet: hvilke faktorer skal der mixes ud fra (fx alder, etnicitet eller indkomst), hvilket mix skal der opnås (hvor store andele af de forskellige grupper), og hvilken skala skal der mixes på (fx nabolag, bydele eller byer) (Galster, 2010; Alves, 2019). Dette er både et metodisk spørgsmål og et politisk spørgsmål. I Danmark har man fastsat fem kriterier med tilhørende fastsatte grænseværdier og har defineret områdernes skala som værende almene boligområder med mindst 1.000 indbyggere. Andre kriterier, andre grænseværdier og en anden områdedefinition ville udpege andre områder. Det understreger vigtigheden af at forstå det grundlæggende arbitrære element ved at udpege udsatte boligområder og ved at definere, hvornår man har opnået en blandet beboersammensætning.

Internationale erfaringer

Størstedelen af forskningen om *social mix* og nabolagseffekter kommer fra USA, mens der findes færre europæiske publikationer om emnet (Musterd, 2019). Dette skyldes blandt andet, at forskellen mellem udsatte og ikke-udsatte boligområder er større i USA end i Europa. Også internt i Europa er der forskel på graden af problemer i de udsatte områder og den relative forskel på disse og det resterende samfund, bl.a. på grund af de omfattende skandinaviske velfærdsstater. Foruden de samfundsmæssige forhold, der udgør studierne kontekst, er der stor forskel på typen af indsatser, samt årsagen til og processen omkring ufrivillig fraflytning. Når vi i det følgende kigger til udlandet for at finde erfaringer af relevans for den danske kontekst, er det væsentligt at være sig disse forskelle bevidst. I en europæisk kontekst er især den hollandske forskning relevant, da de har længere tids erfaring med indsatser, der medfører ufrivillig fraflytning, og en del forskning på området.

På tværs af de nævnte forskelle relaterer de internationale studier af bolig-mæssig omplacering sig til tre forskellige typer af erfaringer (Jepsen & Skovgaard Nielsen, 2018):

- *Individuelle konsekvenser* for de beboere, der omplaceres.
- *Områderelaterede konsekvenser i indsatsområderne*, dvs. de områder, beboerne fraflytter.
- *Områderelaterede konsekvenser i modtagerområderne*, dvs. de områder, de omplacerede beboere flytter til.

Det er overordnet set de samme objektive parametre, der er relevante inden for de tre typer; eksempelvis graden af tryghed, kriminalitet og socioøkonomiske indikatorer som uddannelse, arbejdsmarkedstilknytning og indkomst. Forskellen er, om udviklingen undersøges på individ- eller områdeniveau. Derudover ser forskningen på en række mere subjektive parametre, såsom beboernes tilfredshed med deres boligsituation eller boligområde hhv. før og efter omplaceringen, samt deres vurdering af processen omkring den bolig-mæssige omplacering.

Individuelle konsekvenser

Den individfokuserede forskning om betydningen af boligmæssig omplacering er fortsat meget begrænset. Dette kan skyldes, at mens undersøgelser på områdeniveau ofte kan identificere forskelle umiddelbart efter indsatsernes afslutning, kræver individfokuserede undersøgelser et længere tidsperspektiv. Miltenburg et al. (2018) undersøger ufrivillige fraflytteres indkomstniveau og arbejdsmarkedstilknytning efter omplaceringen og finder ingen signifikante effekter på de omplacerede borgeres socioøkonomiske situation. Studiet fremhæver dog amerikansk forskning, der viser, at børn fra familier, der omplaceres til mere ressourcerstærke nabolag, som voksne opnår bedre indkomst- og uddannelsesniveau (Miltenburg et al., 2018).

En del omplacerede beboere oplever, at deres boligsituation forbedres efter fraflytning; dog ofte med øgede udgifter og tab af sociale relationer som konsekvens. Disse omkostninger betyder, at mange ville have foretrukket status quo (Kleinhans 2012). Målt på socioøkonomiske parametre viser hollandske studier, at de ufrivillige fraflyttere generelt bosættes i mere ressourcestærke områder end dem, de kommer fra (Miltenburg et al., 2018; Kleinhans, 2003). Overordnet set omhandler disse undersøgelser dog boliger og boligområder i væsentlig ringere stand (Posthumus et al., 2013b) end de danske, hvorfor man må være varsom med at forvente lignende effekter i Danmark.

Den individfokuserede forskning omhandler også omplaceringens betydning for individets sociale netværk. Her peger forskningen på, at interaktionen mellem forskellige sociale grupper inden for samme nabolag oftest er meget begrænset (Kleinhans, 2004; Wood, 2003). Samtidig peger forskningen på, at der kan være en negativ effekt forbundet med, at de omplacerede beboere mister deres eksisterende sociale netværk, når de flytter (community disruption) og efterfølgende oplever at være socialt fejlplacerede (socially displaced), idet de flyttes til områder, hvor naboerne har væsentlig flere ressourcer og ofte en anden livsstil end dem selv (Lawson et al., 2015). Engelske og nordamerikanske studier peger ligefrem på, at dette kan føre til yderligere segregering og en forringelse af den enkelte beboers sociale velbefindende, fordi de omplacerede føler sig som outsiders og derfor isolerer sig (Wood, 2003; Thurber et al. 2017). De negative konsekvenser af afbrudte sociale relationer i forbindelse med ufrivillig fraflytning kan være større for ressourcetsvage borgere, for hvem lokale sociale netværk er af særlig stor betydning (Posthumus, 2013).

Forskningen viser generelt, at der er stor forskel på, hvordan den enkelte påvirkes af og oplever omplaceringen; afhængigt af både personlige karakteristika hos det enkelte individ (mentalt og fysisk helbred, socioøkonomiske ressourcer, stedstilknytning mv.) og de forhold, omplaceringen foregår under. Generelt er de individuelle effekter af bolig-mæssig omplacering bedst i de tilfælde, hvor beboerne oplever at have haft indflydelse på processen (Lawson et al., 2015).

Områderelaterede konsekvenser i indsatsområder

Beboersammensætningen i indsatsområdet vil naturligt ændre sig, idet ressourcetsvage beboere enten udskiftes eller suppleres med ressourcestærke. Dermed opnås en mere blandet beboersammensætning. Spørgsmålet er, om dette medfører positive nabolageffekter. Her viser forskningen, at blandede ejerformer ikke nødvendigvis øger interaktionen på tværs af sociale skel (Kleinhans 2004).

Et studie af de 31 største byer i Holland finder, at udsatte boligområder, som har gennemgået fysiske omstruktureringer i form af nybyggeri og/eller nedrivninger, både tiltrækker og fastholder højere indkomstgrupper i højere grad end resten af de områder, som indgår i undersøgelsen. Samtidig hæmmes tilflytningen af lavere indkomstgrupper, når andelen af almene boliger

indskrænkes. Disse fund understøtter, at det er muligt at ændre et nabolags socioøkonomiske profil gennem fysiske omstruktureringer. Det understreger dog også, at der her er tale om en meget lokal effekt, idet studiet er foretaget på mindre geografiske enheder end tidligere studier, der ikke har identificeret samme effekt af indsatserne (Zwiers et al., 2018). Derudover peger en del af forskningen på, at det er svært at opretholde den heterogene beboersammensætning over tid. Boligmæssig omplacering kan således blive begyndelsen på en udvikling i boligområdet, hvor den ene homogene beboergruppe (udsatte borgere) erstattes af den anden homogene beboergruppe (ressourcestærke borgere). Denne udfordring er især aktuell i større byer med stor efterspørgsel på boliger. Her peger forskningen på, at der kan ligge en skjult gentrificeringsmekanisme i indsatser, der søger at gøre udsatte boligområder attraktive for mere ressourcestærke beboere (Bergsten & Holmqvist, 2013). Inden for én gren af teorier om *social mix* stilles der spørgsmålstegn ved myndigheders bagvedliggende motiver for at igangsætte processer, der sigter på at opnå en mere blandet beboersammensætning: »*class-based policies and plans that promote gentrification are rhetorically and discursively disguised by policy makers as social mixing*« (Arthurson et al., 2015:493). Politikker som de danske, hvor almene boliger af staten inddrages til omdannelse, ommærkning, salg eller nedrivning for at tiltrække privat kapital, kaldes i den sammenhæng for »kontrolleret gentrificering« eller »positiv gentrificering« (ibid.).

I Holland havde man en formodning om, at man ved at løfte udsatte boligområder kunne opnå positive spillover-effekter i naboområderne, fordi de ikke længere ville støde op til et udsat område. Denne formodning understøttes dog ikke af forskningen, der tværtimod finder, at naboområderne oplever et fald i indkomstniveauet hos både beboere og tilflyttere sammenlignet med før, de fysiske indsatser blev igangsat i naboområdet (Zwiers et al., 2018). Selvom det er svært at sige, hvorvidt denne udvikling skyldes indsatserne i naboområdet, peger undersøgelsen i hvert fald ikke på positive afsmittende effekter på områder i nærheden af indsatsområderne.

Områderelaterede konsekvenser i modtagerområder

Boligmæssig omplacering påvirker også de områder, de omplacerede lejere flytter ind i. Her peger forskningen på, at der kan være negative konsekvenser for de områder, som modtager en større andel af de omplacerede lejere (negative *neighbourhood spillover-effects*) (Kleinhans & Varady, 2011; Varady & Kleinhans, 2013). I Holland identificeres en tendens til genkoncentration af udsatte borgere, der udsættes for boligmæssig omplacering. Således ender udsatte borgere ofte med at flytte fra ét område med en høj andel etniske minoriteter og lav socioøkonomisk status til et andet med samme karakteristika, ofte inden for en begrænset afstand til indsatsområdet (Kleinhans & Varady, 2011; Posthumus, 2013; Posthumus et al., 2013b). Denne bevægelse er uhenigtsmæssig, da man snarere forskyder problemet med koncentreret udsathed til nye områder frem for at opløse koncentrationen. Dermed flytter problemer såsom kriminalitet og koncentreret fattigdom med de omplacerede borgere

til modtagerområderne. I den politiske debat i Holland er denne forskydning populært blevet betegnet som vandsengseffekten (Kleinhans, 2012).

Hollandske studier har undersøgt udviklingen i modtagerområderne ift. de eksisterende beboeres vurdering af, hvordan de nytilkomne beboere har påvirket deres område. Disse studier viser entydigt, at eksisterende beboere oplever en generel tilbagegang i deres boligområde, og at tilstrømningen af omplacerede lejere har haft en negativ indflydelse på beboersammensætningen i området (Posthumus, 2013). Dette kan blive starten på en ny udvikling i modtagerområdet, hvor de oprindelige beboere flytter, når de omplacerede flytter ind. Sorteringen af borgere i homogene boligområder handler således ikke kun om koncentrationen af udsatte borgere i bestemte boligområder, men også om koncentrationen af ikke-udsatte i andre områder. Inden for forskningen om indvandreres bosætning findes begreberne *white flight* og *white avoidance*, som henviser til, at den etniske majoritet henholdsvis fraflytter eller på forhånd fravælger områder, hvor der er en høj koncentration af etniske minoriteter (Skifter Andersen, 2017). På denne måde er den etniske majoritets bosætning medvirkende til at skabe etniske koncentrationsområder. Tilsvarende dynamik kendetegner sorteringen af ressourcetsvage og ressourcestærke borgere i boligområder: når ressourcestærke fravælger bestemte boligområder, øges disse områders tilgængelighed, hvilket tiltrækker flere ressourcetsvage beboere, der har færre valgmuligheder på boligmarkedet.

Forskningen peger dog også på en generel mangel på viden om den faktiske udvikling i modtagerområderne, målt på objektive parametre som eksempelvis kriminalitetsrater, tilknytning til arbejdsmarkedet, indkomst- og uddannelsesniveau (Kleinhans & Varady, 2011).

Læring fra de internationale erfaringer

Internationale erfaringer understreger, at man skal være varsom med at forudsætte positive konsekvenser af at fraflytte beboere fra udsatte boligområder. Boligmæssig omplacering medfører ikke nødvendigvis øget socioøkonomisk mobilitet eller mere velfungerende nabolag. Ideen om at løfte individers socioøkonomiske status gennem områdebaserede indsatser er fortsat primært et idealistisk mål, idet foreløbig ingen undersøgelser entydigt har vist, at sådanne indsatser medfører, at udsatte beboere opnår højere indkomst, uddannelse eller større tilknytning til arbejdsmarkedet. Det diskuteres således fortsat, hvorvidt det at have ressourcestærke naboer betyder, at disse fungerer som positive rollemodeller, eftersom interaktion mellem forskellige sociale grupper i kvarterer med blandede beboere og ejerformer ikke er en selvfølge.

Foruden den grundlæggende usikkerhed omkring de positive effekter af boligmæssig omplacering peger forskningen på en risiko for negative effekter både i forhold til at afbryde den enkeltes sociale netværk knyttet til boligområdet og i forhold til at forskyde problemerne fra ét område til et andet. Udfordringen med genkoncentration vil formentlig kunne imødekommes gennem omhyggelig styring af, hvor de omplacerede borgere placeres, efter de

fraflytter indsatsområdet. I Aarhus Kommune arbejder man eksempelvis med værktøjet BoSocData, der giver mulighed for at følge boligområders udvikling og lokalisere de områder, der er i risikozonen for at udvikle sig til udsatte boligområder (Aarhus Kommune, 2018). Det gør det muligt for kommune og boligorganisationer at agere strategisk og fremsynet med henblik på ikke at skabe nye udsatte områder i samme bevægelse, som de løfter de gamle. Derudover er det væsentligt, at omplaceringsindsatsen ikke stopper, når den omplacerede flytter ind i sin nye bolig. Her skal integrationen af tilflytterne i modtagerområdet understøttes med indsatser, der muliggør de nye sociale relationer, som er udgangspunktet for, at potentialerne i en blandet beboersammensætning kan realiseres.

Den danske tilgang er rettet mod de udsatte områder. Men problemerne med koncentreret udsathed er ikke kun relateret til udsatte borgeres bosætningsmønstre. De udsatte boligområders udfordringer er skabt af brede, strukturelle forhold og skal løses af brede, strukturelle tilgange kombineret med sociale indsatser for de mest udsatte. Der er derfor behov for en tilgang, der både rummer indsatser til at forbedre den enkeltes livschancer og rækker ud over de udsatte boligområder ved også at sigte mod at skabe en blandet beboersammensætning i homogene, ikke-udsatte boligområder. Et eksempel på dette kunne være at sikre et mix af boligformer og en andel af billige boliger, når man etablerer nye boligområder.

Forskningsmæssigt er det helt centralt, at man fremadrettet prioriterer langstrakte undersøgelser, der følger udviklingen gennem flere årtier. Dette gælder både på områdeniveau (i både indsats- og modtagerområder) og på individniveau. Selvom man ikke nødvendigvis kan identificere de ønskede effekter af *social mix policies*, umiddelbart efter indsatserne er gennemført, kan der være positive effekter, der efterfølgende viser sig hos børnene fra de omplacerede familier. Samlet set leder de internationale erfaringer til følgende opmærksomhedspunkter for de danske indsatser:

1. Faciliter positive relationer i både indsatsområder og modtagerområder, der kan modvirke risikoen for tab af sociale netværk.
2. Giv den enkelte husstand indflydelse på processen. Det giver større tilfredshed med omplaceringen.
3. Hav fokus på at undgå, at der opstår nye koncentrationsområder, herunder i de mindre boligområder. Områderne er ikke statiske: selvom det lykkes umiddelbart efter omplacering, kan dette ændre sig over tid, når beboere flytter eller fx mister arbejde.
4. Vær opmærksom på risikoen for gentrificering, hvorved den blandede beboersammensætning kun bliver en midlertidig situation.

Ghettopakken er en realitet, som vil påvirke de kommende års indsatser i udsatte boligområder i Danmark. Den vil givetvis have omfattende konsekvenser. I hvilket omfang disse bliver positive eller negative, vil afhænge af, om man i kommuner og boligorganisationer formår og får mulighed for at tage

højde for de ovenstående punkter. Et centralt element i dette vil være kontinuerlig erfaringsudveksling og forskning om konsekvenserne af ufrivillig fraflytning både for individer, indsatsområder og modtagerområder i en dansk kontekst. Herigennem kan de danske indsatser forbedres, og vi kan på sigt bidrage til den internationale erfaring på området.

Noter

1. Tal udleveret af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, november 2019

Litteratur

- Alves, Sónia (2019): Nuancing the international debate on social mix: evidence from Copenhagen. *Housing Studies*, DOI: 10.1080/02673037.2018.1556785.
- Arthurson, K., I. Levin & A. Ziersch (2015): What is the meaning of 'social mix'? Shifting perspectives in planning and implementing public housing estate redevelopment. *Australian Geographer*, 46:4, 491-505
- Bergsten, Z., & E. Holmqvist (2013): Possibilities of building a mixed city – evidence from Swedish cities. *International Journal of Housing Policy*, 13:3, 288-311
- Christensen, G. (2015): A Danish Tale of Why Social Mix Is So Difficult to Increase. *Housing Studies*, 30:2, 252-271
- Galster, G.C. (2010): Neighborhood Social Mix: Theory, Evidence, and Implications for Policy and Planning. Paper presented at the 2009 *International Workshop at Technion University: »Planning for/with People«*; updated 2010.
- Galster, G.C. & J. Friedrichs (2015): The Dialectic of Neighborhood Social Mix: Editors' Introduction to the Special Issue. *Housing Studies*, 30:2, 175-191
- Jepsen, M.B. & R. Skovgaard Nielsen (2018): Ufrivillig fraflytning fra udsatte boligområder. København: Aalborg Universitet.
- Kleinhans, R. (2003). Displaced But Still Moving Upwards In The Housing Career? Implications of Forced Residential Relocation in the Netherlands. *Housing Studies*, 18:4, 472-499
- Kleinhans, R. (2004). Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature. *Journal of Housing and the Built Environment*, 19, 367-390
- Kleinhans, R. (2012). A Glass Half Empty or Half Full? On the Perceived Gap between Urban Geography Research and Dutch Urban Restructuring Policy. *International Journal of Housing Policy*, 12:3, 299-314
- Kleinhans, R., & D. Varady (2011). Moving Out and Going Down? A Review of Recent Evidence on Negative Spillover Effects of Housing Restructuring Programmes in the United States and the Netherlands. *International Journal of Housing Policy*, 11:2, 155-174
- Lawson, L., A. Kearns, M. Egan & E. Conway (2015): »You Can't Always Get What You Want...«? Prior-Attitudes and Post-Experiences of Relocation from Restructured Neighbourhoods. *Housing Studies*, 30:6, 942-966
- Lelévrier, C. (2013): Social mix neighbourhood policies and social interaction: The experience of newcomers in three new renewal developments in France. *Cities*, 35, 409-416
- Miltenburg, E.M., H.G. van de Werfhorst, S. Musterd & K. Tieskens (2018): Consequences of Forced Residential Relocation: Early Impacts of Urban Renewal Strategies on Forced Relocates' Housing Opportunities and Socioeconomic Outcomes. *Housing Policy Debate*, 28:4, 609-634
- Musterd, S. (2019). Neighborhood Effects in Europe. In: A. Orum (ed.): *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Posthumus, H. (2013). When displaced tenants move in... A Rotterdam case study on the role of inflow of displaced tenants in perceived neighbourhood decline. *Cities*, 35, 445-452
- Posthumus, H., G. Bolt & R. van Kempen (2013a): Urban restructuring, displaced households and neighbourhood change: Results from three Dutch cities. In M. V. Ham, D. Manley, N. Bailey, L. Simpson & MacLennan (Eds.): *Understanding neighbourhood dynamics: New insights for neighbourhood effects research*. Dordrecht: Springer Netherlands
- Posthumus, H., G. Bolt & R. van Kempen (2013b): Why do Displaced Residents Move to Socioeconomically Disadvantaged Neighbourhoods? *Housing Studies*, 28(2), 272-293
- Regeringen (2018): <https://www.regeringen.dk/nyheder/bred-aftale-om-opgoer-med-parallelsamfund/>
- Skifter Andersen, H. (2017): Selective moving behaviour in ethnic neighbourhoods: white flight, white avoidance, ethnic attraction or ethnic retention? *Urban Studies*, 32:3, 296-318
- Wood, M. (2003): A Balancing Act? Tenure Diversification in Australia and the UK. *Urban Policy and Research*, 21:1, 45-56
- Aarhus Kommune (2018): *Aarhus Kommunes kategoriseringsmodel*, <https://www.ft.dk/samling/20171/almdel/TRU/bilag/266/1878817.pdf>



Lov om leje af almene boliger er skrevet til praktikere inden for området dvs. sagsbehandlere i boligorganisationer, sagsbehandlere i det kommunale tilsyn, sagsbehandlere i beboerklagenævnet, advokater, dommere og andre, som vil have et overblik over det komplekse område.

<https://www.djoef-forlag.dk/book-info/lov-om-leje-af-almene-boliger>

Etnisk segregation – årsager og betydning for udsatte boligområder

Temamnummer: UDSATTE BOLIGOMRÅDER – Problemer og løsninger

I alle lande i Vesteuropa og Nordamerika har der været en tendens til, at etniske minoriteter i en vis udstrækning samles i bestemte byområder. Disse områder er samtidigt ofte steder med mange sociale problemer. Etnisk segregation har haft en stærk betydning for dannelse af såkaldte udsatte boligområder og også for motiverne for og karakteren af indsatser i områderne. Dette gælder også for den såkaldte ghettoplan for udsatte boligområder, som Folketinget vedtog i 2018. Denne indsats er imidlertid baseret på antagelser om årsagerne til etnisk segregation, som ikke er i overensstemmelse med det, vi ved fra forskningen.

Den såkaldte ghettoplan for udsatte boligområder, som Folketinget vedtog i 2018, var en opfølgning på en vedtagelse i Folketinget den 7.2.2017:

Folketinget konstaterer med bekymring, at der i dag er områder i Danmark, hvor andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande er over 50 pct. Det er Folketingets opfattelse, at danskere ikke bør være i mindretal i boligområder i Danmark.

I oplægget til selve planen i foråret 2018 (Regeringen, 2018) var hovedbegrundelsen for den:

Vi har i årtier lukket for mange flygtninge og familiesammenførte ind i Danmark, som ikke er blevet integreret i det danske samfund. Og de har fået lov til at klumpe sig sammen i ghettoområder uden kontakt til det omkringliggende samfund

Desuden stod der i oplægget:

Der er slået huller i Danmarkskortet. Mange lever i større eller mindre isolerede enklaver. Her tager en alt for stor del af borgerne ikke tilstrækkeligt ansvar. De deltager ikke aktivt i det danske samfund og på arbejdsmarkedet. Vi har fået en gruppe borgere, som ikke tager danske normer og værdier til sig

Det er således tydeligt, at ghettoplanens formål er at bekæmpe etnisk segregation. Den er baseret på en række forestillinger om, hvorfor vi har fået boligområder med mange etniske minoriteter, og hvad det betyder, at de bor der. Disse forestillinger er imidlertid i stærk modstrid med det, vi ved fra forskningen, som det vil fremgå af det følgende.



**HANS SKIFTER
ANDERSEN**

Adjungeret professor
ved BUILD, Aalborg
Universitet

Årsager til udsatte byområder

Udsatte byområder er steder, der har svært ved at tiltrække boligsøgende, som selv kan vælge, hvor de vil bo. Herved bliver det muligt for de, der har få valgmuligheder, at skaffe sig en rimelig bolig. Når de mere velfungerende grupper i samfundet fravælger visse boligområder, risikerer man således at få en koncentration af beboere med lav indkomst og sociale problemer. Når det er bestemte områder, der er blevet udsatte, skyldes det et historisk forløb, hvor udviklingen på boligmarkedet har haft stor betydning. Boliger, der på et tidspunkt har været svære at udleje, har fået mange udsatte beboere, som af forskellige grunde har givet områderne dårligt omdømme og lav social status, bl.a. på grund af synlige sociale problemer som kriminalitet og nedslidning af områderne. Dette har øget fravalget af områderne og ført til en fortsat øget koncentration af udsatte familier (Skifter Andersen, 2002 og 2003). Processen er blevet forstærket af mediernes oftest negative dækning af områderne og politikernes stempling af dem som ghettoer.

Indvandringen og indvandrernes bosætningsmønster har haft stor betydning for udviklingen af udsatte boligområder. Ca. halvdelen af de etniske minoriteter er blevet bosat i den almene sektor og mange af dem i udsatte boligområder (Skifter Andersen, 2015). Når etniske minoriteter er blevet synlige i et udsat område, har det forstærket områdernes lave status og dårlige omdømme med stærkere segregation til følge. Årsagen er ikke kun, at synlige problemer i områderne med udsatte unge indvandrere og efterkommere skaber dårligt omdømme, men at der er generelle mekanismer på boligmarkedet, som skaber etnisk segregation. Der er i alle lande tendenser til, at majoritetsbefolkningen fravælger byområder med koncentrationer af etniske minoriteter, som det vil blive beskrevet i det følgende. Boligvalget for nye indvandrere kan desuden være påvirket af, at de har brug for at få hjælp fra et socialt netværk, der kan hjælpe dem til at blive integreret.

Årsager til etnisk segregation og dannelse af byområder med mange etniske minoriteter

Jeg har i 2019 udgivet bogen »*Ethnic segregation in European Cities*« (Skifter Andersen, 2019), hvor jeg samler op på forskningslitteraturen om årsagerne til etnisk segregation i Europa og Nordamerika. Denne artikel er baseret på bogen, hvorfor der, af pladshensyn, ikke er henvisninger til de særskilte publikationer, som bogen bygger på, bortset fra enkelte danske.

Bogen viser, at der er meget store variationer mellem landene, og at Danmark er et af de lande i Vesteuropa, som har den relativt mindste rumlige koncentration af etniske minoriteter. Der er store forskelle på koncentrationen mellem etniske grupper og mellem byer i samme land, og det er ikke de samme grupper, der er de mest koncentrerede i forskellige byer. Der er således ikke nogen enkle forklaringer på segregationen. Den afhænger af de konkrete forhold i lande og byer.

Når etniske minoriteter ofte bor adskilt fra majoritetsbefolkningen i et land, skyldes det ikke kun minoriteternes adfærd. Det har vist sig, at det er majoritetsbefolkningens adfærd, der har størst betydning. Etnisk segregation kan i hovedtræk henføres til fire hovedfaktorer:

- **Indvandreres/etniske minoriteters præferencer og adfærd:** Har de særlige ønsker til bolig og naboskab?
- **Majoritetsbefolkningens præferencer og adfærd:** Hvilken social status har områder med etniske minoriteter? Er det acceptabelt at bo i etnisk blandede boligområder?
- **Omfanget af »social« segregation:** Etniske minoriteter har ofte lav indkomst, *men etnisk segregation kan ikke forklares alene ved social segregation*
- **Vilkårene på boligmarkedet:** Hvilke boliger har indvandrere adgang til, og hvor er de lokaliseret i byerne?

Etniske minoriteters boligpræferencer og boligvalg

Det er vist i litteraturen, at den kulturelle baggrund og indvandrernes særlige position i samfundet på nogle måder kan påvirke deres boligpræferencer og faktiske boligvalg. Dette kan få betydning for, hvor de bosætter sig i byen, hvis de boliger, de får, er lokaliseret bestemte steder.

En af de kulturelle faktorer er, at nogle minoriteter har præferencer for at bo i storfamilier, hvilket kan føre til præferencer for større hjem, der kan opdeles. Hvis dette ikke er muligt at få, kan en løsning være at finde boliger tæt på hinanden. En anden kulturel faktor er gensidighed - forpligtelsen til at hjælpe familie og venner, der ikke kan finde en bolig. Det er typisk for nogle etniske grupper, at husstanden ofte skifter, når familiemedlemmer flytter ind og ud. Af betydning er også, hvornår og hvordan unge mennesker forlader deres forældres hjem. Det påvirker boligforholdene hos både forældre og børn. Nogle undersøgelser har vist, at både traditioner for storfamilier og for at forlade forældre varierer mellem etniske grupper, og nogle af dem adskiller sig også fra det indfødte flertal.

Valgmulighederne for etniske minoriteter, for hvor og hvordan de vil bo, bestemmes meget af deres præferencer og muligheder for at købe deres bolig. Ejerboliger er en meget mere tilgængelig form for bolig end at leje, og det er derfor vigtigt for mulighederne for at vælge, hvor man vil bo i en by, hvis man foretrækker ejerskab og er i stand til at få det. Økonomiske ressourcer er afgørende, men det har vist sig, at etniske minoriteter af forskellige årsager mere sjældent flytter til ejerboliger end majoritetsbefolkningen, uanset hvilken indkomst de har (T. Kauppinen et al., 2015). Nogle etniske minoriteter har traditioner, der får dem til at bruge deres indkomst og opsparing til andre formål. Nogle af dem, der kom som arbejdskraft-indvandrere til Europa for mange år siden, har aldrig opgivet tanken om at vende tilbage til deres hjemland og har investeret deres opsparing i fast ejendom der. Det er desuden velkendt, at mange indvandrere starter deres egne virksomheder i små butikker,

der kræver investeringer. Andre har familie tilbage i deres hjemland, som er fattige og meget afhængig af økonomisk støtte. I dette tilfælde bruges en del af indkomsten til at sende overførsler til familiemedlemmer. En anden hindring for ejerskab blandt især muslimske afrikanere er forbuddet for muslimer mod at betale renter og tjene penge på boliginvesteringer, hvilket gør det vanskeligt for dem at finansiere køb af bolig (Skovgaard Nielsen, 2017). Endelig er der evidens for i nogle lande, at det er sværere for etniske minoriteter at få lån til køb af bolig.

Den vigtigste årsag til, at etniske minoriteter sjældnere køber bolig, kan imidlertid være, at mange af dem er usikre på deres fremtid og har kortvarig og ustabil beskæftigelse. Det vides fra boligforskningen, at det er vigtigt for familier, der beslutter at købe bolig, om de forventer at have en stabil og voksende indkomst i fremtiden. Nogle undersøgelser har fundet, at usikkerhed om fremtiden reducerer tilbøjeligheden for etniske minoriteter til at investere i boliger.

Etniske minoriteters præferencer for bosætningssted

I nogle lande er der opstået såkaldte »*etniske enklaver*« (Nordamerika, Storbritannien). Det er byområder domineret af en og kun en etnisk gruppe. Et eksempel er de såkaldte »*Chinatowns*«. I Europa er indvandrerområder imidlertid som regel ret blandede med mange forskellige grupper samlet, såkaldte »*multietniske byområder*«. Eksistensen af sådanne områder kan i en vis udstrækning forklares ved særlige præferencer blandt etniske minoriteter og især blandt nyligt indvandrede.

I princippet kan der formuleres tre forskellige slags særlige præferencer blandt etniske minoriteter:

1. At bo tæt på det nære familienetværk og venner,
2. At bo i kvarterer med mange landsmænd, eller etniske minoriteter med en lignende kultur, for at blive en del af et lokalt, etnisk, socialt og økonomisk netværk eller
3. At undgå at bo isoleret blandt majoritetsbefolkningen eller andre grupper for at undslippe diskrimination eller racisme.

Den første er ikke meget forskellig fra præferencer blandt majoritetsbefolkningen, men det kan bidrage til en koncentration af etniske minoriteter i visse kvarterer, hvis det er mere vigtigt for indvandrere, og hvis deres muligheder på boligmarkedet er mere begrænsede. Det andet er et motiv, som især har været diskuteret i Nordamerika og Storbritannien. Den tredje præference kan være motiveret af søgen efter sikkerhed i et velkendt socialt og kulturelt miljø og for at undslippe det, der opleves som forfølgelse og diskrimination fra majoritetsbefolkningen.

Det har vist sig, at positive præferencer for at bo i etniske kvarterer afhænger meget af karakteren af sådanne byområder. Der er et gensidigt forhold mellem

karakteren af etniske kvarterer og indholdet og styrken af præferencer for at bo i dem. Der er defineret forskellige typer af etniske kvarterer.

Nogle kvarterer er i den amerikanske litteratur blevet kaldt »ghettoer«, som er kendetegnet ved, at beboerne ikke har valgt at bo der, men ikke har noget andet valg. Ghettoer er skabt som en konsekvens af stærk diskrimination og udstødelse, der fremmer både geografisk og social isolering. Ghettoer er primært et amerikansk fænomen og vedrører især kvarterer med en koncentration af afroamerikanere. Der er enighed om i litteraturen, at ghettoer ikke findes i Europa.

En anden type etnisk kvarter er det, der kaldes den »etniske enklave«. I den amerikanske litteratur er de beskrevet som områder, hvor der er etableret et socialt, kulturelt og til en vis grad økonomisk fællesskab, der er særligt fordelagtigt for visse etniske grupper. Der er defineret to slags etniske enklaver. Den første kaldes »indvandrerenklaiven«. Det antages, at bosætning i sådanne områder er en del af nyligt indvandrede strategier for overlevelse og integration i deres nye land, og at de ofte har familie eller bekendte i nabolagene, som kan forsyne dem med et socialt netværk, der kan mindske deres isolering, og støtte dem til at overvinde de nye udfordringer, de møder. Boliger i indvandrer-kvarterer har ofte en lavere kvalitet og er billigere og lettere tilgængelige for indvandrere, fordi efterspørgsel efter boliger fra det hvide flertal her er lav.

En anden type etnisk enklave, beskrevet i den amerikanske litteratur, kaldes »the ethnic community model«. Disse enklaver består ikke af nyligt indvandrede og er ikke områder med en høj koncentration af fattigdom. De er etableret, fordi fordelene ved at bo i dem kan opveje ulemperne og er en følge af markedskræfter og personlige valg.

Den tredje af de nævnte særlige præferencer for bosætning, at undgå isolation blandt de indfødte, er fundet i nogle europæiske studier i Storbritannien, Nordirland, Holland og Finland, og nogle af dem konkluderer, at dette er det vigtigste motiv for nogle grupper. Nogle etniske grupper er mere påvirket af motivet end andre. Især har det vist sig, at indvandrere fra muslimske lande eller fra Afrika oftere har frygt for fordomme og diskrimination og ønsker at bo i etnisk blandede kvarterer. Motivet er desuden mest vigtigt for de nyligt indvandrede og for minoriteter, der har klaret sig dårligt socialt og økonomisk. Motivet indebærer dog ikke, at etniske minoriteter generelt ønsker at bo i et kvarter, der er domineret af deres egen gruppe eller tømt for indfødte. Flere undersøgelser viser tværtimod, at de fortrinsvis foretrækker en blanding af indfødte og etniske minoriteter.

En dansk undersøgelse (Skifter Andersen, 2006a) har således vist, at meget få ikke-vestlige indvandrere og efterkommere ønsker at bo i et område med et flertal af etniske minoriteter. Det gælder også for beboere i multietniske byområder, hvor kun 2 pct. ønsker det. Undersøgelsen viste også, at relativt få lagde vægt på at bo tæt på landsmænd. Det vigtigste motiv, som gjaldt for ca. en tredjedel, var at bo tæt på venner og familier. Det er således nærhed til

det tætte sociale netværk, der er vigtigt for nogle af de etniske minoriteter. Undersøgelsen viste, at det især er nyligt tilkomne og mindre integrerede indvandrere med lave indkomster, som lægger vægt på at bo tæt deres netværk.

»Spatial assimilation« – ændringer i indvandrernes bosætning over tid efter indvandringstidspunktet

Den dominerende teori om, hvordan indvandrere bosætter sig, når de ankommer, og hvordan de ændrer den over tid, inklusive efterfølgende generationer, kaldes »*The spatial assimilation theory*«. Den var en del af den byteori, som blev udviklet af den såkaldte Chicago-skole i 1920'erne. I teorien antages indvandrernes geografiske lokalisering at være tæt forbundet med deres sociale, kulturelle og økonomiske integration (i amerikansk litteratur kaldet assimilering) i værtssamfundet. Teorien hævdede, at nyankomne indvandrere vil have en tendens til at bosætte sig i kvarterer domineret af deres egen etniske gruppe, og at de i løbet af tiden vil blive spredt mere ud i byen i takt med deres integration.

Der er stærk evidens for Spatial Assimilation i Nordamerika, mens forskningen i Europa har været mere spredt. Forskellige undersøgelser har vist, at Spatial Assimilation til en vis grad finder sted i Europa, men også at det varierer meget på tværs af etniske grupper og til en vis grad også på tværs af lande. Det er påvist i en større europæisk undersøgelse (A. Glikman og M. Semyanov, 2012), at andelen af indvandrere, som bor i multietniske byområder, falder med deres opholdstid. Dette mønster var ret ensartet i forskellige lande på trods af betydelige forskelle i deres sociale, politiske og økonomiske struktur, velfærdspolitik, boligpolitik og indvandrerintegrationspolitik. Det er også vist, at mens tilflyttere til multietniske byområder oftest er arbejdsløse og har lav uddannelse og indkomst, har de, der flytter ud, været længere tid i landet og har bedre indkomster og beskæftigelse. Dette er også vist i en dansk undersøgelse (Skifter Andersen, 2010).

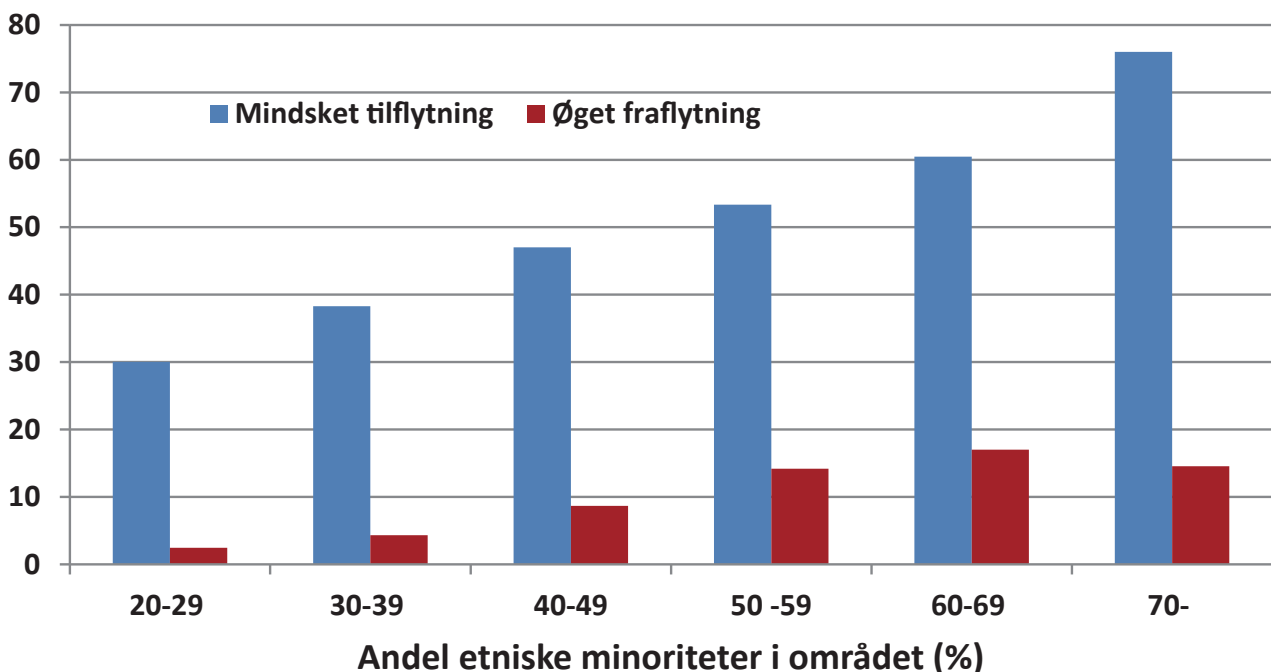
De få undersøgelser, der er baseret på longitudinale data og følger indvandrernes boligkarriere fra deres ankomst og i de efterfølgende år, peger mod, at de i de første år af deres ophold i stigende grad flytter til multietniske kvarterer. Dette kan forklares med deres meget begrænsede muligheder på boligmarkedet lige efter ankomsten, som betyder, at de starter med en meget utilfredsstillende boligsituation, fx på lejede værelser. Den nemmeste måde for dem at forbedre deres bolig i de første år er at flytte til multietniske byområder, hvor der er nemmere adgang til boliger, enten på grund af lav kvalitet, eller fordi efterspørgsel fra majoritetsbefolkningen er lav. Den eneste undersøgelse af indvandrernes boligkarriere over mere end fem år, en dansk undersøgelse (Skifter Andersen, 2016), viste, at bosætningen i multietniske kvarterer stagnerede efter seks års ophold i landet og faldt efter 10-15 år, hvilket pegede på en vis grad af Spatial Assimilation. Denne udvikling blev også fundet, når man kontrollerede for indkomstændringer, hvilket indikerer, at social integration og ændrede præferencer har en separat effekt.

Majoritetsbefolkningens præferencer og flyttemønstre

Skabelsen og vedligeholdelsen af multietniske byområder har været resultatet af det, der er blevet kaldt »*ethnic selective migration*«, etniske forskelle mellem dem, der forlader, kommer ind og opholder sig i kvarterer. Fire forskellige slags selektive bevægelser kan defineres. Når den indfødte befolkning oftere flytter væk fra kvarterer med en etnisk blandet befolkning, kaldes det i litteraturen for »*White Flight*«. Når de sjældnere flytter til multietniske kvarterer, kaldes det »*White Avoidance*«. »*Ethnic Attraction*« er, når etniske minoriteter oftere flytter ind i sådanne kvarterer, og »*Ethnic Retention*« er, når de har tendens til at forblive længere og mindre ofte flytter væk.

Flere undersøgelser i USA og i Vesteuropa har fundet stærk evidens for selektiv migration blandt det hvide flertal, påvirket af byområders etniske sammensætning. De europæiske studier peger på, at White Flight har noget mindre betydning end White Avoidance. En dansk undersøgelse (Skifter Andersen, 2017), baseret på analyser af til- og fraflytningen fra 9.000 danske byområder i perioden 1985-2008, konkluderede, at danskeres fravalg af multietniske byområder har været langt den vigtigste årsag til dannelsen og vedligeholdelsen af disse kvarterer. I Figur 1 vises den beregnede øgede sandsynlighed for fraflytning med stigende andel etniske minoriteter og den mindskede sandsynlighed for tilflytning.

Figur 1. Statistisk øget sandsynlighed (%) for mindre tilflytning og øget fraflytning af danskere i byområder afhængig af andelen af ikke-vestlige etniske minoriteter i området, set i forhold til områder med mindre end 20 pct. etniske minoriteter.



Note: Baseret på resultater af logistisk regression af den årlige til- og fraflytning i årene 1985-2008 fra 9.000 danske byområder. Der er bl.a. korrigeret for social sammensætning i området og personlig indkomst og beskæftigelse mv. for de flyttende.

Kilde: H. Skifter Andersen, 2017.

Undersøgelsen viste også, at Ethnic Retention ikke havde betydning. Etniske minoriteter forblev ikke længere tid i multietniske kvarterer end i lignende kvarterer med få etniske minoriteter. Endvidere er det blevet vist, at indkomsten blandt tilflyttede danskere er lavere, jo flere etniske minoriteter der er i området.

Der har været fremsat den hypotese, at majoritetsbefolkningens fravalg af multietniske byområder ikke er på grund af etniske fordomme, men skyldes at disse områder ofte har sociale problemer og lav status. Studier af dette har vist, at sociale problemer, og især problemer med skoler, har en betydning, men at det langt fra eliminerer betydningen af den etniske sammensætning.

Boligmarkedets betydning

Forholdene på boligmarkedet har stor betydning for etnisk segregering. Hvis etniske minoriteters boligmuligheder er begrænset til bestemte dele af boligmarkedet, og disse boliger er koncentreret i visse dele af byerne, vil segregeringen være stærk. For det første betyder det noget, i hvor høj grad boligmarkedet er socialt opdelt, således at højindkomstgrupper bor i ejerboliger og lavindkomster i udlejningsboliger. Det forstærkes yderligere, hvis lejemarkedet er socialt opdelt i private og sociale boliger, hvor de sidste har en høj koncentration af familie med lav indkomst og udenfor arbejdsmarkedet. Det er det, man kalder for den »*sociale segmentering*« af boligmarkedet. Etniske minoriteter har generelt lavere indkomster, hvorfor social segmentering må antages at have betydning for dem. Men undersøgelser har vist, at der ikke er nogen særlig stærk sammenhæng mellem »*etnisk segmentering*« og social segmentering (Skifter Andersen et. al., 2013 og Skifter Andersen, 2019). Det er andre forhold end indkomst, som forklarer etniske minoriteters placering på boligmarkedet.

En væsentlig årsag til den etniske segmentering er, at etniske minoriteter uafhængigt af indkomst, som ovenfor beskrevet, sjældnere bosættes i ejerboliger og derfor er mere afhængige af udbuddet af lejeboliger. Især nyligt ankomne indvandrere har ikke et godt kendskab til deres muligheder på boligmarkedet og især ikke gode forbindelser til private udlejere. Dertil kommer, at der forekommer diskrimination på boligmarkedet, som i et vist omfang udelukker etniske minoriteter fra dele af boligmassen. En dansk undersøgelse (Skifter Andersen, 2006c) viser således, at den statistiske sandsynlighed, korrigeret for indkomst, familiesituation mv., for at bosætte sig i private udlejningsboliger og andelsboliger var 40 pct. mindre for etniske minoriteter end for danskere. Etniske minoriteter i Danmark er således meget afhængige af deres muligheder i den almene sektor, hvor der er klare og enkle regler for tildeling af boliger, selv om disse er blevet udhulet en del i de senere år med særordninger. Her har det været nemmest for dem at få relativ hurtig adgang til de udsatte boligområder, hvor ventetiderne har været de korteste.

Segmenteringen af boligmarkedet har betydning for den etniske segregation, men det har endnu større betydning, hvor opdelt byerne er med hensyn til,

hvordan forskellige boligformer er placeret i byrummet. I en undersøgelse af segregationen i de nordiske hovedstæder (Skifter Andersen et al., 2016) viste sig en stærk sammenhæng mellem boligsammensætningen i byområder og andelen af etniske minoriteter i alle fire byer. Det viste sig desuden, at Helsingfors havde den laveste segregation, på trods af at der her var den stærkeste segmentering af boligmarkedet, med en større koncentration af etniske minoriteter i sociale boliger. Den mindre segregation skyldes, at de sociale boliger er mere geografisk spredt i byen som en følge af en bevidst indsats i en lang årrække. Her har Danmark et problem som følge af de store udbygningsplaner af almene boliger i 60'erne og 70'erne.

Er Ghettoplanens antagelser, vedrørende årsagerne til udsatte områder og hvilken betydning det har for minoriteter at bo der, rigtige?

Det antages i ghettoplanen, uden dokumentation, at koncentrationen af etniske minoriteter i bestemte boligområder primært skyldes minoriteternes adfærd og ønsker om at unddrage sig det danske samfund. Som dokumenteret i denne artikel er hovedårsagerne til den etniske segregation forholdende på boligmarkedet, og at majoritetsbefolkningen fravælger multietniske byområder. De etniske minoriteters egne præferencer og valg har kun en begrænset betydning.

Det påstås også, som vist i ovenstående citat fra Ghettoplanen, at minoriteterne lever i isolerede enklaver, ikke tager tilstrækkeligt ansvar, ikke deltager aktivt i det danske samfund og på arbejdsmarkedet og ikke tager danske normer og værdier til sig. Men de etniske minoriteter bor ikke alle permanent i de udsatte byområder. For mange indvandrere har disse områder *været en station på vejen i deres integration i det danske samfund*. Indvandrerne bliver desuden ikke arbejdsløse af at bo i multietniske byområder. En dansk undersøgelse (Damm, 2014) af boligplacerede asylmodtagere har for eksempel vist at de, der blev boligplaceret i indvandrerområder, ikke blev mere arbejdsløse end andre. De etniske minoriteter bor oftest i udsatte boligområder, fordi de er arbejdsløse, og mange flytter væk, når de får fast arbejde.

Den væsentligste forskel mellem etniske minoriteter i multietniske byområder, og de der bor udenfor, er deres indkomst og beskæftigelse. En undersøgelse (Skifter Andersen, 2006b) har vist, at beboerne i multietniske byområder i øvrigt ikke afviger meget fra andre etniske minoriteter. 82 pct. af beboerne i tre udsatte byområder (Mjølnerparken, Gellerupparken og Vollsmose) havde danske venner og bekendte, mens det var 87 pct. for alle etniske minoriteter. Kontakten blev etableret mange andre steder end i boligområderne, nemlig på arbejdspladser, i foreninger, skoler og andet. Under 10 pct. så kun tv-kanaler fra deres oprindelsesland, mens de øvrige kun så danske eller så begge dele. Svarene er de samme for gennemsnittet af etniske minoriteter.

Ghettoplanen er således, desværre, baseret på forkerte antagelser om, hvorfor vi har udsatte boligområder med mange etniske minoriteter, og hvilke virkninger det har for beboerne at bo der.

Litteratur

- Glikman, A. and Semyanov, M., 2012. Ethnic Origin and Residential Attainment of Immigrants in European Countries, *City & Community* 11 (2), pp. 198-219
- Damm, A. P., 2014. Neighborhood quality and labor market outcomes: Evidence from a quasi-random neighborhood assignment of immigrants, *Journal of Urban Economics* 79, pp. 139-166
- Kauppinen, T., Skifter Andersen, H. and Hedman, L. 2015. Determinants of immigrants' entry to homeownership in three Nordic capital city regions. *Geografiska Annaler: SeriesB, Human Geography* 97 (4), pp. 1-20
- Regeringen, 2018. *Et Danmark uden parallelsamfund – ingen ghettoer i 2030*
- Skifter Andersen, H., 2019. *Ethnic spatial segregation in European cities*. Abingdon; New York: Routledge. 264 sider.
- Skifter Andersen, H., 2017. Selective moving behaviour in ethnic neighbourhoods: white flight, white avoidance, ethnic attraction or ethnic retention? *Housing Studies* 32 (3), pp. 296-318
- Skifter Andersen, H., 2016. Spatial assimilation? The development in immigrants' residential career with duration of stay in Denmark, *Journal of Housing and the Built Environment* 31 (2), pp. 297-320
- Skifter Andersen, H., Andersson R., Wessel T. and Vilkkama K., 2016. The impact of housing policies and housing markets on ethnic spatial segregation: comparing the capital cities of four Nordic welfare states. *International Journal of Housing Policy* 16 (1), pp. 1-30
- Skifter Andersen, H., 2015. *Indvandring, integration og etnisk segregation. Udviklingen i indvandrernes bosætning siden 1985*. Statens Byggeforskningsinstitut
- Skifter Andersen, H., 2012. *The importance of housing policies and housing markets for the housing of immigrants in the Nordic countries*. Horsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Skifter Andersen, H., 2010. Spatial Assimilation in Denmark. Why do Immigrants move to and from Multi-ethnic Neighbourhoods?, *Housing Studies* 25 (3), pp. 281-300
- Skifter Andersen, H., Magnusson Turner, L. and Søholt, S., 2013. The Special Importance of Housing Policy for the Housing Situation of Ethnic Minorities. Evidence from a Comparison of Four Nordic Countries, *International Journal of Housing Policy* 13 (1), pp. 20-44
- Skifter Andersen, H., 2006a. *Bo sammen eller spredt? Etniske minoriteters boligønsker og motiver for bosætning*, Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Skifter Andersen, H., 2006b. *Undersøgelse af til- og fraflytningen fra tre multietniske boligområder*. SBI 2006: 12, Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut
- Skifter Andersen, H., 2006c. *Etniske minoriteters flytninger og boligvalg. En registeranalyse*. SBI 2006:02. Statens Byggeforskningsinstitut
- Skifter Andersen, H., 2003. *Urban Sores*, London: Ashgate Publishers
- Skifter Andersen, H., 2002. Excluded places. On the interaction between segregation, urban decay and deprived neighbourhoods. *Housing, Theory and Society*, vol. 19, no.4.
- Skovgaard Nielsen, R., 2017. The Potentials of a Strong Social Housing Sector: The Case of Turks and Somalis in the Copenhagen Housing Market, *Housing, Theory and Society*, 34 (4), pp. 458-476

Bostedssegregasjon og politiske strategier. Erfaringer fra Norge og Oslo

Temanummer: UDSATTE BOLIGOMRÅDER – Problemer og løsninger

Denne artikkelen gir et forskningsbasert oversiktsbilde av bostedssegregasjon og politiske strategier for å bekjempe geografisk ulikhet i Oslo. Artikkelens empiri er i stor grad hentet fra kvantitative registerbaserte studier publisert innenfor rammen av to store forskningsprosjekter finansiert av Norges Forskningsråd. Disse studiene bekrefter, nyanserer og utdyper bildet av Oslo som en delt by med betydelig bostedssegregasjon – konsentrasjonen av husholdninger med lignende landbakgrunn og sosioøkonomisk profil er sterk. De registerbaserte studiene illustrerer også hvordan innvandring, fødselsstatistikk og flyttemønstre bidrar til å opprettholde og forsterke bostedssegregasjonen i den norske hovedstaden. Sammenlignet med Danmark er imidlertid de politiske strategiene utformet for å bekjempe geografisk ulikhet lite inngripende og av beskjedent omfang. Det finnes ikke et norsk motstykke til den danske parallellsamfunnsavtalen. I artikkelen argumenterer vi for at de viktigste virkemidlene benyttet for å lindre effektene av bostedssegregasjon i Oslo – områdeløft, plan- og bygningsloven og geografisk spredning av sosiale utleieboliger – er preget av norsk boligpolitikks markedsliberale karakter og har begrenset potensiale som redskaper for å motvirke geografisk ulikhet.

Innledning

I denne artikkelen analyserer vi geografisk ulikhet og geografisk mobilitet i Oslo. Vi diskuterer også de politiske strategiene som har blitt utformet som svar på utfordringene knyttet til bostedssegregasjon og konsentrasjonen av levekårsutfordringer i noen byområder. Artikkelen er en oversiktsstudie hovedsakelig bygget på resultater fra to store registerbaserte forskningsprosjekter finansiert av Norges Forskningsråd: *Neighbourhoods at risk – residential mobility and neighbourhood tipping* og *Social inequality and housing over the life course: good choices or lucky outcomes?*. De relativt ferske resultatene fra disse prosjektene supplerer eksisterende forskning ved å bekrefte, nyansere og utdype den geografiske ulikheten i den norske hovedstaden.

Vi har valgt å konsentrere oss om Oslo som case av tre årsaker. For det første fordi mye av den politiske debatten om bostedssegregasjon i Norge kretser rundt hovedstaden – den eneste byen i landet som (kanskje) fortjener betegnelsen storby. For det andre fordi den sosioøkonomiske ulikheten i Norge når sine høyeste nivåer i Oslo (Wessel, 2015: 143), noe som i sin tur bidrar til geografisk ulikhet hva gjelder konsentrasjonen av ulike befolkningsgrupper. For det tredje er store deler av norsk urbanforskning basert på empiri fra hovedstaden. Det betyr at vi kan trekke veksler på en relativt rik forskningslitteratur i det som følger (se for eksempel: Ljunggren red., 2017).



JARDAR SØRVOLL
NOVA, OsloMet
– Storbyuniversitetet.
(Førsteforfatter/Corresponding Author:
jarso@oslomet.no
tlf: 0047 93 22 43 05

Erfaringer fra Norge og Oslo bør være interessante for urbanforskere og policyeksperter fra andre land. I Oslo er det mulig å identifisere mange av de samme generelle mekanismene som finnes i andre større europeiske byer. Også i Oslo er det eksempelvis slik at «like-søker-like», i den forstand at grupper med lignende sosioøkonomisk status har en tendens til å søke seg til samme geografiske område (Galster & Turner, 2019). Eksistensen av slike generelle mekanismer gjør at empiri fra Oslo kan informere og berike problemstillinger og hypoteser brukt i studier av andre storbyer. Videre kan det argumenteres for at det norske eksempelet er særskilt interessant for nordiske forsknings- og utredningsmiljøer på bolig- og urbanfeltet. På tross av at det fremdeles er vanlig å tale om den nordiske modellen i komparativ velferdsforskning (West Pedersen & Kuhnle, 2017), er det store forskjeller mellom de nordiske landenes boligmarkeder og boligpolitikk (Bengtsson red., 2013). Sammenlignet med Danmark er for eksempel boligpolitikken i Norge sterkt boligeier- og markedsorientert. I Norge og Oslo finnes ingen almen utleie-sektor eller prisregulering på boligmarkedet (Aarland & Sørvoll, 2020). For urban- og boligforskere fra andre nordiske land kan dermed Oslo være et interessant case, fordi det kan antyde noen mulige konsekvenser av å deregulere boligmarkedet og legge til rette for flere boligeiere etter norsk mønster (se for eksempel: Turner & Wessel, 2019). Norge kan endelig være et interessant kontrasterende eksempel for danske forskere, fordi landets liberale og lite inn-gripende integreringsstrategi skiller seg markant fra ghettoplanen i Danmark (Staver, Brekke & Søholt, 2019).



VIGGO NORDVIK
NOVA, OsloMet
– Storbyuniversitetet



**LENA MAGNUSSON
TURNER**
NOVA, OsloMet
– Storbyuniversitetet

Innledningsvis i artikkelen gjør vi rede for det deregulerte, segregerte og eierdominerte boligmarkedet i Oslo. Deretter presenterer vi noen korte teoretiske refleksjoner om segregasjon og romlig assimilasjon. Disse refleksjonene utgjør det eklektiske teoretiske grunnlaget for våre tolkninger av de registerbaserte studiene av geografisk ulikhet som diskuteres i artikkelens hoveddel. Til sist drøfter vi de viktigste politiske strategiene som har blitt tatt i bruk for å lindre og bekjempe bostedssegregasjon og geografisk konsentrasjon av levekårsutfordringer i Oslo. Artikkelens viktigste bidrag til urbanforskningen er slik sett at den gir et oppdatert bilde av sentrale analyser av flyttemønstre og bostedssegregasjon i Oslo, og samtidig gir en tolkning av de politiske virkemidlene utformet for å motvirke presumpstivt uheldige konsekvenser av ulikhet i byrommet.

Bakgrunn: et deregulert, segregert og eierdominert boligmarked

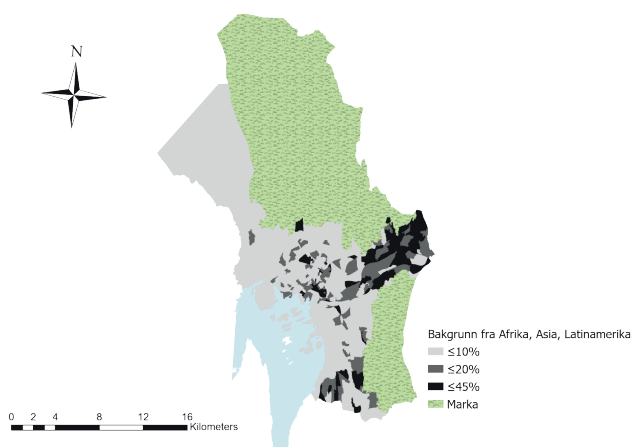
I et sammenlignende europeisk perspektiv framstår boligmarkedet i Oslo som deregulert og boligeierdominert. Dette er et resultat av politiske og samfunns-messige endringsprosesser i etterkrigstiden. I 1920 var Oslo en by av leieboere – bare 5 prosent av befolkning var eiere. Etter 2. verdenskrig ble Oslo gradvis en by av boligeiere. I dag eier omkring 70 prosent av befolkningen sine egne boliger. Blant det store mindretallet som leier bolig, bor de aller fleste i den private utleiesektoren. Den kommunale utleiesektoren i Oslo er utpreget residual og utgjør litt under fire prosent av boligmassen. Oslo kommune leier kun ut boliger med korttidskontrakter til de mest vanskeligstilte husholdningene.

Den kommunale sektoren er videre sterkt konsentrert til tre bydeler i sentrum-øst (Johannessen mfl., 2017; Sørvoll, 2019).

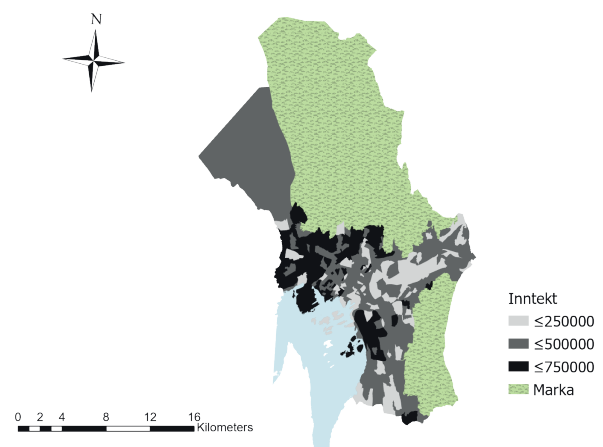
I den norske hovedstaden er alle former for prisregulering på boligmarkedet avskaffet. Det skiller Oslo fra København og mange andre europeiske storbyer (Aarland & Sørvoll, 2020). Husleiereguleringen ble gradvis avskaffet mellom 1982 og 2010, og prisreguleringen på borettslagsboliger – motstykke til private andelsboliger i Danmark – opphørte i praksis i 1988 (Sørvoll, 2011). Ifølge norsk boligpolitikk er bolig et personlig ansvar: det store flertallet forventes å tilfredsstille sitt boligbehov ved hjelp av egne ressurser på såkalte velfungerende boligmarkeder. Statens ansvar i boligsektoren er på sin side avgrenset til de mest vanskeligstilte husholdningene. Endelig er norsk boligpolitikk sterkt boligeiervennlig. Målsettingen er at så mange som mulig skal eie sin egen bolig (St. meld. 23, 2003-2004; Meld. St. 17, 2012-2013; Aarland & Sørvoll, 2020).

Boligsektorens deregulerte karakter betyr at fordelingen av godene på boligmarkedet og befolkningens geografiske sortering, i stor grad bestemmes av husholdningenes kjøpekraft. Det bidrar til geografisk segregasjon etter inntekt og formue. Oslo har imidlertid vært en delt by siden midten av 1800-tallet. Da oppstod det sosiale skillet mellom østkanten og vestkanten i kjølvannet av sterk befolkningsvekst og rask industrialisering (Myhre, 2017) – et grovt skille som fortsatt eksisterer både i populærkulturen og som sosioøkonomisk realitet. Dagens post-industrielle Oslo preges av store forskjeller mellom bydeler i øst og vest hva gjelder helse, levealder, utdanning og inntekt. Vestkanten er fortsatt høystatusgruppens boltreplass, mens østkanten i større grad er hjemsted for husholdninger med lavere utdanning, svakere helse og dårligere økonomi (Ljunggren red., 2017). Ikke-vestlige innvandrere er også kraftig overrepresentert i de østlige bydelene, en overrepresentasjon som har økt i løpet av de siste årtiene (Wessel, 2017). Kartene gjengitt nedenfor illustrerer hvordan en høy andel ikke-vestlige innvandrere (figur 1) sammenfaller geografisk med relativt sett lave yrkesinntekter i Oslo-Øst (figur 2):

Figur 1. Andel innbyggere per nabolag med bakgrunn fra Afrika, Asia og Latin-Amerika i Oslo.



Figur 2. Gjennomsnittlig yrkesinntekt per nabolag blant menn mellom 35 og 50 år i Oslo.



Kort fortalt er Oslo en by med betydelig bostedssegregasjon – i betydningen geografisk konsentrasjon av befolkningsgrupper med samme sosiale, etniske og økonomiske kjennetegn (Søholt, 2010). Mye tyder på at den markedsstyrte boligsektoren bidrar til å reprodusere og forsterke denne bostedsegregasjonen gjennom ulike mekanismer. For eksempel bidrar høye boligpriser på vestkanten til å stenge mange grupper ute fra denne delen av byen. På samme tid kan ikke markedsbasert nybygging endre avgjørende på den geografiske fordelingen av befolkningsgrupper (Barlindhaug, 2017). I motsetning til for eksempel bymyndighetene i København, har ikke Oslo kommune mulighet til å stille krav om en viss andel rimelige almene utleieboliger i nye boligprosjekter med støtte i planlovgivningen (Nordahl, 2018).

Teoretiske refleksjoner

Før vi presenterer en rekke analyser av geografisk ulikhet i Oslo, skal vi her kort gjøre rede for noen viktige teoretiske forutsetningene bak våre tolkninger av disse studiene.

Innenfor samfunnsgeografiske studier av fordelingen av befolkningsgrupper i byrommet finnes en omfattende meny av teoretiske posisjoner i betydningen knipper av hypoteser. Mange av disse hypotesene kan sies å være varianter eller videreutviklinger av den klassiske romlige assimilasjonshypotesen. Denne hypotesen sier at nye gruppers handlinger på boligmarkedet vil minne stadig mer om majoritetsbefolkningens atferd, etter hvert som de integreres økonomisk og erverver kunnskap om lokale boligmarkeder. Eksempler på ulike varianter av den romlige assimilasjonshypotesen er *place stratification*, og *ethnic threat* (Ellen, 2000).

I vår egen tolkning av studiene vi presenterer nedenfor, plukker vi eklektisk fra de forskjellige variantene av den romlige assimilasjonshypotesen. Videre tar våre tolkninger utgangspunkt i at det urbane landskapet utgjør en mulighetsstruktur, og at individer fatter bostedsvalg innenfor denne strukturen basert på egne preferanser og ressurser (økonomi, kunnskap, sosiale nettverk etc.). I sin tur påvirker individenes bostedsvalg strukturene de selv handler innenfor, og befolkningsgruppers fordeling i byrommet. Vårt teoretiske utgangspunkt kan derfor oppsummeres ved å parafrasere Thomas Schelling (1978): mikromotiver skaper makrostrukturer. Vi vil også mene at vår eklektiske teoretiske tilnærming ligger nært opp til Sampsons moderne klassiker *Great American city: Chicago and the enduring neighborhood effect* (Sampson, 2012).

Denne artikkelen har et deskriptivt og analytisk siktemål; vi har ingen ambisjoner om å formulere normative politikk anbefalinger. Likevel er det et underliggende premiss for våre tolkninger i det som følger at bostedssegregasjonen som karakteriserer Oslo kan ha uheldige samfunnsmessige virkninger. Hvorvidt, hvordan og når geografisk konsentrasjon av befolkningsgrupper eventuelt utgjør et samfunnsproblem er imidlertid kompliserte spørsmål (se for eksempel: Galster, 2007). Vi kan ikke besvare dem i hele sin fylde her, og

nøyer oss derfor med å nevne to plausible teoretiske forhåndsoppfatninger om hvorfor bostedssegregasjon kan være problematisk for et samfunn:

- i) Konsentrasjoner av befolkningsgrupper som er høyere enn visse terskelnivåer kan skape negative selvforsterkende effekter (Galster, 2007). Det kan for eksempel være snakk om nabolageffekter som hemmer (eller fremmer) unge personers livssjanser avhengig av befolkningssammensetningen i et område (Raaum, Salvanes & Sørensen, 2006; Brattbakk & Wessel, 2017).
- ii) Hvis vi bare bor sammen med folk som ligner oss, og «de andre» bor andre steder kan dette skade tillit og følelsen av fellesskap i et samfunn (Uslaner, 2011).

Geografisk segregasjon og geografisk mobilitet

I denne delen av artikkelen gjør vi nærmere rede for studier av sosioøkonomisk og demografisk (landbakgrunn etc.) segregasjon i Oslo, og drøfter eksisterende forklaringer på hva som forklarer byens segregasjonsmønstre. Mange av arbeidene som nevnes i det følgende ble publisert innenfor rammen av to større forskningsprosjekter gjennomført av NOVA (OsloMet – storbyuniversitetet) med samarbeidspartnere. Begge prosjektene trekker veksler på et rikt sett registerdata. De to viktigste fordelene ved å bruke registerdata er at det gir mulighet til å analysere heterogenitet langs flere dimensjoner, og at man slipper å bekymre seg for skjevseleksjon i datagrunnlaget (Røed & Raaum, 2003).

Selv om diskusjonen nedenfor hovedsakelig er basert på et knippe nyere artikler publisert i internasjonale tidsskrifter, viser vi også til relevante studier fra andre storbyer for å sette utviklingen i den norske hovedstaden inn i en større forskningsmessig kontekst. I det som følger tar vi utgangspunkt i forskning som analyserer henholdsvis relasjonen mellom økonomisk ulikhet og segregasjon, dekomponering av geografisk inntektsvariasjon, segregering etter landbakgrunn og ulike befolkningsgruppers flyttemønstre. Dette er tema det er essensielt å ha kunnskap om man når skal beskrive og forklare bostedssegregasjon.

Ulikhet og segregasjon

I sin analyse av romlig og individuell inntektsulikhet i Oslo over tid, viser Wessel (2015) at ulikheten i husholdningsinntekten målt ved Gini-koeffisienten steg betydelig fra midten av åttitallet fram til midten av nittitallet (fra 0,23 til 0,32), deretter har den ligget stabilt rundt 0,31. Det kan legges til at formue er atskillig skjevare fordelt med en Gini på rundt 0,9. Dette er et strukturelt trekk mange har uttrykt bekymring over, ikke minst i kjølvannet av den franske økonomen Pikettys arbeider (Piketty, 2014).

Wessel (2015) finner videre at den geografiske ulikheten økte gjennom den perioden inntektsulikheten lå stabilt (1993-2011). Deler vi Oslos befolkning inn i fem like store grupper etter inntekt (dvs. inntektskvintiler), finner man at den gjennomsnittlige sosioøkonomiske segregasjonen målt ved segregerings-

indeksen (IS), steg fra 15,8 til 18,3. Segregeringsindeksen er ett blant flere mulige mål på hvordan ulike grupper bosetter seg innenfor et geografisk område. Den gir et mål på hvor stor andel av en gruppe som må flytte for å oppnå samme andel i alle nabolag som i området sett under ett (Wessel, 2015). Det bør understrekes at variasjon i romlig fordeling er et mangedimensjonalt fenomen, som ikke kan fanges i sin bredde av ett enkelt statistisk mål. En av fordelene med å bruke segregasjonsindeksen er imidlertid at den er en mye anvendt, noe som gjør det mulig å sammenligne resultatene fra mange ulike studier med hverandre.

Det mest slående resultatet i Wessels analyse publisert i 2015, er kanskje at det er personene som er gruppert i den høyeste inntektskvintilen som bor mest segregert, og som kjennetegnes av den høyeste oppgangen på segregeringsindeksen mellom 1993 og 2011. For denne gruppen øker indeksen fra 0,273 til 0,306 i løpet av denne perioden. Også i den laveste kvintilen øker segregasjonen, mens den ligger noenlunde konstant i de tre midterste kvintilene. Det er altså en klar tendens til økende geografisk sosioøkonomisk polarisering i Oslo. Mønstrer hvor den mest segregerte gruppen er dem som ligger på toppen av det økonomiske hierarkiet gjenfinnes også i andre studier av ulikhet i Oslo. Det snakkes i den sammenheng om «gyldne ghettoer» (Ljunggren & Andersen, 2015).

En nylig publisert artikkel demonstrerer at Oslo ikke er et unikt case hva gjelder forholdet mellom inntektsulikhet og bostedssegregasjon. Artikkelen viser at økt inntektsulikhet etterfølges av økt segregering av sosioøkonomisk grupper ti år etter i flere europeiske hovedsteder (Tammaru, Marcińczak, Aunap, van Ham & Janssen, 2019). Forskerne bak denne artikkelen går ganske langt i å antyde at det finnes en strukturell forklaring på dette generelle fenomenet, og at tregheter i boligmarked, prissignaler og oppfatninger av områders attraktivitet gjør at segregasjonen relativt sakte tilpasser seg økt ulikhet. Dette er en interessant hypotese, men vi mener at det kreves flere analyser og lengre datatidsserier før man kan trekke bastante konklusjoner på dette området.

Dekomponering av geografiske inntektsvariasjon

En annen måte å illustrere geografis rolle er å dekomponere variansen i inntektsfordelingen i en nabolagskomponent og en individspesifikk komponent (Nordvik, Turner & Friedrichs, 2019; Raaum, Salvanes & Sørensen, 2006). Dekomponeringen av variansen identifiseres gjennom en flernivåanalyse uten andre høyresidevariable enn separate residualledd på individ og nabolagsnivå. En slik dekomponering er informativ da det vil være slik at dess sterkere sorteringen på nabolag etter inntekt, dess større del av den samlede variasjonen kan forklares med referanse til nabolag. En annen måte å uttrykke dette på er at dekomponeringen viser i hvor stor grad man kan predikere individers inntekt kun basert på informasjon om deres bosted.

Over perioden 1993 til 2011 utgjorde mellom-nabolag-variasjonen 17,3 prosent av inntektsvariasjonen mellom menn i alderen 35-60 i Stor-Oslo. I Hau-

gesundområdet – et område i Vest-Norge som domineres av en mellomstor by -- var nabolagenes bidrag til inntektsvariasjonen til sammenligning klart lavere med 12,5 prosent (Nordvik et al., 2019). Forskjellen mellom Hauge-sundområdet og Stor-Oslo er interessant i et by-perspektiv. Vår tolkning er at den geografiske selvsorteringen av befolkningen etter inntekt er større enn i mindre byer. Forklaringen er enkel, byer med høyt folketall som Oslo har flere nabolag enn det mindre byer har. Det betyr en større meny av nabolag som hushold kan sorteres over og dermed også en mer intens sortering.

En lignende dekomponering av variansen i inntektene basert på data fra Boston, USA, viste at mellom-nabolagsvariansen utgjorde om lag 30 prosent av den totale inntektsvariasjonen (Ioannides, 2004). Forfatteren bak denne studien avrunder med å framheve at «it is quite surprising, at least to me, that these neighbourhoods are quite heterogeneous, with only a relatively small portion of the variance being explained by cluster-specific effects» (Ioanides, 2004: 444-445). På denne bakgrunn kan man si at det trengs flere studier av denne typen, før man kan konkludere om en mellom-nabolags-variasjon på 17,3 prosent som i Oslo er høyt eller ikke.

Segregering etter landbakgrunn

Som nevnt ovenfor er det en ganske tydelig landbakgrunnsdimensjon i den delte byen Oslo. Ikke-vestlige innvandrere og deres etterkommere er overrepresentert i noen østlige områder av byen. Dette er studert utfyllende i mange arbeider (Blom, 2012; Søholt & Lynnebakke, 2015), og vi tar ikke temaet opp i sin bredde, men diskuterer og viser noen sammenhenger og mekanismer som vi betrakter som viktige i denne sammenhengen.

Innvandring og innvandreres flyttemønstre påvirker segregasjonsmønstrene. Det samme gjør naturligvis majoritetsbefolkningens flyttemønstre. Samtidig er det viktig å huske at også andre demografiske prosesser spiller inn. Fertilitet, pardannelse og mortalitet varierer mellom folk med ulik landbakgrunn (Wessel, Turner & Nordvik, 2018). Noe av disse forskjellene kan tilbakeføres til forskjeller i tradisjoner og kultur, men den viktigste driveren er ulikheter i aldersfordelingen. Ta for eksempel bydel Østensjø i Oslo. I denne bydelen bodde det ved inngangen til 2018 28.012 personer over 20 år med norsk landbakgrunn, og totalt 4.103 personer over 20 år med landbakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika eller Øst-Europa utenfor EU. Av voksen-befolkningen (dvs. 20+) var 52 prosent av dem med norsk landbakgrunn 50 år eller yngre; i den gruppa med ikke-norsk landbakgrunn vi betrakter her var andelen 50 år eller yngre 81 prosent.¹

Man trenger ikke å lene seg mot forståelser og fortolkninger av tradisjon og kultur for å predikere at fertiliteten vil være lavere og dødeligheten høyere blant dem med norsk landbakgrunn – det holder å se på alderssammensetningen. Det innebærer at selv om immigrasjonen og emigrasjonen stoppet helt opp og ingen internflyttinger ble gjennomført så ville segregasjonsmønstrene endret seg over tid (Simpson, Gavalas & Finney, 2008; Wessel et al., 2018).

Wessel, Turner & Nordvik (2018) studerer betydningen av ulike demografiske hendelser for segregeringen langs landbakgrunnsdimensjonen i Oslo. I artikkelen analyseres og dekomponeres utviklingen for 5 ulike grupper. De finner for eksempel at mens innbyggere med somalisk og pakistansk landbakgrunn utgjorde henholdsvis 3,6 og 2,0 prosent av befolkningen i Oslo i 2011, så bidro de med henholdsvis 13,3 og 15,4 av fødselsoverskuddet.

Wessel, Turner & Nordvik (2018) analyserer også utviklingen i dissimilaritetsindeksen fra 2001 til 2011. Dissimilaritetsindeksen (DI) viser hvor høy andel av en gruppe som må flytte for at de skal være like høyt representert i alle nabolag. Vi skal drøfte resultatene for to grupper: personer med polsk og personer med pakistansk landbakgrunn.

Fra 2001 til 2011 sank DI for den polske gruppen fra 36,5 til 30,3. Om man dekomponerer ved å fjerne den delen av befolkningsendringene som skyldes innflytting fra andre norske kommuner, innvandring fra utlandet og fødselsoverskudd, endres ikke dissimilaritetsindeksen nevneverdig. Dette betyr at polske innvandrere fra andre kommuner og utlandet bosatte seg mer likt nordiske innbyggere enn det polske innbyggere gjorde i 2001. Heller ikke fødselsoverskudd bidrar til å endre den relative geografiske fordelingen av gruppen.

For gruppen med pakistansk landbakgrunn steg dissimilaritetsindeksen fra 55,3 til 61,0 fra 2001 til 2011. Når man gjennomfører de samme »analytiske eksperimentene« som omtalt over, ser man at den Oslo-interne mobiliteten var den sterkeste driveren for økt segregering av den pakistanske gruppen. Dette skyldes i stor grad flytting fra sentrale deler av Oslo indre øst, til områder i ytre øst hvor det bodde mange med pakistansk bakgrunn i utgangspunktet. Man ser videre at fødselsoverskuddet fordeler seg geografisk på nivå med segregeringen av hele gruppen i 2011, det samme gjelder for innvandringen fra andre land. Innvandringen fra Pakistan består stort sett av familiegjenforeninger. Dette gir en vekst i antall medlemmer i allerede eksisterende familier og forsterker dermed eksisterende bosetningsmønstre. Et positivt fødselsoverskudd vil virke på samme måte.

Kort fortalt viser studiene omtalt ovenfor ganske klart at fødselsstatistikken, innvandring og flyttemønstre bidrar til å opprettholde og forsterke bostedssegregasjonen etter landbakgrunn i Oslo.

Flyttemønstre – noen mekanismer

Den såkalte romlige (*spatial*) assimilasjonshypotesen (se f.eks. Cutler et al., 1999) står sterkt i en del litteratur om hvordan ulike grupper av minoriteter befolker byen. Som tidligere nevnt i artikkelen, er tankegangen bak denne hypotesen at etter hvert som nye grupper integreres økonomisk og akkumulerer kunnskap om lokale boligmarkeder, så vil deres atferd og valg på boligmarkedet ligne mer og mer på majoritetsbefolkningens handlingsmønstre. Minst to forhold kan imidlertid lede til at den romlige assimilasjonshypotesens prediksjoner ikke holder stikk. For det første kan det finnes skranker på

muligheter ut over det som er relatert til inntekter. For det andre kan det være systematiske forskjeller mellom grupper når det gjelder preferanser (se for eksempel: Turner & Wessel, 2013; Wessel, Turner & Nordvik, 2018). Nedenfor ser vi nærmere på noen studier som tester noen aspekter ved assimilasjonshypotesen.

Turner og Wessel (2013) gir en empirisk analyse av hvordan 10 ulike landbakgrunnsgrupper (inkludert innbyggere med norsk landbakgrunn) beveger seg i nabolagshierarkiet i Stor-Oslo når inntekten øker. De studerer perioden fra 1998 til 2008. Et av de viktigste funnene er at økte inntekter påvirker bevegelsene i nabolagshierarkiet ulikt for de ulike minoritetsgruppene. Vietnamesere og Iranere er kjennetegnet av bevegelse oppover i hierarkiet ved økt inntekt og økt flytting vestover og høy tilstedeværelse i vest. En annen gruppe har en tendens til mobilitet oppover målt ved en multippel deprivasjonsindeks, men holder seg i veldig stor grad i den østlige delen av det urbane Oslo-landskapet. I denne gruppen finner man pakistanere, tyrkere og personer med bakgrunn fra Sri Lanka. Denne gruppen er av de innvandringsgruppene som har lengst historie i Oslo. I motsetning til det man kanskje skulle forvente med utgangspunkt i en enkel assimilasjonshypotese, er denne gruppen kjennetegnet av en tendens til at bevegelse oppover i det sosioøkonomiske hierarkiet genererer mobilitet utover mot ytre by.

En alternativ måte å definere lokalisering i nabolagshierarkiet er å klassifisere et hierarki av nabolag ut fra mål på sentraltendensen i den lokale inntektsfordelingen, typisk gjennomsnitt eller median (Gustafsson, Katz & Österberg, 2017; Nordvik & Hedman, 2018; Sharkey, 2008). En kan merke seg at et av de sentrale referanseverkene innen sosio-demografiske bystudier argumenterer for en slik tilnærming (Sampson, 2012).

Nordvik og Hedman (2018) bruker en enkel regresjonsmodell for å studere unge voksnes plassering i nabolagshierarkiet endt utdannelse. Arbeidet estimerer separate sammenhenger for unge voksne med norsk landbakgrunn og for dem med asiatisk eller afrikansk landbakgrunn. De bruker data for plassering i nabolagshierarkiet fra 2010 til 2014, det vil si når de unge voksne er mellom 29 og 36 år gamle.

Det klareste funnet hos Nordvik og Hedman (2018) er at unge med asiatisk eller afrikansk bakgrunn vokser opp lavere i nabolagshierarkiet enn barn med norsk landbakgrunn. Videre, de med asiatisk/afrikansk bakgrunn, bor fremdeles i lavere rangerte nabolag som unge voksne. Gjennom utdanning kan de riktignok nærme seg barn av de innfødte, men de når dem ikke igjen. Dette kan illustreres ved å rangere nabolag på en 1-100 skala. Unge med asiatisk/afrikansk bakgrunn og ingen utdannelse ut over videregående skole har en forventet rangering som ung voksen på 66, tar hun en lavere grads universitetseksamen stiger hennes rangering til 56, mens en høyere grad flytter henne opp til 49. plass. Dette står i en klar kontrast til barn med norsk landbakgrunn; uten noen utdannelse forventes de å oppnå en 44. plass i nabolagshierarkiet.

Sett gjennom egalitære briller kan man si at dette er et ubehagelig trekk ved det norske samfunnet.

Nordvik og Hedman (2018) finnes også at foreldrenes inntekt når man er 16 år gammel påvirker plasseringen i hierarkiet som ung voksen signifikant; et standardavviks økning i foreldrenes inntekt øker forventet rangering med 3 plasser. Hvilket nabolag man bor i sammen med foreldrene som 16-åring påvirker senere bosetting fire ganger sterkere; et standardavviks økning i median inntekten i nabolaget øker den forventede plasseringen med 12 plasser. Det er kanskje litt overraskende at nabolaget man bor i som ungdom har større betydning for hvor man ender som ung voksen enn foreldrenes inntekt. Dette er imidlertid ikke unikt for Oslo og Norge, lignende resultater er funnet i Sverige, Danmark og USA (Gustafsson et al., 2017; Skovgaard Nielsen, 2016; Sharkey, 2008). Disse resultatene demonstrerer tydelig at plasseringen i byens nabolagshierarki som ung voksen påvirkes i stor grad av hvor man er født inn i hierarkiet.

Oppsummering

Studiene diskutert ovenfor nyanserer og utdyper bildet av Oslo som en by med tydelige geografiske skiller, og illustrerer hvordan innvandring, fødselsstatistikken og flyttemønstre bidrar til å opprettholde og forsterke bostedssegregasjonen i byen. Mer generelt antyder studier av flyttemønstre i Oslo at tendensen til at «like-søker-like» er sterk (Ljunggren red., 2017; Galster & Turner, 2019). En studie basert på registerdata av Galster og Turner (2017) viser for eksempel at både høystatus og lavstatus husholdninger – rangert etter disponibel inntekt – har mindre sannsynlighet for å flytte fra områder hvor deres egen gruppe utgjør en stor andel av befolkningen. Samtidig er de mer tilbøyelige til å forlate områder hvor det bor en høy andel husholdninger som er meget ulike dem selv. Galster og Turners studie illustrer dermed hvordan bostedssegregasjonen i Oslo produseres gjennom selvsorteringsmekanismer.

Politiske svar på bostedssegregasjon og levekårsutfordringer

I norsk offentlighet har det vært en del oppmerksomhet knyttet til de sosiale konsekvensene av bostedssegregasjonen i den norske hovedstaden. Det gjelder ikke minst konsentrasjonen av levekårsutfordringer i innvandrer-tette østlige deler av byen som Groruddalen og Gamle Oslo (Tøyen og Grønland). Mange norske offentlige utredninger og forskningsarbeider fra de siste 45 årene har lagt vekt på de uheldige virkningene av bostedssegregasjon. Ifølge Brattbakk og Wessel (2017) framstår her nabolaget «implisitt og eksplisitt som et sosialt felt der dårlige levekår (for eksempel svake skoleprestasjoner, kriminalitet, rusproblemer og sykdom) forsterkes. Omvendt betones tanken om at blanding av sosiale og etniske grupper gir større toleranse, økt samhandling og utjevning av livssjanser» (Brattbakk & Wessel, 2017: 341). Selv om forskningslitteraturen om nabolageffekter i Oslo er relativt beskjeden, indikerer de registerbaserte studiene som finnes at egenskaper ved ulike nabolag påvirker livssjanser – ikke minst for barn og unge (Brattbakk & Wessel, 2017).

De politiske virkemidlene og strategiene utformet for å motvirke negative konsekvenser av bostedssegregasjon er imidlertid langt mindre omfattende og inngripende enn i Danmark (Staver, Brekke & Søholt, 2019). I Norge finnes det intet som minner om den danske parallellsamfunnsavtalen fra 2018 (se andre bidrag i dette temanummeret). Sammenlignet med den danske integreringsstrategien hviler den norske strategien tyngre på samfunnsvitenskapelig evidens og positive insentiver til innvandrere (Staver, Brekke & Søholt, 2019). Det finnes ingen tradisjon for å kalle innvandrertette byområder for «ghettoer» eller «parallellsamfunn» med egne normer og regler i norsk samfunnsforskning og sentrale norske policydokumenter. Den norske integreringsstrategien overskrider heller ikke den markedsliberale strømmingen som har preget boligpolitikken siden 1980-tallet (se for eksempel: NOU 2017: 2; Kunnskapsdepartementet, 2018; Staver, Brekke & Søholt, 2019). I motsetning til i Danmark finnes det ingen stor almen utleiesektor som kan brukes som et instrument i integreringspolitikkenes tjeneste.

I det som følger skal vi kort diskutere tre sentrale politiske virkemidler benyttet av myndighetene i Oslo i et forsøk på å lindre konsekvensene av bostedssegregasjon og opphopning av levekårsutfordringer: 1) områdeløft, 2) spredning av kommunale utleieboliger, 3) Plan- og bygningsloven.

Groruddalssatsingen (2006-2026), Oslo Sør-satsingen og Tøyen- og Grønlandssatsingen (2014-2026) er alle eksempler på aktive områdeløft (Brattbakk & Wessel, 2017). Disse områdebaserte satsingene minner mye om lignende danske fenomener, som for eksempel såkalte helhetlige «boligsociale innsatser» i almene boligforeninger (jf. Christensen et al., 2018; se også Vasiljevas artikkel i dette temanummeret). Et områdeløft kan beskrives som et knippe fysiske og sosiale virkemidler ment for å bidra til «helhetlig, varig og lokalt forankret utviklingsarbeid i utvalgte områder med særlige levekårsutfordringer» (siteret fra Brattbakk & Hagen et al., 2015: 16). Områdeløftene i Oslo er tematisk inndelt i satsinger knyttet til nærmiljø, utdanning (oppvekst) og sysselsetting. Hovedpoenget er å styrke levekårene og øke samfunnsdeltagelsen til innbyggerne i utsatte bydeler (Oslo kommune, 2020).

Selv om det er lett å være sympatisk innstilt til offentlige satsinger som tar sikte på å forbedre levekårene i relativt sett fattige bydeler, kan verdien av områdeløftene som politisk virkemiddel problematiseres på minst to måter. For det første kan vanskeligstilte beboere prises ut av nabolag fordi områdeløftene øker utsatte bydelers attraktivitet. En kostnad ved områdeløft – og mer generelt områdebaserte satsinger -- kan dermed være gentrifisering og utskifting av befolkningsgrupper. For det andre kan Oslo kommunes prioritering av områdebaserte satsinger kritiseres for å lindre konsekvensene av bostedssegregasjon, men neglisjere de underliggende strukturene som skaper geografisk ulikhet i storbyer (jf. Holgersen, 2020). Områdeløft er en enkelt sagt en politisk strategi som ikke bidrar til å gjøre det enklere for lavinntektshusholdninger å flytte til høystatusområder. Dette i motsetning til for eksempel en offensiv politikk for å etablere kommunale, sosiale leieboliger i Oslo-Vest.

I den sammenheng er det verdt å merke seg at byregjeringen i Oslo ved flere anledninger siden midten av 1990-tallet har formulert målsettinger om å spre de kommunale utleieboligene jevnere utover byrommet (Ertshus, 2014; Holgersen, 2020). Som tidligere nevnt er disse boligene i dag sterkt konsentrert til Oslo-Øst. Målsettingen med å spre de kommunale boligene geografisk har blant vært å oppløse svært dårlige bomiljøer, og forbedre levekår ved å integrere leieboere i mer blandede og mer ressurssterke nabolag. Så langt har det imidlertid ikke lyktes å øke andelen kommunale boliger i høystatusområdene i Oslo-Vest (Ertshus, 2014; Johannessen et al., 2017). Det kan skyldes faktorer som utilstrekkelig politisk vilje, manglende kompetanse og profesjonalitet i kommunen, samt ikke minst at høye tomte- og boligpriser er en barriere for etablering av kommunale boliger i vestlige bydeler. Innenfor rammen av dagens markedsorienterte boligpolitikk – hvor sosiale utleieboliger er et begrenset tilbud til de mest vanskeligstilte – vil uansett økt spredning av kommunale boliger kun medføre en relativt beskjeden reduksjon av Oslos bostedssegregasjon.

Det politiske flertallet i Oslo har også forsøkt å bruke plan- og bygningsloven (PBL) som et instrument for å skape mer blandede boligområder. Leilighetsnormen i Oslo er vedtatt med støtte i PBL, og sikrer at det bygges et visst antall boliger med familiestørrelse i visse sentrale bydeler. Hovedhensikten med normen er å fremme en variert befolkningssammensetning i bydeler hvor det per i dag finnes mange småleiligheter og enkeltpersonshusholdninger (Aarland & Sørvoll, 2020).

Leilighetsnormen illustrerer at det finnes en viss interesse for å påvirke befolkningssammensetningen med støtte i PBL i Oslopolitikken. På den annen side har PBL klare svakheter som boligpolitisk virkemiddel. Ifølge PBL har ikke kommunene rett til å fastsette disposisjonsform (*tenure*) i utbyggingsområder (Nordahl, 2018). Det er en av årsakene til at det er vanskelig for myndighetene i Oslo å påvirke den geografiske fordelingen av boligtyper og befolkningsgrupper. I motsetning til situasjonen i mange andre europeiske byer har Oslo kommune få juridiske kort på hånda hvis den vil fremme bygging av rimelige eier- eller leieboliger på privat grunn (Gyberg, 2019). I likhet med virkemidler som områdeløft og spredning av kommunale boliger har dermed dagens planlovgivning begrenset potensiale som virkemiddel for å bekjempe bostedssegregasjon.

Avslutning

Oslo har i minst 150 år hatt et klart mønster hvor de sosioøkonomisk mest privilegerte gruppene har dominert i vest, mens de mindre privilegerte gruppene har dominert i øst (Kjeldstadli, 1990; Myhre, 2017). De registerbaserte studiene behandlet i denne oversiktsartikkelen illustrerer hvordan dette mønsteret har blitt opprettholdt og forsterket de siste årtiene. Vi har også argumentert for at de politiske virkemidlene som har blitt utformet for å bote på negative konsekvenser av bostedssegregasjonen i liten grad har potensial til å

bidra til en mindre segregert og mer blandet by. Innenfor rammen av en markedsliberal boligpolitikk vil Oslo – alt annet likt – forbli en utpreget delt by. Hvis det er noe erfaringene fra Oslo kan lære andre europeiske byer, er det at deregulerte boligmarkeder og markedsbasert boligbygging ikke er en potent kur mot bostedssegregasjon.

Det bør imidlertid legges til at en boligpolitikk med større styringsambisjoner også kan komme til kort; befolkningsgruppers flyttmønstre kan motarbeide politikeres gode intensjoner. Galster og Turner (2017) studie av flyttmønstrene til lav- og høystatushusholdninger i Oslo, indikerer at sistnevnte gruppe er mer tilbøyelig til å flytte når andelen lavstatusgrupper øker over et visst nivå. Det kan bety at effekten av å etablere kommunale leieboliger for lavinntektsgrupper i Oslo-Vest kan reduseres av motreaksjoner fra mer velstående lag av befolkningen. Dermed kan empiri fra Oslo også brukes til å underbygge allmenne teorier om politikkenes begrensede kraft på urban- og boligfeltet. I den sammenheng kan det nevnes at effektene av politiske anti-segregasjonsstrategier har vært beskjedne også i Sverige (Andersson, Bråmås & Holmqvist, 2010) – et nordisk land med en annen og mer leieboerorientert boligpolitikk.

Noter

1. Tall hentet fra Oslo kommunes statistikkbank 11.3, 2020, <http://statistikkbanken.oslo.kommune.no/webview/>

Referanser

- Andersson, R., Bråmås, Å. & Holmqvist, E. (2010). Counteracting Segregation: Swedish Policies and Experiences. *Housing Studies*, 25(2), 237-256.
- Bengtsson, B. (red), et al. (2013). *Varför så olika?: Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Malmö: Égalité.
- Barlindhaug, R. (2017). Bolimarked og flytting – betydning for segregasjon. I J. Ljunggren (red.), *Oslo – ulikhetenes by*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Blom, S. (2012). Etnisk segregasjon i Oslo over to tiår. *Tidskrift for velferdsforskning*, 15(4), 275-291.
- Brattbakk, I., Hagen, A. L., Rosten, M. G., Sæter, O., Osuldsen, J., Andersen, B., & Bratseth, K. (2015). *Hva nå, Tøyen. Sosiokulturell stedsanalyse av Tøyen i bydel Gamle Oslo*. Oslo: AFI.
- Brattbakk, I., & Wessel, T. (2017). Nabolagets effekt. Hva er problematisk med geografisk ulikhet? I J. Ljunggren (red.) *Oslo -ulikhetenes by*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Christensen, G. et al. (2018). *Børn og unges uddannelseschancer – de boligsociale indsatsers bidrag*. VIVE.
- Cutler, D. M., Glaeser, E. L., & Vigdor, J. L. (1999). The Rise and Decline of the American Ghetto. *Journal of Political Economy*, 107(3), 455-506.
- Ellen, I. G. (2000). *Sharing America's neighborhoods*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Ertshus, R. (2014). Spredning av kommunale boliger. *En studie av politikk og resultater i Oslo kommune (Master's thesis)*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Galster, G. (2007). Neighbourhood social mix as a goal of housing policy: a theoretical analysis. *European Journal of Housing Policy* 7(1): 19-43.
- Galster, G., & Turner, L. M. (2017). Status discrepancy as a driver of residential mobility: Evidence from Oslo. *Environment and Planning A*, 49(9), 2155-2175.
- Galster, G. & Turner, L. M. (2019). Status Aversion, Attraction and Discrepancy as Drivers of Neighborhood Selection. *City & Community*, 18(3), 937-964.
- Gustafsson, B., Katz, K., & Österberg, T. (2017). Residential Segregation from Generation to Generation: Intergenerational Association in Socio-Spatial Context Among Visible Minorities and the Majority Population in Metropolitan Sweden. *Population, Space and Place*, 23(4). <https://doi.org/10.1002/psp.2028>
- Gyberg, K. 2019. *Boligdrømmen*. Oslo: Manifest forlag.
- Holgensen, S. (2020). Lift the class—not the place! On class and urban policies in Oslo. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 1-20. <https://doi.org/10.1080/04353684.2020.1728701>
- Ioannides, Y. M. (2004). Neighborhood income distributions. *Journal of urban Economics*, 56(3), 435-457.

- Johannessen et al. (2017). *Startlånets utjevningmuligheter*. Oslo: Velferdsetaten.
- Kjeldstadli, K. (1990). Oslo bys historie. Bind 4. Den delte byen. Fra 1900 til 1948. In: Oslo, JW Cappelen Forlag.
- Ljunggren, J. red. (2017). *Oslo – ulikhetenes by*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Ljunggren, J., & Andersen, P. L. (2015). Vertical and horizontal segregation: Spatial class divisions in Oslo, 1970–2003. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(2), 305–322.
- Kunnskapsdepartementet (2018). Integrering gjennom kunnskap. *Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 17 2012–2013. *Bygge – bu – leve*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Myhre, J. E. (2017). Oslos historie som delt by. I J. Ljunggren (red.), *Oslo – ulikhetenes by*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Nordahl, B. I. (2018). Boligbygging og boligpolitikk: plan- og bygningslovens trange handlingsrom. I Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. (Red.). *Plan- og bygningsloven 2008 – En lov for vår tid?*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordvik, V., & Hedman, L. (2018). Neighbourhood attainment of children of immigrants in Greater Oslo: Intergenerational inertia and the role of education. *Population, Space and Place*, 2192.
- Nordvik, V., Turner, L. M., & Friedrichs, J. (2019). Neighbourhood Poverty And Individual Earnings: Tales Of Two (Norwegian) Cities. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*.
- NOU 2017:2. (2017). *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/>
- Oslo kommune, 2020. *Områdesatsingene i Oslo*. Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no/byutvikling/omradesatsingene-i-oslo/#gref>
- Pedersen, A. W. & Kuhnle, S. (2017). The Nordic welfare state model. I Knutsen, O. P. (red.), *The Nordic Models in Political Science: Challenged, but Still Viable?* (s. 249–272). Bergen: Fagbokforlaget
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*: Harvard University Press.
- Raaum, O., Salvanes, K. G., & Sørensen, E. Ø. (2006). The neighbourhood is not what it used to be. *The Economic Journal*, 116(508), 200–222. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2006.01053.x>
- Røed, K., & Raaum, O. (2003). Administrative registers – Unexplored reservoirs of Scientific Knowledge? *The Economic Journal*, 113(488), F258–F281. doi: [doi:doi.org/10.1111/1468-0297.00134](https://doi.org/10.1111/1468-0297.00134)
- Sampson, R. J. (2012). *Great American city: Chicago and the enduring neighborhood effect*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sharkey, P. (2008). The Intergenerational Transmission of Context. *American Journal of Sociology*, 113(4), 931–969.
- Simpson, L., Gavalas, V., & Finney, N. (2008). Population dynamics in ethnically diverse towns: the long-term implications of immigration. *Urban Studies*, 45(1), 163–183.
- Skovgaard Nielsen, R. (2016). Straight-line assimilation in leaving home? A comparison of Turks, Somalis and Danes. *Housing Studies* 31(6), 631–650.
- St. meld. 23 2003–2004. *Om boligpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Staver, A. B., Brekke, J-P., & Søholt, S. (2019). *Scandinavia's segregated cities – policies, strategies and ideals*. NIBR-rapport 8. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet.
- Søholt, S. 2010. *Etniske minoriteter og boligmarkedet: Integrert, marginalisert, segregert*. Oslo: Norges Forskningsråd.
- Søholt, S., & Lynnebakke, B. (2015). Do Immigrants' Preferences for Neighbourhood Qualities Contribute to Segregation? The Case of Oslo. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(14), 2314–2335.
- Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010*. Oslo: NOVA.
- Sørvoll, J. 2019. The Dilemmas of Means-tested and Market-oriented Social Rental Housing: Municipal Housing in Norway 1945–2019. *Critical Housing Analysis*, 6(1), 51–60. <http://dx.doi.org/10.13060/23362839.2019.6.1.460>
- Tamaru, T., Marcińczak, S., Aunap, R., van Ham, M., & Janssen, H. (2019). Relationship between income inequality and residential segregation of socioeconomic groups. *Regional Studies*. <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1540035>
- Turner, L. M., & Wessel, T. (2013). Upwards, outwards and westwards: Relocation of ethnic minority groups in the Oslo region. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 95(1), 1–16.
- Turner, L. M. & Wessel, T. (2019). Housing market filtering in the Oslo region: pro-market housing policies in a Nordic welfare-state context. *International Journal of Housing Policy*, 19(4), 483–508.
- Uslaner, E. M. (2011). «Trust, Diversity, and Segregation in the United States and the United Kingdom1.» *Comparative Sociology* 10(2), 221–247.
- Wessel, T. (2017). Det todelte Oslo–etniske minoriteter i øst og vest. I J. Ljunggren (red.), *Oslo – ulikhetenes by*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Wessel, T. (2015). Economic segregation in Oslo. In T. Tamaru, S. Marcinczak, M. v. Ham, & S. Musterd (Eds.), *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West* (pp. 156–132). Routledge.
- Wessel, T., Turner, L. M., & Nordvik, V. (2018). Population dynamics and ethnic geographies in Oslo: the impact of migration and natural demographic change on ethnic composition and segregation. *Journal of Housing and the Built Environment*, 33(4), 789–805.
- Aarland, K. & Sørvoll, J. (2020). *Norsk boligpolitikk i et internasjonalt perspektiv*. Oslo: NOVA.

Utsatta bostadsområden och områdesorienterad politik: problembilder, målsättningar och implementeringsstrategier i det svenska fallet

Tematnummer: UDSATTE BOLIGOMRÅDER – Problemer og løsninger

Områdesorienterade insatser har länge varit centrala element i svensk politik mot utsatta områden. Lika länge har kritik funnits mot att insatserna inte når sina mål. Medan somliga menar att den områdesorienterade politiken i Sverige är ett symbolpolitiskt försök att sprida ansvaret för offentliga nedskärningar, menar andra att upprepningen av en politik utan framgångar är tecken på oförmåga hos beslutsfattare att förstå segregationens bakomliggande orsaker. I artikeln lanserar vi en tredje syn: svensk områdespolitik bör ses som ett stöd till genomförandet av olika sektorsmål i utsatta bostadsområden. En implikation av vårt argument är att politiken ofta bedömts utifrån felaktiga grunder.

1. Inledning

Politik mot utsatta bostadsområden har under lång tid återkommit med jämna mellanrum i Sverige. Målformuleringarna varierar över tid, men insatserna har kännetecknats av att stimulera åtgärder i bostadsområden med särskilt låg förvärvsfrekvens, höga uttag av försörjningsstöd, låg behörighet till gymnasieskolan, stor andel av befolkningen med utländsk bakgrund, etc. Målen har ofta formulerats i termer av att områdena ska »lyftas« och på så sätt »bryta boendesegregationen«.

Det är svårt att hävda att denna svenska tradition av områdesorienterad politik har varit framgångsrik. De flesta områden som en gång ingick i kategorin utsatta bostadsområden tenderar att vara kvar. Nya har dessutom tillkommit. Utvecklingen i de berörda områdena har ständigt uppmärksammats i bekymrade ordalag, och det är i själva verket lätt att göra sig lustig över den svenska politikens envetna upptagenhet av strategier som gång på gång kritiserats och bedöms otillräckliga för att kunna påverka boendesegregationen: trots att politiken varit föremål för omfattande utvärderingar och forskning så är det svårt att belägga konkreta positiva konsekvenser, för berörda områden eller för boendesegregationen som helhet. Ändå återkommer de områdesorienterade satsningarna.

I denna artikel försöker vi fördjupa förståelsen av den svenska politiken mot utsatta bostadsområden. Hur ska egentligen den svenska områdespolitiken mot utsatta områden förstås? Går det att förstå den som instrumentell och nödvändig, utgör den en symbolisk skenmanöver för att dölja strukturella problem, eller är den kanske ett uttryck för bristande kunskap och oförmåga till lärande i den politiska beslutsprocessen? Närmare bestämt undersöker vi artikeln vilka problemformuleringar dessa politiska program utformats utifrån och vilka lös-



NILS HERTTING

docent i statskunskap och prefekt vid Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet



SUSANNE URBAN

docent i sociologi och universitetslektor vid Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet

ningar i form av statliga styrningsstrategier som tillämpats under de senaste trettio åren. Den svenska områdespolitiken, menar vi, bör inte i första hand ses som försök att »bryta segregationen« utan som försök att upprätthålla ett någorlunda anständigt liv och kompensera för ökade inkomstskillnader och etniska skillnader på arbetsmarknaden genom att stärka och utveckla formerna för att implementera redan befintliga välfärdspolitiska insatser i dessa områden. Områdespolitiken fyller därmed delvis andra funktioner än det ofta uttalade målet att bryta boendesegregationen. Vi menar att en sådan förståelse av politikens egentliga motiv kan förklara varför den återkommer gång på gång, oförmågan att realisera de uttalade målformuleringarna till trots.

2. Den områdesorienterade politikens problembilder och mål – en svensk historik

Mellan 1965 och 1974 producerades i Sverige omkring en miljon nya bostäder. Med detta så kallade *miljonprogram* byggdes efterkrigstidens svenska bostadsbrist bort. Samtidigt skapades en tydligare geografisk uppdelning i städerna. Från att socioekonomiska skillnader framträtt genom segmentering mellan olika boendeformer *inom* samma områden, blev de nu än mer uppenbara genom rumslig segregering *mellan* områden dominerade av olika former av boende (S. Urban, 2018: 68). Snart uppmärksammades i svenska offentliga utredningar att låginkomsttagare och utrikes födda koncentrerades allt mer i dessa s.k. miljonprogramsområden (SOU, 1974:69; SOU, 1975: 51). Parallella politiska reformer hade gjort det ekonomiskt lönsamt för dem som hade möjlighet att flytta till egna hem och därmed välja bort hyresrätterna som dominerade de områden vi idag kallar utsatta. Rumslig segregation och etableringen av »utsatta bostadsområden« kan på så sätt ses som en bieffekt av miljonprogrammets effektiva lösning på bostadsbristen.

Under 1980-talet blev situationen i dessa bostadsområden en allt viktigare politisk fråga. Både den invandrapolitiska kommittén (SOU, 1984:58) och bostadskommittén (SOU, 1986:4-5) beskrev en koncentration av resurssvaga individer i »invandratäta bostadsområden«. Problembilden var diversifierad och beskrevs bl.a. i termer av tillgång till bostäder, svårigheter att lära sig det svenska språket, lokala sociala problem och risk för kulturkrockar. En viktig politisk lösning handlade om att centralt reglera nyanländas bosättning till förutbestämda kommuner. Denna idé om att sprida nyanlända flyktingars boende över landet fick sitt tydligaste uttryck i den s.k. »Hela Sverige strategin« mellan 1985 och 1994 (Andersson et al., 2003). Politiken var emellertid omdebatterad och flera studier visade att den inte nämnvärt minskade problemen. Så snart de tilläts sökte många av de som placerats ut i landet till sina landsmän och de bättre försörjningsmöjligheter storstadsregionerna gav. De hamnade då ofta i de redan utsatta områdena.¹

Som ett svar på denna tendens utvickles från slutet av 1980-talet utvecklas istället en svensk »storstadspolitik« med fokus mot situationen i Göteborg, Malmö och Stockholmsregionen. I den första storstadsutredningen (SOU,

1990:36) föreslogs statliga bidrag för att stärka individers möjlighet till arbete, förbättra infrastrukturen, skapa fler arbetsplatser, och rusta upp den fysiska miljön i utsatta bostadsområden. Efter regeringsskiftet 1991 fullföljdes inte förslagen och det var först efter regeringsskiftet 1994 som processen verkligen tog fart. Tre utredningar inom överlappande politikområden med betydelse för boendesegregation och integration tillsattes: Invandrarpolitiska kommittén (SOU, 1996:55), Bostadspolitiska utredningen (SOU, 1996:156), och en ny Storstadsutredning (SOU, 1998:25). Från och nu inleddes en tydlig satsning från statens sida på lokal områdesutveckling. Storstadssatsningen (Prop., 1997/98: 165) inkluderade statligt stöd till sju kommuner med två miljarder kronor per år. Statens bidrag skulle motfinansieras med samma summa av kommunerna för att finansiera insatser i enlighet med lokala utvecklingsavtal som förhandlades fram mellan staten och de berörda kommunerna för 24 utpekade bostadsområden. (Urban, 2005)

Storstadssatsningen vilade på en parallell eller tudelad problembild. Den ena handlade om storstadsregionernas förutsättningar för tillväxt och förmåga att bidra till att jobb skapades (tillväxtmålet). Den andra handlade om en växande social, etnisk och diskriminerande segregation i storstadsregionerna (segregationsmålet). Tillväxtmålet var indelat i fem delmål och segregationsmålet i åtta. Den samlade målkatalogen knyter an till målen för en mycket lång rad välfärdspolitiska sektorer, såsom utbildnings-, arbetsmarknads-, social-, bostads- och folkhälsopolitik.

Kritiken mot Storstadssatsningen kan summeras i tre punkter. För det första är det oklart hur tillväxt- och segregationsmålen egentligen tänktes hänga ihop. Till och med i regeringens egen skrivelse om det lokala utvecklingsarbetet i storstäderna är man osäker: »det inte är självklart att ökad tillväxt leder till minskad segregation och vice versa« (Regeringens skrivelse, 2003/04:49:6). För det andra har en återkommande fråga gällt relationen mellan Storstadssatsningen områdesorienterade strategi å ena sidan och ambitionen att »bryta segregationen«, å den andra. Också i offentliga utredningar har det konstaterats att stadens segregation inte kan lösas genom geografiskt selektiva insatser i de mest utsatta delarna av staden (Andersson & Mustered, 2005; Karlsson, 2016). Konstaterande reser frågan om det egentliga målet för politiken verkligen är att *bryta* stadens segregation eller om politiken snarare handlar om att minska *effekterna* av stadens segregation *inom* de stadsdelar som är mest utsatta (Andersson, 2006). För det tredje framhölls att den politiskt genererade beskrivningen av förorterna bidrar till de utsatta områdenas stigmatisering (jf. Backvall, 2019). Politikens upprepode beskrivningar av problem och utsathet gör de utpekade stadsdelarna mindre attraktiva, inte bara för boende utan också för professionella inom olika verksamheter i områdena. På så vis riskerar den områdesinriktade politiken, menade kritikerna, paradoxalt nog bidra till stadens segregation och områdenas utsathet, och därmed motverka sina uttalade mål och syften.

Trots kritiken fortsätter emellertid satsningarna på områdesorienterade insatser. Storstadspolitiken ersätts av »den urbana utvecklingspolitiken« i vilken 21

kommuner under 2007 ingår avtal med staten om utvecklingsarbete i 38 utsatta områden. I avtalen preciseras, liksom tidigare, lokala partnerskap, strategiska stadsdelsplaner, samverkansöverenskommelser och strategier för utvärdering, men denna gång utan särskilda statsbidrag till kommunerna; statens insatser sker via de statliga myndigheterna och deras reguljära budgetar och uppdrag (SFS, 2008:348; Statskontoret, 2010).

År 2012 anger regeringen Reinfeldt att det urbana utvecklingsarbetet nu går in i en ny fas. De lokala utvecklingsavtalen upphör och utvecklingsarbetet inriktas på kunskapsspridning. Som ett led i detta återkommer under 2013 och 2014 ett prestationsbaserat kommunbidrag till de femton stadsdelar som lyckats bäst med att stödja den socioekonomiska utvecklingen i stadsdelen och minska boendesegregationen i kommunen. 99 miljoner kronor per år fördelas med syftet att »stimulera kommunerna till att intensifiera sitt arbete för att minska utanförskapet i stadsdelarna«. Den mer precisa inriktningen på vad bidraget ska användas till och vilka mål man väljer att sträva mot lämnas öppen – de berörda kommunerna antas veta bäst (Boverket, 2015:36).

Prestationsbidraget blev en temporär insats med oklara effekter i relation till det ordinarie lokala områdesarbetet (Boverket 2015:36). Den nyttillträdde socialdemokratiska ledda regeringen fortsatte inte med bidraget efter 2014. I stället betonade man att det urbana utvecklingsarbetet ska ses som en del av den generella politiken, i form av t.ex. arbetsmarknads- och utbildningspolitik. Istället för ett brett kommunbidrag för insatser i vissa bostadsområden satsade man på en rad riktade bidrag inom ramen för den reguljära förvaltningsapparaten; på skolor med låga resultat som har stora behov, på nyanlända elever, upprustning av miljonprogrammets flerbostadshus, etc.

Efter några år med mindre fokus på områdesbaserad politik och mer fokus på generell välfärdspolitik, samt försök att kontrollera invandring, kom områdesperspektivet i den statliga politiken åter i fokus kring 2015, men nu från ett nytt håll. Polismyndigheten signalerar att det finns bostadsområden i Sverige som bäst förstås som »parallella samhällen« som kan tillgodose behov genom alternativ till det offentligas samhällsfunktioner. I dessa särskilt utsatta områden, hävdar Polisen, »har de boende anpassat sig till de normer som byggts upp i området och finner inget större värde i att blanda in det övriga samhället« (Polisen, 2017:31).

1 januari 2018 inrättas också Delegationen mot segregation (DELMOS) med uppdrag att bidra till att förbättra situationen i socioekonomiskt utsatta områden och motverka strukturella orsaker till segregation, och i mars samma år beslutar regeringen om en långsiktig satsning på områden med socioekonomiska utmaningar. Det är nu 32 kommuner med eftersatta områden som under perioden 2018–2027 ska få stöd, för år 2018 425 miljoner, för år 2019 1,35 miljarder och från 2020 om 2,2 miljarder. Återigen är tanken att kommunerna själva ska avgöra inriktningen på insatserna och avsikten är att DELMOS från 2019 ska administrera bidraget. Valet 2018 och den historiskt utdragna re-

geringsbildningen sätter emellertid käppar i hjulet. Först beslutar riksdagens majoritet i december 2019 om att anslaget ska halveras och användas till att avveckla delegationen, och när den s.k. januariöverenskommelsen ingås mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Miljöpartiet och Liberalerna nämns vare sig DELMOS eller någon miljardsatsning på utsatta bostadsområden. För 2020 har DELMOS emellertid ett anslag om 58 miljoner som främst ska användas till att fördela statsbidrag till kommuner, landsting, och även till ideella föreningar och stiftelser, för »att minska och motverka segregation« (Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Delegationen mot segregation, s. 3). Vad som avses med segregation här är, ska vi säga, inte helt tydligt formulerat. Målet med åtgärderna mot segregation är nämligen »Minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla« (Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Delegationen mot segregation, s. 1).

Områdespolitiken mot utsatta bostadsområden har med andra ord varit en utdragen historia, som pågått mer eller mindre intensivt under olika perioder. Politiken har kritiserats för att inte kunna uppnå sina målsättningar, för att vara för vagt formulerad och för att motverka sig eget syfte genom att bidra till områdenas dåliga rykte i stället för att förbättra levnadsstandarderna i områdena och utjämna rumsliga hierarkier i staden.

3. Den områdesorienterade politikens implementering

Teorin om implementering av politiska interventioner lär oss att oklara problembilder och motsägelsefulla mål är problematiska. De förmår inte skicka en tydlig signal om politikens riktning och därmed inte heller ge vägledning för hur målkonflikter som uppstår i mer operativa faser ska hanteras. Vaghet om politikens inriktning skapar osäkerhet om hur viktig reformen egentligen är för politikens huvudmän och försämrar därmed möjligheterna för genomförande aktörer att vinna stöd från sin omgivning. Implementeringsforskarnas läxa är därför att den som menar allvar med sina mål ska formulera dem tydligt (Hertting, 2014).

Av genomgången ovan framgår att den svenska politiken mot utsatta bostadsområden kännetecknats av en *mångfald parallella mål och problembilder* (Karlsson, 2016; Hertting & Vedung, 2009; Roelofs & Salonen, 2019). Olika problembilder har haft olika stark betydelse vid olika tillfällen, men i svensk stadsdelsförnyelse kan man knappast tala om någon väldefinierad »auktoritativ« problem- eller målformulering, vare sig över tid eller i enskilda utredningar. Det har handlat om arbetslöshet, om utbildning, om utbudet av samhällsservice, om deltagande och demokrati, och under senare tid allt mer om trygghet och brottslighet. Någon tydlig prioritering har sällan gjorts.

Typiskt för implementeringen av politiken mot utsatta bostadsområden är vidare att den saknar institutionell permanens och hemvist, inte ges permanenta resurser, samt sällan sätter spår i lagstiftning. De statliga insatserna mot utsatta områden har varit utspridda på många olika, över tid och i sak, mer

eller mindre overlappende men temporära projekt (jf. Lidström & Hertting, 2020), och har inte heller haft någon tydlig organisatorisk hemhörighet i Regeringskansliet. Normalt har det övergripande ansvaret för politikens samordning talande nog legat på *delegationer* eller *kommissioner* (Hertting & Vedung, 2009), och ansvaret för de tillfälliga satsningarnas genomförande har varit spritt på en mängd olika centrala och lokala aktörer (jf. Hertting, 2003:112 ff.). I regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation från 2018 listas inte mindre än 27 olika statliga myndigheter med relevans för strategins genomförande (Kulturdepartementet, 2018, bil 1).

Det är inte bara ett stort antal aktörer som pekas ut som viktiga för implementeringen av områdespolitiken. Aktörerna förväntas också *samverka* – samordna olika verksamheter, reda ut målkonflikter, mobilisera resurser etc. – på ett tämligen spontant och oreglerat sett. Den svenska staten har varit försiktig med att reglera vilka aktörer som har vilka roller och var ansvaret för olika delar i processen hör hemma. Istället har satsningarna byggts på en slags respekt för de olika aktörerna och deras olika mål. Från de tidigaste till de senaste satsningarna på områdespolitik har det funnits en idé om att målen kan genomföras »utan omfattande förändringar av lagstiftning, organisationsformer, finansieringssystem osv.« (SOU, 1979:37:26).

Denna »försiktighetsprincip« i relation till etablerade institutioner formuleras tydligast i tidiga utredningar på området, men har i praktiken i allt väsentligt funnits kvar. Storstadssatsningen, de urbana partnerskapen, stimulansbidragen och nu senast DELMOS statsbidrag bygger alla på *frivilliga överenskommelser* mellan stat och kommun och mellan olika lokala myndigheter.² Trots det stora antalet utpekade aktörer med tillsynes olika mål och intressen har man i den statliga politiken tänkt sig att områdessamverkan är ett slags plussummespel; något alla vinner på och därför frivilligt vill medverka till. Lokala myndigheter, företag och organisationer antas själva ha incitament att samverka för att effektivisera den egna måluppfyllelsen och samtidigt bidra till områdets utveckling.³

Redan i de tidiga försöken att utveckla miljonprogrammen fanns en idé om att själva områdesavgränsningen av politiken skulle underlätta samverkan (se t.ex. SOU, 1981:99:62). I Bostadspolitiska utredningen från 1996 heter det till exempel att ett »områdesperspektiv underlättar helhetssyn och skapar förståelse för sambanden mellan sociala, fysiska och ekonomiska faktorer« (SOU, 1996:156:144). Med referens till samtida litteratur om *nätverksstyrning* (Sørensen & Torfing, 2016) är tanken att ett områdesfokus tydliggör *interdependenserna* mellan olika aktörer och verksamheter på så vis stimulerar till frivillig samverkan (Hertting & Vedung, 2009). Områdesorienteringen definieras alltså utifrån detta synsätt inte utifrån sina mål, utan som ett medel för att underlätta samverkan och skapa en bättre samordning i utsatta områden.

Utifrån en liknande tankegång anses inte heller permanenta ekonomiska resurser nödvändiga för att nå områdespolitikens mål. I den storstadsutredning som tillsattes under slutet av 1980-talet menade man:

»att stora förbättringar kan åstadkommas i bostadsområdena med de resurser som redan finns. Många befintliga organisationer, föreningar, förvaltningar och institutioner bedriver verksamheter riktade till de boende i ett visst bostadsområde. Om dessa samtidigt mobiliseras och anpassar sitt arbetssätt till de lokala förhållandena genom ett samlat åtgärdsprogram finns stora utvecklingsmöjligheter.« (SOU, 1990:36:161).

Storstadssatsningen i slutet av 1990-talet kan se ut som ett undantag från denna princip. Här satsade ju staten flera miljarder genom s.k. lokala utvecklingsavtal med kommuner för att stimulera lokala aktörer till insatser. Trots ambitioner att förändra områdenas långsiktiga utveckling var satsningen emellertid redan från början annonserad som en tillfällig *satsning*. Storstadssatsningen var tänkt som en *bärraket*, en *vehikel*, för att få igång ett långsiktigt utvecklingsarbete som i framtiden förväntades bygga på resurser som redan finns inom »ordinarie strukturer och verksamheter« i stadsdelarna (Hertting & Vedung, 2009:199 ff.). Genom ekonomiska bidrag och informativa insatser skulle staten genom Storstadssatsningen stimulera till nya och innovativa samverkansformer till gagn för respektive aktör och dennes förmåga att realisera sina egna mål och till gagn för den utsatta stadsdelen aktörerna verkar i. På så sätt är tanken att stadsdelarna kan få en kraftfull skjuts uppåt utan mer än tillfälliga resurstillskott och utan några egentliga omprioriteringar på statlig nivå. Ett underliggande antagande tycks vara att myndigheter och andra lokala aktörer som verkar i svenska utsatta områden redan har såväl incitament som kapacitet att, så att säga, lyfta sig själva i håret för att lösa problemen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att implementeringen av svensk politik mot utsatta områden inta följer någon tydlig top down-logik. Förutom mycket generella mål om att bryta segregationen är den centrala nivåns mål många och stundtals motstridiga, snarare än tydliga och riktninggivande. De centrala implementeringsaktörerna är tillfälliga, hemvisten i Regeringskansliet förändras ofta, finansieringen saknar långsiktighet och tydligt definierade lokala implementeringsstrukturer och ansvarsrelationer saknas. Istället överlämnas den närmare prioriteringen i huvudsak åt lokala nätverk av aktörer som till följd av en ökad uppmärksamhet på området själva antas ha incitament att tillsammans formulera gemensamma agendor, mobilisera resurser tillsammans eller samordna sina respektive verksamheter.

4. Områdesorienterade insatser i upprepad frustration – som gör skillnad?

Ovan har vi beskrivit en historia av närmare 40 års politiska insatser mot utsatta bostadsområden i Sverige. Mycket ter sig patologiskt. En ofta upprepad kritik går ut på att själva *policyidén* om områdesbaserade insatser är *feltänkt*. Det är staden som är segregerad, inte stadsdelen och grundläggande struktu-

rella samhällsproblem löses inte med insatser i utsatta bostadsområden (Andersson & Musterd, 2005; Karlsson, 2016). Områdesutveckling kan möjligen bidra till integration av de individer som direkt berörs av satsningarna, men de områdesinriktade satsningarna når en alldeles för liten andel av den invandrade befolkningen för minska vare sig inkomstskillnader eller påverka flytmönster (Urban, 2018). I ljuset av traditionell implementeringsteori verkar dessutom genomförandet på flera sätt *felgjort*. Målkatalogerna har varit långa och motsägelsefulla, den organisatoriska strukturen temporär och tillfällig och ansvaret för implementering utspritt på många organisationer.

Intressant nog har vi också kunnat konstatera att kritiken ingalunda ny. I slutet av 90-talet kunde t.ex. följande är konstateras i en offentlig utredning på området:

Stat och kommun har satsat mycket stora belopp för att motverka segregation under de senaste decennierna. Dock vore det förmätet att hävda att resultaten av satsningarna står i relation till de ekonomiska insatserna. Satsningarna har inte förmått att påverka de grundläggande orsakerna till segregationen och de problem som följer i dess spår (SOU, 1998:25:105)

Cirka 20 år senare sammanfattar Boverket erfarenheterna av det urbana utvecklingsarbetet i bl.a. följande punkter: motsägelsefulla målformuleringar, dagliga målkonflikter bland lokala aktörer i stadsdelarna, kortsiktiga insatser mot symptom snarare än bakomliggande orsakerna, och ett retoriskt gap mellan policynivån och den faktiska rumsliga förändringen (Boverket, 2015).

Det verkar med andra ord enkelt att göra sig lustig över den svenska politiken: Områdesorienterad samverkan i utsatta områden stimuleras, insatser genomförs, men det stora lyftet uteblir. Ändå fortsätter man, om och om igen med ungefär samma strategier. Svensk politik för att lyfta utsatta bostadsområden och utjämna ojämlikheter i svenska städer tycks vara en »områdesorienterad samverkan i upprepad frustration« (jf. Hertting, 2003:20 ff.).

Hur ska detta egentligen förstås? I debatten och litteraturen tycker vi oss se i huvudsak två olika tolkningar. Båda har en kritisk udd mot den offentliga politiken, dess egentliga motiv och dess förståelse av segregation som fenomen.

Den mest kritiska tolkningen av områdespolitikens upprepade oförmåga hävdar att ansvariga politiker egentligen inte bryr sig om politikens resultat i de utsatta bostadsområdena. Utifrån denna tolkning är den områdesorienterade politikens primära syfte att etablera rökridåer, »depolitisera« och otydliggöra ansvaret för en nyliberal stadspolitik och dess konsekvenser i de fattigaste delarna av staden (Dahlstedt et al., 2018). Den andra tolkningen är mindre cynisk, men likväl kritisk. Utifrån denna tolkning har den svenska områdespolitiken varit aningslös, oinformerad och oförmögen att lära sig av erfarenheter (Roelofs & Salonen, 2019). Det är här inte politikens intention att verkligen bryta segregationen som ifrågasätts, utan förmågan att formulera en effektiv

policydesign och implementeringsstrategi för att realisera intentionerna. Om den förra pekar på en *outtalad rational* bakom politiken, pekar den senare på *bristande rationalitet* i försöken att realisera de uttalade intentionerna.

Här kan vi vare sig bekräfta eller avfärda dessa båda tolkningar av fenomenet upprepad områdespolitik i frustration och utan resultat. Sannolikt ligger det något i bägge. Insatser som inte leder till att de uttalade målen nås men likväl upprepas talar för att de egentliga motiven är andra än att bryta segregationen. Det faktum att områdespolitiken i synnerhet och politiken mot segregation i allmänhet saknat en stabil institutionell hemvist stärker tolkningen om bristfällig expertis och oförmåga att lära sig i maktens och politikformulerings korridorer.

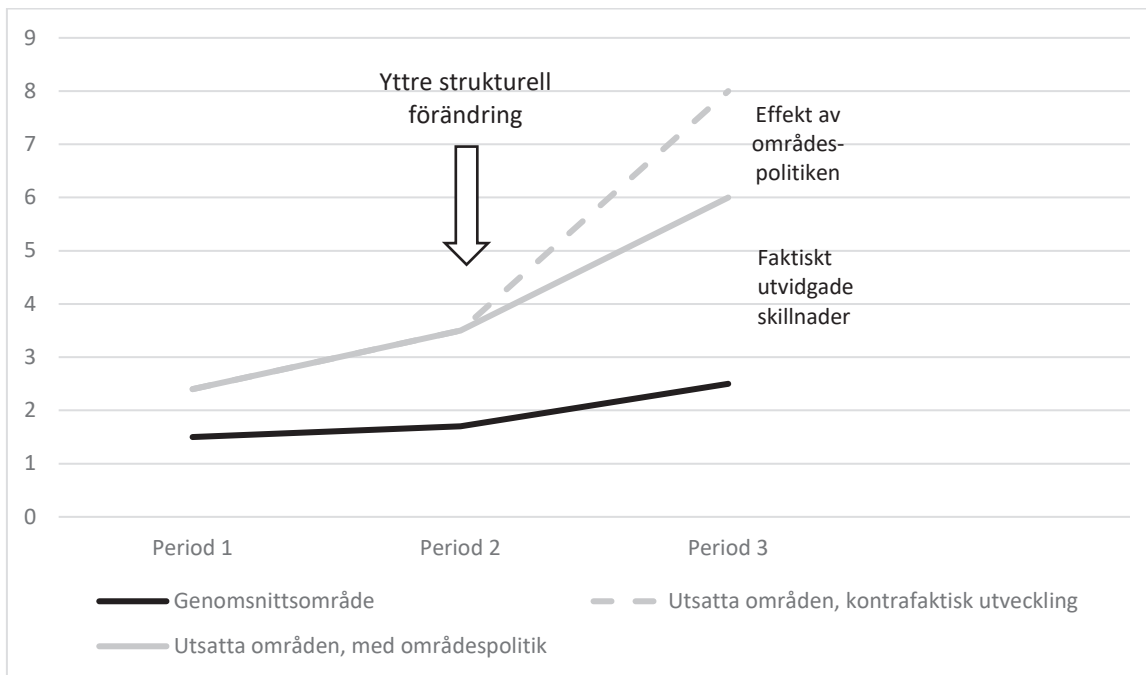
Avslutningsvis ska vi lansera en tredje tolkning av politikens syften och en alternativ syn på dess resultat. Också dessa argument tar sig, i debattens och diskussionens namn, renodlings form. De är »empiriskt informerade« snarare än empiriskt välbelagda.

För det första, menar vi, ska den områdesorienterade politiken inte förstås som ett *alternativ* till sektorsorganiserad välfärdspolitik (Andersson & Møsterd, 2005). Områdespolitiken är istället en »implementeringshjälpen«, ett slags »andra ordningens styrmedel« (Vedung, 1997:277). Den bör därmed primärt tolkas som ett *komplement* till den reguljära sektorspolitiken. För områdespolitiken formuleras visserligen många och storvulna politiska mål. Det vore emellertid fel att ta dessa ambitioner på alltför stort substantiellt allvar. Målformuleringarna har utifrån denna tolkning av områdespolitiken ingen ambition att peka ut en realistisk riktning för utvecklingen. Genom budgetförstärkningar för olika verksamheter i utsatta bostadsområden och/eller stimulans till innovativ och koordinerande samverkan fungerar politiken som ett geografiskt selektivt, processtöd för implementeringen av olika reguljära sektorspolitiska mål. De substantiellt sett viktiga målen finns således redan i t.ex. skolan, socialtjänsten, försäkringskassan, kommunala bostadsbolagen i de utsatta bostadsområdena. Den områdesorienterade politikens övergripande, vaga och mångtydiga *målformuleringar* är nog taget inte allvarligt menade mål i sak. De kan istället förstås som ett slags politiskt ramverk för att stimulera till innovativ samverkan i syfte att stärka sektorspolitikens respektive förmågor att realisera *sina* mål. I regeringens skrivelse om Storstadspolitiken från 2003 heter det talande nog att politiken »består till stor del av samordning mellan de ordinarie sakpolitikområdena som till exempel arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik och integrationspolitik« (2003/04:49:6). Politikens målformuleringar skulle därmed ha ett mobiliserande snarare än riktningsgivande syfte (Hertting & Vedung, 2009:49, 201).

För det andra måste områdespolitikens potential bedömas utifrån sina förutsättningar. Om vi utgår från att våra mest utsatta bostadsområden är särskilt sårbara för yttre strukturella förändringar, såsom stora flyktingströmmar, konjunktturnedgångar och välfärdspolitiska åtstramningar (jfr. Lahti Edmark, 2003:103), är den primära frågan inte om områdespolitiken förmått bryta

segregationen utan om den förmått minska de relativt sett, större förväntade effekterna av sådana yttre förändringar i dessa områden (se figur 1).

Figur 1. Yttre strukturell förändring



Kommentar: Y-axeln mäter här graden av "utsatthet" i något avseende.

Utifrån ett sådant perspektiv kan områdespolitiken som ett geografiskt selektivt implementeringsstöd vara otillräcklig för att »bryta segregationen« och samtidigt helt nödvändig för att dämpa effekterna av kritiska yttre förändringar som annars skulle drabba den segregerade stadens mest utsatta bostadsområden extra hårt (jf. Andersson, 2003). Den återkommande kritiken mot att områdespolitiken inte kan åstadkomma strukturell förändring utan bara har potential att lyfta enskilda individer och hushåll tenderar därmed missa något. Att politiken inte kan åstadkomma strukturell *utjämning* utesluter inte, som vi illustrerar i figuren, en möjlighet att *dämpa en utökning* av strukturella skillnader. Det är, med andra ord, inte nödvändigtvis fel på åtgärderna även om målsättningen om att bryta segregationen inte uppfylls.⁴

* * *

Skillnaderna i levnadsnivåer i utsatta bostadsområden och i övriga delar av städer i Sverige är stora, liksom skillnaderna i levnadsförhållandena mellan inrikes och utrikes födda. Det är inget snack om detta. Den svenska politiken mot utsatta bostadsområden är ingen framgångssaga. Många forskare och debattörer lägger förklaringen i en politisk ovilja eller i bristande förståelse av den områdesorienterade politikens begränsningar. Sådana geografiskt selektiva insatser, menar man, har symbolpolitiska drag och saknar möjlighet att utjämna skillnader i staden. Det är lätt att instämma i kritiken.

Detta innebär däremot inte att områdespolitiken därför skulle vara onödig eller oförmögen att göra skillnad. När de områdesorienterade insatserna mot utsatta bostadsområden ses som ett korrektiv och ett slags processtöd för att förbättra effektiviteten i implementeringen av de reguljära välfärdsverksamheterna som finns i dessa stadsdelar förändras perspektivet. I fokus kommer inte de uttalade, och i sitt sammanhang ofta helt orealistiska, målformuleringarna. Istället sätter ett sådant perspektiv ambitionerna att stimulera till effektivare former för att implementera redan befintliga välfärdspolitiska insatser, för att på sätt dämpa effekterna av yttre strukturförändringar i dessa särskilt utsatta områden. Kanske är de områdesorienterade insatserna nödvändiga för att göra livet drägligt i områdena; kanske kan de stödja en mobilisering underifrån och artikulering av boendes och verksammas utmaningar och vardag; kanske kan de på sikt bygga en kunskap som kan bidra till mer strukturella förändringar.

I ett sådant ljus är det främst målformuleringen att bryta segregationen som är det problematiska medan dess faktiska *rational* för att motverka segregationens mest negativa effekter ändå kan ses som rimlig. Med en tillspetsad formulering kan det »retoriska gapet« och den vidföljande »upprepade frustrationen« sägas uppstå när vad som faktiskt åstadkoms relateras till orimliga politiska målsättningar och en närmast vårdslös politisk retorik.

Noter

1. Politiken om flyktingplacering i olika delar i landet var som mest aktiv från 1984 fram till 1994 då den så kallade EBO-reformen genomfördes, vilket innebar att asylsökande och nyanlända kunde välja bostadsort. Den blev dock så småningom allt mer ifrågasatt. Flera lagförändringar har därefter genomförts i syfte att sprida flyktingars boende till flera kommuner och minska tillflödet till utsatta bostadsområden. Från den 20 januari 2020 infördes en lagändring som innebär att asylsökande som flyttar till, och bor i eget boende, i områden med socioekonomiska utmaningar som huvudregel inte ska ha rätt till dagersättning. Sammanlagt omfattas 32 kommuner och de får själva anmäla vilket eller vilka av kommunens områden som ska undantas från EBO med rätt till ersättning.
2. Under senare år har regeringen förvisso kompletterat denna strategi genom att ge ett antal statliga myndigheter – Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och polismyndigheterna – i uppdrag att ingå i lokala partnerskap och ytterligare andra statliga myndigheter har fått i uppdrag att på olika sätt stödja partnerskapen. Syftet är emellertid fortfarande att effektivisera de insatser som görs inom ramen för ordinarie verksamheter i de berörda utsatta bostadsområdena.
3. »Incitamenten för samverkan kan vara olika men de måste växa fram ur ett reellt behov. När samverkan blir resultatet av ett gemensamt upplevt behov kan man tala om organisk samverkan, d.v.s. ett behov av samverkan som utgår från verkliga behov hos respektive part. Kommunen vill förbättra för de äldre, bostadsföretagen vill öka vinsten och föreningarna vill utveckla lokalsamhället« (Boverket, 1994:3:64.)
4. Det är i detta sammanhang intressant att ett par aktuella studier pekar på att tilliten till myndigheter och samhällsinstitutioner i utsatta bostadsområden kanske inte är så låg som ofta antas i den svenska debatten. Enligt BRÅ sjunker förvisso utvecklingen för grundläggande samhällsinstitutioner något över tid, men så är fallet inte bara i utsatta områden och skillnaderna är små (BRÅ 2018:9; se också Esiasson 2019:131ff.). Man kan diskutera både säkerheten i, och implikationerna av, dessa studier. I ljuset av vår tes om den svenska områdespolitikens *rational* skulle de möjligen kunna ses som uttryck för att många boende åtminstone själva uppfattar att samhällsorganisationerna har en ganska god förmåga att lösa grundläggande välfärdsuppgifter, områdenas fortsatta utsatthet och städernas fortsatta segregation till trots. För att underbygga en sådan tolkning empiriskt krävs emellertid mer och bättre forskning.

Referenser

- Andersson, R & S. Mustered 2005. Area-based policies: A critical appraisal. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 96(4), 377–389.
- Andersson, R. (2003). Urban development programmes in a Scandinavian welfare state: a top-down approach to bottom-up planning. I P. Decker et al (red.) *On the origins of urban development programmes in nine European countries*. Antwerp: Garant.
- Andersson, R. (2006). 'Breaking Segregation' – Rhetorical Construct or Effective Policy? The Case of the Metropolitan Development Initiative in Sweden. *Urban Studies* 43.4: 787-799.
- Backvall, K. (2019). *Constructing the Suburb: Swedish Discourses of Spatial Stigmatisation*. Diss. Uppsala: Department of Social and Economic Geography.
- Boverket 2015:36. *Uppföljning av det prestationsbaserade stimulansbidraget*. Slutrapport.
- Dahlstedt, M., Kings, L. & Tahvilzadeh, N. (2018). Platskamp: inledande reflektioner. *Arkiv. Tidskrift för samhällsanalys*, 9(9), 7–25.
- Hertting, N. (2003). *Samverkan på spel: Rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsdelsförnyelse*. Malmö: Egalité
- Hertting, N. (2014). Implementering: perspektiv och mekanismer, i B. Rothstein (red.) *Politik som organisation*. Lund: Studentlitteratur.
- Hertting, N., & Vedung, E. (2009). *Den utvärderingstäta politiken: styrning och utvärdering i svensk storstadspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Karlsson, S. (2016). *Områdesbaserad politik – möjligheter till strukturell förändring: lokalt utvecklingsarbete i marginaliserade bostadsområden i Malmö*. Stockholm: KTH.
- Kulturdepartementet 2018, bil 1.
- Lahti Edmark, H. (2003). *Fängslade bilder: Om utsatta bostadsområden och interventioner*. Lund: Lund universitet.
- Lidström, A. & N. Hertting (2020). Limited, fragmented and powerless: National urban policies in Sweden, i Fedelli, V & K. Zimmerman (red.) *The Modern Guide to National Urban Policies in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Polisen 2017. *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*. Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten.
- Prop. 1997/98: 165 Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet.
- Regeringens skrivelse 2003/04:49. *Lokalt utvecklingsarbete i storstäderna*.
- Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Delegationen mot segregation
- Roelofs, K & T. Salonen 2019, *Insatser i »utsatta« områden, En analys av 20 års områdesutveckling och lärdomar inför framtiden*. BOSTAD 2030
- SFS 2008:348 *Förordning (2008:348) om urbant utvecklingsarbete*, Arbetsmarknadsdepartementet.
- SOU 1974:69 *Invandrarutredningen, huvudbetänkande*.
- SOU 1975: 51 *Bostadsförsörjning och bostadsbidrag: slutbetänkande*
- SOU 1979:37 *Aktivt boende*. Bostadssociala delegationen.
- SOU 1984:58 *Invandrar- och minoritetspolitiken: slutbetänkande*
- SOU 1986:4-5 *Bostadskommittén*
- SOU 1990:36 *Storstadsliv : rika möjligheter – hårda villkor : slutbetänkande*. Storstadsutredningen.
- SOU 1996:156 *Bostadspolitik 2000: från produktions- till boendepolitik*. Bostadspolitiska utredningen
- SOU 1996:55 *Sverige, framtiden och mångfalden: slutbetänkande*. Invandrapolitiska kommittén.
- SOU 1998:25 *Tre städer – En storstadspolitik för hela landet*. Slutbetänkande av Storstadskommittén.
- Statskontoret (2010). *Urban utveckling. En utvärdering av statliga myndigheters medverkan i de lokala partnerskapen*. Stockholm: Statskontoret.
- Urban, S. (2005). *Att ordna staden: Den nya storstadspolitiken växer fram*. Lund: Arkiv förlag.
- Urban, S. (2018). *Integration och grannskap: hur kan staden hålla samman?*. Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, E. (1997). Utvärdering och implementering, i Helander & Sandberg (red.) *Festskrift till Krister Ståhlberg*. Åbo: Åbo Akademis Förlag.

Nobelprismodtagerne 2019: Abhijit Banerjee, Esther Duflo og Michael Kremer

Temanummer: UDSATTE BOLIGOMRÅDER – Problemer og løsninger

Nobelprisen i økonomi 2019 blev tildelt tre forskere i udviklingsøkonomi for deres eksperimentelle tilgang til at bekæmpe global fattigdom. Abhijit Banerjee, Esther Duflo og Michal Kremer har transformeret udviklingsøkonomi ved at stille det vigtige, men uoverskuelige spørgsmål: »Hvordan bekæmper vi fattigdom på en effektiv måde?« og bryde det op i mindre spørgsmål med udgangspunkt i mikroøkonomisk teori og dernæst teste disse mindre spørgsmål med randomiserede eksperimenter ude i den virkelige verden.

På trods af store fremskridt de sidste par årtier er der stadig lang vej igen, før global fattigdom er udryddet. I dag lever mere end 700 millioner mennesker på en indkomst, der kun lige er nok til at overleve af. Hvert år dør 5 millioner børn under fem år som følge af sygdomme, der kunne være blevet forebygget eller behandlet med kendte metoder. Og selv om langt størstedelen af børn i lav- og middelindkomstlande går i skole, så forlader mange af dem skolen uden basale matematiske færdigheder og skrive- og læsefærdigheder. Det er altså et aktuelt og vigtigt spørgsmål, som de tre nobelprismodtagere har søgt – og fortsat søger – svar på: Hvordan kan vi reducere global fattigdom på en omkostningseffektiv måde?

Abhijit Banerjee, Esther Duflo og Michael Kremer har fået nobelprisen for den tilgang og metode, som de har anvendt for at komme tættere på, hvordan vi kan bekæmpe global fattigdom. For det første har de taget det store spørgsmål og brudt op i mindre, testbare spørgsmål. For det andet har de skabt et skifte i forskningsfeltet, udviklingsøkonomi, fra at fokusere på makroøkonomiske problemstillinger til at anvende en mikroøkonomisk tilgang til at forstå de forskellige aspekter af udviklingsproblemer, samt hvilke politiske greb der kan bruges til at adressere disse. For det tredje har de designet og udviklet nye eksperimentelle forskningsmetoder, som de har udbredt til en hel bevægelse af udviklingsforskere.

Det hele startede i midten af 1990'erne, hvor Kremer gennemførte en række randomiserede felteksperimenter i Kenya for at blive klogere på de forskellige komponenter i uddannelses-produktionsfunktionen (Kremer, 2003). Banerjee og Duflo fulgte hurtigt trop og iværksatte randomiserede felteksperimenter både inden for uddannelse og en række andre emner inden for udviklingsøkonomi. På dette tidspunkt var empirisk økonomi præget af en strømning kendt som »the credibility revolution« (Angrist og Pischke, 2010). Det var især arbejdsmarkedsøkonomer, som argumenterede for, at det var nødven-



**ANNA FOLKE
LARSEN**

Senior
Evalueringsøkonom
ROCKWOOL
Fondens
Interventionsenhed
Email:
afl@rfintervention.dk

digt at bruge tilfældig eksogen variation for at kunne estimere kausale effekter fx fra randomiserede eksperimenter (Lalonde, 1986). De tre nobelprismodtagere bidrog til denne strømning ved at udbrede brugen af randomiserede eksperimenter til forskningen i udviklingsøkonomi. Disse studier bidrog med vigtig viden om markedsinefficiens både i den private og offentlige sektor og med evidens for, hvordan man kan adressere dette. Dette var starten på den mikroøkonomiske, eksperimentelle tilgang, som de tre nobelprismodtagere repræsenterer.

Det mikroøkonomiske fokus på de fattige husholdninger og små virksomheder kom ikke helt ud af det blå. Nobelprismodtageren i 2015, Angus Deaton, havde på dette tidspunkt banet vejen gennem sit arbejde med måling og analyse af fattigdom på husholdningsniveau (fx Deaton, 1997). I en række bidrag tog Banerjee og Duflo skridtet videre og argumenterede for at tage en mikroøkonomisk tilgang til bedre at forstå bredere makroøkonomiske problemer (Banerjee og Duflo, 2005, 2007, 2011). De tog udgangspunkt i det vigtige udviklingsspørgsmål: Hvad kan forklare de store forskelle i indkomst per capita på tværs af lande? I deres artikel fra 2005 præsenterer de den empiriske kendsgerning, at der blandt lav- og middelindkomstlande er langt større produktivitsforskelle *inden for* landene end på tværs af landene. Inden for den samme sektor i det samme land er der nogle virksomheder og individer, som anvender de nyeste teknologier, mens andre vedbliver med at bruge forældede produktionsmetoder. Store forskelle i faktorproduktivitet inden for et land tyder på, at en del af ressourcerne ikke allokeres optimalt. Banerjee og Duflo argumenterer for, at denne fejl-allokering kan bidrage til at forklare de forskelle i totalfaktorproduktivitet mellem lav- og højindkomstlande, som er blevet belyst i den empiriske vækstlitteratur. For at vi kan forstå, hvorfor nogle lande er fattige, må vi altså med empiriske metoder identificere de markedsimperfektioner og statslige svigt, som ligger til grund for denne fejl-allokering af ressourcer. Med randomiserede eksperimenter må vi teste det mikroøkonomiske teoretiske fundament for bedre at forstå, hvordan incitamenter, information og begrænsninger påvirker den menneskelige adfærd, vi observerer. På den måde bygger de tre nobelprismodtagere videre på indsigter fra adfærdsøkonomi og kontraktteori, som udløste nobelpriserne i hhv. 2017 og 2016. Med en forbedret forståelse for årsagerne til fattige menneskers adfærd kan vi bedre tage skridtet videre og identificere, hvad man fra politisk hold kan gøre for at adressere problemerne, samt hvad den adfærdsmæssige reaktion blandt fattige mennesker vil være på nye politiske tiltag. Denne tilgang præsenteres i deres populære bog »Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty« (Banerjee og Duflo, 2011), hvor de har samlet resultater fra en lang række mikrostudier af årsager til fattigdom. Herfra præsenterer de evidensbaserede tilgange til at forbedre sundhed, uddannelse og indkomst for verdens fattige.

Hvordan kan man opnå kausal identifikation af de individuelle årsager til fattigdom, og hvad man kan gøre for at håndtere dem? De tre nobelprismodtagere har gennem en række publikationer også givet et væsentligt bidrag til at

designer og udbygger felt eksperimenter som metode til kausal identifikation og herunder behandler spørgsmålet om ekstern validitet (Duflo, 2004, 2006a, Duflo, Glennerster og Kremer, 2006, Banerjee og Duflo, 2009). Hermed har de vist vejen for en ny generation af udviklingsforskere, som er fulgt i deres fodspor og nu bruger randomiserede kontrollerede felt eksperimenter til at finde svar på deres forskningsspørgsmål. I 2003 grundlagde Banerjee og Duflo organisationen Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) sammen med Sendhil Mullainathan med det formål at reducere fattigdom ved at sikre, at politik baseres på videnskabelig evidens. I dag er mere end 500 forskere tilknyttet J-PAL, og de har påbegyndt eller afsluttet mere end 1.000 randomiserede evalueringer i 84 forskellige lande inden for stort set alle emner, herunder landbrug, klima, uddannelse, virksomheder, køn, governance og arbejdsmarked. De tre nobelprismodtagere har simpelthen startet en hel bevægelse af forskere, der langsomt og tålmodigt identificerer flere og flere brikker i det store puslespil for at hjælpe os til at forstå, hvordan vi bedst kan reducere global fattigdom. Arbejdet i J-PAL begrænser sig ikke til at identificere de effektive løsninger på bestemte imperfektioner, men dækker også skalering af disse effektive løsninger. Ved at påvirke beslutningstagere rundt omkring i verden er disse effektive indsatser blevet skaleret til mere end 400 millioner mennesker verden over ifølge J-PAL's egen opgørelse.

Hvad er et randomiseret eksperiment?

Ideen bag et randomiseret eksperiment – eller randomiseret kontrolleret forsøg – er relativt simpel: For at kende effekten af en indsats for en gruppe mennesker er det nødvendigt at vide, hvad der *ville være sket* med denne gruppe mennesker, hvis indsatsen ikke havde fundet sted. Dette er kontrafaktisk viden og ganske enkelt ikke muligt at etablere eksakt. Det bedste bud er i stedet at finde en kontrolgruppe, som er så ens som muligt med indsatsgruppen, og dette gøres bedst ved lodtrækning. I det simpleste tilfælde har man fundet en tilstrækkelig stor gruppe mennesker, som har indvilget i at indgå i eksperimentet, og dernæst trækker man lod om, hvem som får indsatsen, og hvem som fungerer som kontrolgruppe. Man kan enten udtrække individer eller grupper af individer som fx husholdninger, skoler eller landsbyer. Ved lodtrækning sikrer man, at de to grupper er ens – ikke kun i forhold til karakteristika vi kan observere, men også i forhold til de karakteristika vi typisk ikke kan observere som fx motivation og selvtillid. Når indsatsgruppen har fået indsatsen, kan man derefter sammenligne dem med kontrolgruppen for at vurdere, om indsatsen har gjort en forskel.

Der er en lang tradition inden for medicin for at bruge randomiserede kontrollerede forsøg (randomized controlled trials, RCT). Det første kendte eksempel på et randomiseret kontrolleret forsøg stammer helt tilbage fra 1747, hvor den skotske læge James Lind undersøgte skørbug blandt sømænd. Han delte skibets 12-mands besætning i seks grupper, som hver fik en forskellig kur. De to besætningsmedlemmer, som fik to appelsiner og en citron, var de eneste, som kom sig over skørbugen. Efter 270 år har denne overbevisende

metode for alvor fået fodfæste i samfundsvidenskaben, og selv om metoden ikke er ny – heller ikke inden for samfundsvidenskaben – kan vi takke de tre nobelprismodtagere for dens enorme udbredelse i dag.

Hvilken viden har de randomiserede eksperimenter bragt?

Hvordan kan man få flere børn i skole og højne kvaliteten af deres skolegang? De tidligste randomiserede eksperimenter, som Kremer igangsatte i det vestlige Kenya, tog udgangspunkt i dette spørgsmål. Var det flere skolebøger, flip charts, skolemad eller ormekur til eleverne, som var det mest effektive indgreb? Sammen med kolleger søgte han svar på disse spørgsmål gennem en række felteksperimenter, som gav vigtige indsigter (Glewwe, Kremer og Moulin, 2009; Glewwe, Kremer, Moulin og Zitzewitz, 2004; Miguel og Kremer, 2004; Vermeersh og Kremer, 2005). I den givne kontekst var effekterne af disse forskellige tiltag begrænsede. Skolebøger forbedrede kun test-resultater for de børn, der i forvejen var dygtigst, og selv om skolemad og ormekure fik flere børn til at dukke op i skolen, øgede det ikke deres faglige kunnen. Hvis flere skoleinputs eller forbedret sundhed ikke kunne rykke elevernes læring, hvad skulle så til? Banerjee og Duflo fulgte op på disse nedtrykkende resultater ved at undersøge betydningen af det pensum, som blev brugt. I mange af de tidligere kolonier er pensum elitært, og en stor del af eleverne har svært ved at følge med. I samarbejde med den indiske NGO Pratham lavede de et nyt randomiseret eksperiment (Banerjee, Cole, Duflo og Linden, 2007). Pratham havde udviklet et program, som giver støtteundervisning til de svage elever uden for den almindelige skoletid med et pensum, der tager udgangspunkt i elevernes niveau. De fandt substantielle effekter af dette program både på kort og mellemlang sigt, og gennem en iterativ proces med randomiserede evalueringer på større og større skala er programmet nu implementeret på mere end 100.000 indiske skoler.

Over de sidste 20 år er der gennemført mere end 100 randomiserede eksperimenter inden for uddannelse, og konklusionerne på tværs af disse studier er, at de mest effektive interventioner fokuserer på en forbedret pædagogisk tilgang, især med undervisning tilpasset elevernes niveau, samt reformer som øger lærernes incitament og ansvarlighed blandt andet ved at hyre lokale lærere på korte kontrakter. På den måde kan randomiserede forsøg bruges til at finde de mest omkostningseffektive løsninger på store udfordringer, som fx hvordan vi skaber forbedret skolegang til verdens børn.

Randomiserede eksperimenter kan ikke kun bruges til at finde ud af, hvilke nye indsatser der virker, men også til at undersøge om populære politiske tiltag faktisk har den effekt, de bryster sig af. Et godt eksempel er mikrofinans-bevægelsen, som Muhammad Yunus og Grameen Bank har været bannerfører for. Mikrokredit er små lån til meget fattige mennesker, som hverken har en fast ansættelse eller mulighed for at stille sikkerhed for lånet. Muhammad Yunus fik Nobels fredspris for denne idé i 2006, selv om der på det tidspunkt ikke var evidens for, om det virkede eller ej. Sammen med kolleger gennemførte

Banerjee og Duflo den første randomiserede evaluering af mikrokredit gruppe-lån i Hyderabad i Indien (Banerjee, Duflo, Glennerster og Kinnan, 2015). Resultaterne herfra var ikke så opløftende, som man kunne have forventet. Der var ingen effekt i gennemsnit på hverken forbrug, sundhed, kvinders empowerment eller børnenes uddannelse. De fandt dog effekt blandt de små virksomheder, som i forvejen var mest profitable. I en række af randomiserede evalueringer på tværs af seks lande blev disse heterogene effekter bekræftet (Banerjee, Karlan og Zinman, 2015). Efterfølgende eksperimenter er derfor blevet sat i søen for at undersøge, hvordan man kan gøre mikrofinans til et effektivt produkt for de relevante segmenter af befolkningen.

På den måde bruges randomiserede forsøg både til at finde ud af, hvad der virker og ikke virker og hvorfor. Dermed kan de bidrage til udviklingen af nye interventioner og forbedring af eksisterende tiltag.

Hvem er de tre nobelprismodtagere?

Med Nobelprisen 2019 blev Esther Duflo på 47 år den yngste modtager af prisen nogensinde og nummer to kvinde efter Elinor Oström, som fik Nobelprisen i 2009. Duflo voksede op i Paris med en far, som var matematiker og en mor, som var børnelæge. Interessen for global fattigdom har hun med hjemmefra: hendes mor forlod Paris et par uger om året for at behandle børn, der var ofre for krig i Vestsahara, El Salvador og Rwanda. Hun er uddannet i historie og økonomi fra det præstige fyldte, parisiske universitet, École Normale Supérieure, og fik en kandidatgrad i 1995 fra DELTA, et institut for anvendt teoretisk økonomi som også lå under École Normale Supérieure, og som nu er en del af Paris School of Economics. Derefter tog hun en ph.d. på Massachusetts Institute of Technology (MIT) i 1999 med Abhijit Banerjee og Joshua Angrist som vejledere. Umiddelbart efter ph.d.'en blev hun ansat som adjunkt på MIT, og kun fire år efter blev hun forfremmet til professor i 2003 – på det tidspunkt bare 30 gammel. Hun har været professor på MIT lige siden. Hun er gift med Abhijit Banerjee, og de har to børn sammen.

Abhijit Banerjee blev født i Bombay i Indien i 1961 og er vokset op der med sine to økonom-forældre. Hans far var institutleder på Økonomisk Institut på Presidency College, Calcutta, mens hans mor var professor i økonomi på Centre for Studies in Social Sciences, Calcutta. Det lå altså i kortene, at det også var den vej, han skulle gå. Han har en kandidatgrad i økonomi fra Jawaharlal Nehru University i Delhi fra 1983 og tog derefter en ph.d. på Harvard University i 1988. Efter nogle år som adjunkt på Princeton og Harvard University blev han ansat som lektor på MIT i 1993 og forfremmet til professor i 1996, hvor han stadig er.

Michael Kremer er født og opvokset i New York i USA, og begge hans forældre var børn af jødiske migranter fra Østrig og Polen. Hans mor var professor i engelsk litteratur med særligt fokus på amerikansk-jødisk og Holocaust-litteratur. Han fik en A.B. i Social Studies fra Harvard University i 1985 og tog derefter et år til Kenya, hvor han underviste som frivillig på en skole. Dette

skulle vise sig at blive et skelsættende år, da det netop var dette område af Kenya, som han vendte tilbage til for at lave sine første felteksperimenter et årti senere. Men inden da tog han en ph.d. i økonomi på Harvard University i 1992. Efter kortere ansættelser på MIT og University of Chicago blev han fastansat som professor på MIT i 1993. Siden 1999 har han været professor på Harvard. Han er gift med Rachel Glennerster, som har været direktør for J-PAL indtil 2017, hvor hun blev cheføkonom i Department for International Development (DFID).

Hvorfor er denne nobelpris så vigtig?

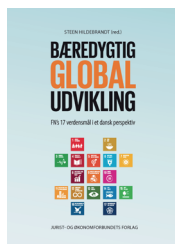
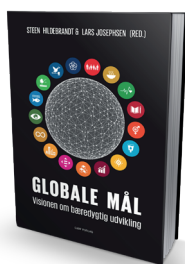
De tre nobelprismodtagere har startet en verdensomspændende bevægelse, som arbejder for at sikre sig, at politiske beslutninger baseres på forskningsevnen ikke kun i udviklingslande, men også i velfærdssamfund som Danmark. I ROCKWOOL Fondens Interventionsenhed er vi en del af denne bevægelse: Vi finder, udvikler og afprøver mulige løsninger på velfærdssamfundets udfordringer og bruger dernæst randomiserede evalueringer til at teste disse indsatser. På den måde forsøger vi at forbedre det vidensgrundlag, som danske beslutningstagere har, når de vil forbedre fx uddannelse og beskæftigelse for udsatte unge. Ideen er at bringe forskningen og forskningsbaserede metoder et skridt nærmere på beslutningstagerne, sådan at den forskningsviden, der genereres, er relevant og brugbar. Duflo bruger udtrykket »Økonomen som blikkenslager« – for lige som blikkenslagere skal vi som økonomer være opmærksomme på, at det er nødvendigt at pille, rode og tilpasse tingene, når de møder den virkelige verden, fordi vores teoretiske modeller ikke indikerer, hvilke detaljer som har betydning og hvordan (Duflo 2017).

Banerjee, Duflo og Kremer repræsenterer denne forfriskende bevægelse i økonomisk forskning væk fra elfenbenstårnet og ud i virkeligheden. På den ene side lader de empirien og menneskeligheden sive ind i professorernes støvede kontorer og påvirke det mikroteoretiske fundament. På den anden side lader de forskningens indsigter sive ud til politikere og beslutningstagere til gavn for samfund og især fattige mennesker verden over.

Litteraturliste

- Angrist, Joshua D. and Jörn-Steffen Pischke. 2010. The Credibility Revolution in Empirical Economics: How Better Research Design is Taking the Con out of Econometrics. *Journal of Economic Perspectives* 24(2): 3-30.
- Banerjee, Abhijit, Shawn Cole, Esther Duflo and Leigh Linden. 2007. Remedying Education: Evidence from Two Randomized Experiments in India. *Quarterly Journal of Economics* 122(3): 1235-1264.
- Banerjee, Abhijit and Esther Duflo. 2005. Growth Theory Through the Lens of Development Economics, In *Handbook of Economic Growth, Vol. 1A*. Durlauf, Steve and Philippe Aghion (eds.), 473-552. Amsterdam: North Holland, Elsevier.
- Banerjee, Abhijit and Esther Duflo. 2007. The Economic Lives of the Poor. *Journal of Economic Perspectives* 21(1): 141-167.
- Banerjee, Abhijit and Esther Duflo. 2009. The Experimental Approach to Development Economics, *Annual Review of Economics* 1: 151-178.
- Banerjee, Abhijit and Esther Duflo. 2011. *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. New York, NY: Public Affairs.
- Banerjee, Abhijit, Dean Karlan and Jonathan Zinman. 2015. Six Randomized Evaluations of Microcredit: Introduction and Further Steps. *American Economic Journal: Applied Economics* 7(1): 1-21.

- Deaton, Angus. 1997. *The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy*. The World Bank.
- Duflo, Esther. 2004. Scaling Up and Evaluation. In Bourguignon, Francois and Boris Pleskovic (eds.) *Accelerating Development*. New York, NY: Oxford University Press.
- Duflo, Esther. 2006a. Field Experiments in Development Economics, In *Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications*, Ninth World Congress, Volume 2, Blundell, Richard, Whitney Newey, and Torsten Persson (eds.), 322–348. New York, NY: Cambridge University Press.
- Duflo, Esther. 2017. Richard T. Ely Lecture: The Economist as Plumber. *American Economic Review*, 107 (5): 1-26.
- Duflo, Esther, Rachel Glennerster and Michael Kremer. 2006. Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit, *NBER Technical Working Paper* 333. Reprinted in *Handbook of Development Economics*, 2007, Volume 4, Schultz, T. Paul and John Strauss (eds.), 3895-3962. Amsterdam: North Holland, Elsevier.
- Glewwe, Paul, Nauman Ilias and Michael Kremer. 2010. Teacher Incentives. *American Economic Journal: Applied Economics* 2(3): 205-227.
- Glewwe, Paul, Michael Kremer, and Sylvie Moulin. 2009. Many Children Left Behind? Textbooks and Test Scores in Kenya. *American Economic Journal: Applied* 1(1): 112-135.
- Glewwe, Paul, Michael Kremer, Sylvie Moulin and Erik Zitzewitz. 2004. Retrospective vs. Prospective Analyses of School Inputs: The Case of Flip Charts in Kenya. *Journal of Development Economics* 74(1): 251-268.
- Kremer, Michael. 2003. Randomized Evaluations of Educational Programs in Developing Countries: Some Lessons. *American Economic Review* 93(2): 102-106.
- Kungl. Vetenskapsakademien (2019), *Scientific Background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2019: Understanding development and poverty alleviation*, Kungl. Vetenskapsakademien, Stockholm.
- LaLonde, Robert J. 1986. Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data. *American Economic Review*, 76(4): 604–620.
- Miguel, Edward and Michael Kremer. 2004. Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities. *Econometrica* 72(1): 159–217.
- Vermeersch, Christel and Michael Kremer. 2005. School Meals, Educational Achievement and School Competition: Evidence from a Randomized Evaluation. *Policy Research Working Paper*; No. 3523. World Bank, Washington, DC.



Globale mål og Bæredygtig global udvikling. Verdensmålene er både en gave og en nødvendighed. De handler om en bæredygtig udvikling på kloden i de næste årtier. Mens *Bæredygtig global udvikling* introducerer læseren til verdensmålene i en dansk kontekst rummer *Globale mål* en række mere reflekterende og kritisk diskuterende perspektiver på verdensmålenes status. De to bøger er skrevet af førende forskere og udgør uundværlige opslagsværker for politikere, organisationer, virksomheder og alle andre, der interesserer sig for klodens fremtid.

<https://www.djoef-forlag.dk/forfatter/steen-hildebrandt>